

Tillit som ideal för styrning och den bistra verkligheten

– En studie av förslag till reformerad styrning som kom av sig

Björn Brorström

KFi

KFi-rapport nr 169

Tillit som ideal för styrning och den bistra verkligheten

– En studie av förslag till reformerad
styrning som kom av sig

Björn Brorström

KFi-rapport nr 169

ISBN 978-91-87454-83-7
© KFi tillsammans med författarna 2021
KFi – Kommunforskning i Västsverige
c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Innehåll

1. Budskap och rapportens disposition.....	5
2. Tillit.....	6
3. Från New Public Management till tillitsbaserad styrning	7
4. Tillit inom högre utbildning och forskning	10
5. Tillitsbaserad styrning konkretiserad.....	12
6. Hur blev det då? Resultatet.....	17
7. Vad kan vi lära av exemplet högre utbildning och forskning?	19
8. Förklaringar baserat på grundkurs i styrteori.....	20
Referenser	24

1. Budskap och rapportens disposition

Denna uppsats är en kritisk betraktelse av det fenomen som benämns tillitsbaserad styrning. Ett tilltagande ifrågasättande i mitten av 2010-talet av styrning enligt modeller och metoder som går under samlingsbenämningen New Public Management (NPM) var en upprinnelse till idén om utveckling och tillämpning av en tillitsbaserad styrning inom statsförvaltning, regioner och kommuner. Betydelsen av ökad autonomi och tillit var också en av utgångspunkterna för försök under senare delen av 2010-talet att reformera riksdagens och regeringens styrning av och formerna för resurstilldelning till universitet och högskolor. När de förhoppningsfulla och elegant formulerade idéerna och utsagorna om ökad tillit mötte praktiken och konkreta förslag till förändringar av styrning och resurstilldelning redovisades visade det sig dock att beslut och genomförande är något annat än idéer baserade på kritik mot tidigare tillämpningar och på fromma förhoppningar. I denna uppsats redovisas vilka dessa konkreta tillitsbaserade förslag var och hur de uppfattades och hanterades av principalen och företrädare för agenterna. Förklaringar redovisas till varför egentligen inga förändringar har kommit till stånd. Uppsatsen avslutas med ett problematiserande resonemang där idéerna om den nya styrningen ställs mot grundläggande styrteori. Här framkommer att tillitsbaserad styrning som modell är en motsägelse och inte möjlig att implementera eftersom styrformen är liktydig med icke-styrning. I syfte att visa på betydelsen av tillit som en organisatorisk egenskap och ett etablerat värde inom en organisation inleds uppsatsen med ett kort resonemang om innebörden av tillit.

2. Tillit

Tillit kan betraktas som en informell institution; en företeelse inom en organisation eller ett samhälle som har institutionaliserats, som har blivit praxis och ett för givet taget förhållningssätt. Klassiska och banbrytande samhällsvetenskapliga studier (se t ex nobelpristagarna North 1990/1993 och Ostrom 1990) visar att tillitsfulla förhållanden aktörer emellan, horisontellt och vertikalt, innebär att osäkerhet reduceras och en trygg inramning skapas för samhällets eller organisationens aktörer. Tillit befrämjar ett effektivt resursutnyttjande i det att kostnader för att genomföra transaktioner minskar. Komplicerade avtal behöver inte förhandlas och formaliseras utan transaktioner kan baseras på att aktörerna litar på varandras avsikter, kapacitet och kompetens. Tillit befrämjar också kostnadseffektivitet genom minskade organisationskostnader. Med organisationskostnader avses då resursinsatser för att planera, övervaka och följa upp verksamhetens genomförande (se Khalil, 1994 för en översiktlig redovisning).

Tillit befrämjar stabilitet och kontinuitet, men även förändring; aktörerna litar på varandra att förändringens avsikter är goda och gynnsamma för organisationen i dess helhet. Tillit stödjer därför konstruktiv förändring (se Brorström och Siverbo, 2008). Organisatoriska egenskaper som stödjer uppbyggnad av tillit, och som samtidigt blir en effekt av tillit, är samarbete och ömsesidighet. Tillit är ingen knapp resurs och inte heller en fråga om att över tid uppnå högre kompetens (se Hirschman 2013). Detta innebär att tillit för varandra kan stärkas utan någon bortre gräns, vilket dock innebär risk för att förnöjsamhet och förändringsobenägenhet infinner sig. Ett viktigt påpekande är också att tillit inte går att beordra. Den växer fram i vertikala och horisontella möten och kan inte bestämmas uppifrån (se Alexius, 2017, som för ett viktigt resonemang om styrning och tillit). Tillit är också skört. En mycket vanligt förekommande notering och formulering i sammanhanget är att det tar tid att bygga upp tillit, men den går snabbt att radera. Många fallor lurar i vassen som vid en felaktig hantering kan skada tilliten aktörer emellan.

Sammantaget tydliggörs med detta inledande avsnitt betydelsen av tillit för en organisations effektivitet i bred bemärkelse och för verksamhetens långsiktiga utveckling.

3. Från New Public Management till tillitsbaserad styrning

Tilltagande budgetunderskott och ökade svårigheter att finansiera offentlig verksamhet inom givna ekonomiska ramar, i kombination med antaganden om bristande kvalitet och produktivitet, ledde under 1980-talet till att beslutfattare och andra centrala aktörer uppfattade ett behov av reformering av styrningen av den offentliga förvaltningen. Lösningen som lanserades i sann neoliberal anda i Sverige och i många andra västeuropeiska länder var att så kallade budgetkoppade verksamheter skulle bli mer marknadslika. Därigenom skulle verksamhetens effektivitet befrämjas. Det ständiga sökandet efter den bästa styrmodellen (Brorström och Rombach, 1996 och Berlin och Kastberg 2021) handlade denna gång om att decentralisering, mål- och resultatstyrning, uppföljning och utvärdering skulle ersätta centralisering, flerårsplanering och detaljstyrning av kostnader. Ett decentraliserat ansvar för verksamhet och ekonomi och fokus på uppnådda resultat i förhållande till formulerade mål förväntades befrämja lokalt ansvarstagande och kreativitet hos chefer och medarbetare. Idén eller lösningen innehöll också antagandet att medarbetare som befinner sig nära där verksamheten bedrivs fattar de bästa besluten om hur den ska genomföras med tillgängliga resurser. Mål- och resultatstyrningen var också ett medel för att åstadkomma styrning av ocentraliserade verksamheter, det vill säga verksamheter där en förbindelselänk mellan principalen och agenten saknades. Sådana enheter utmärks av hög komplexitet och ett stort inflytande från professioner och kollegier. Ambitionen är att dessa enheter ska fångas in med hjälp av krav på att uppfylla satta mål för verksamheten (Brorström och Johansson, 1992).

Med fokus på verksamhetens resultat öppnades för jämförelser mellan olika utförare och för konkurrensutsättning av autonoma enheter. På många håll, inte minst inom hälso- och sjukvården, inrättades särskilda funktioner med uppgift att beställa verksamhet och upprätta avtal med de utförare som kunde erbjuda bäst villkor i kombinationen kvalitet och pris. Konkurrenter om uppdraget kunde då vara interna enheter, men också inbjudna externa utförare. I och med

detta bejakades krav på valfrihet för brukaren, patienten, klienten eller varför inte kunden för att använda en benämning som började användas vid den här tiden för att beskriva målgrupper till offentlig verksamhet. Privatisering av utförandet av offentlig verksamhet befrämjades. Den nya styrningen med fokus på mål, måluppfyllelse och resultat fordrade också andra typer av chefer; kanslichefer blev kommundirektörer eller förvaltningsdirektörer, intendenten blev administrativa chefer, drätselkamrerare eller räntmästare blev ekonomidirektörer och personalkamrerare blev HR-chefer. Ledarutbildningar för den offentliga sektorns chefer utvecklades och erbjöds från olika håll i syfte att utbilda för att leda målstyrda och konkurrensutsatta verksamheter. Chefsutbildningar blev en stor och lönsam marknad för konsulter och utbildningsanordnare.

Den samlade benämningen på de nya företeelserna blev New Public Management (NPM) och även kända företeelser som balanserad styrning, processtyrning och lean-management har betraktats som NPM trots att de bygger på en helt annan logik än mål- och resultatstyrning. Benämningen NPM myntades av statsvetaren Christopher Hood i en artikel som publicerades 1991. Notera således mängden av inslag i NPM men också att den grundläggande förändringen och innebörden av NPM är att offentlig verksamhet inte längre ska detaljstyras utan styras med mål och krav på resultat, vilket kräver målformuleringar, uppföljning och utvärdering.

Kunskaperna om den egentliga innebörden av NPM är och har varit begränsad. Benämningen NPM har för många blivit symbolen för och förklaringen till allt som inte fungerar tillfredsställande inom olika typer av offentliga verksamheter. Listan kan göras lång: Oro i klassrummet, bristande tillgänglighet i hälso- och sjukvården, kvalitetsbrister i äldreomsorgen, bristfälligt stadsplanering, låg kvalitet i kollektivtrafiken, anställningen av kirurgen Paulo Macchiarini på Karolinska institutet och minskat intresse bland medborgare för att åta sig politiska uppdrag, allt förklaras av att NPM tillämpas utan precisering och skärpa i resonemangen.

I mitten av 2010-talet lanserades ett nytt ideal som skulle ersätta den för verksamheten skadliga styrfilosofin och de skadliga styrprinciperna inom NPM. Nu skulle NPM utsträngas och styrningen i stället baseras på tillit. I regeringens budgetproposition för 2016 (prop 2015/16:1) och ett halvår senare i en promemoria framtagen inom Regeringskansliet och ställd till Statskontoret (Finansdepartementet, 2016) framhålls att den statliga styrningen ska utvecklas i en riktning som innebär att verksamhetsnära kunskaper, medarbetarnas erfarenheter och yrkesetik ska bli mer vägledande än idag. Detaljstyrningen,

såsom det uppfattas, ska minska till förmån för en mer strategisk styrning som kännetecknas av tillit och förtroende. Det framhålls att uppdraget till Statskontoret syftar till att utveckla och effektivisera den offentliga förvaltningen med tillit som grund och minskad detaljstyrning. Styrningen ska vara strategisk, långsiktig, verksamhetsanpassad och utgå från ett helhetsperspektiv.

En rad olika initiativ har sedermera vidtagits, alltifrån tillsättande av en tillitsdelegation med uppgift att stödja genomförande av tillitsbaserad styrning och att sprida kunskap om hur statliga myndigheter kan utveckla en mer tillitsbaserad styrning i sina egna verksamheter till enskilda regioners och kommuners arbete med att reformera styrningen och arbeta mer tillitsbaserat. I den så kallade Tillitsdelegationens betänkande 2019 anges att tillitsbaserad styrningen baseras på sju principer. Dessa är tillit (sic), medborgarfokus, helhetssyn, handlingsutrymme, stöd, kunskap och öppenhet (SOU 2019:43). Viktiga värden och principer för olika tänkbara former för styrning av och inom en organisation, det vill säga inte särskilt originellt.

4. Tillit inom högre utbildning och forskning

Idén om tillämpning av en mer tillitsbaserad styrning inspirerade även aktörer inom sektorn högre utbildning och forskning och utgjorde i mitten av 2010-talet en av flera utgångspunkter för förslag till förändringar av styrningen av universitet och högskolor. Ungefär samtidigt som tillitsidealet mejslades fram och presenterades hade också ett manifest efter mycket diskussion och förankring inom universitet och högskolor tagits fram och fastställts av Sveriges Universitets- och Högskoleförbund (SUHF). Manifestet betonar betydelsen av akademiskt ansvar och akademisk frihet, mod att utmana och inte väja inför det obekväma samt betydelsen av profilering och att lärosätena kan vara olika trots i grunden samma uppdrag. SUHF hade också tagit fram ett ställningstagande för ett uthålligt styr- och resursfördelningssystem som betonar betydelsen av långsiktighet, stabilitet och ekonomisk frihet i styrningen. Ett nytt kvalitetssystem för utbildning hade också på uppdrag av regeringen utvecklats av Universitetskanslersämbetet (UKÄ) som i större utsträckning än tidigare, i alla fall så här långt, bygger på att lärosätena äger förmåga att fånga utbildningens kvalitet och fatta beslut om åtgärder för att förstärka eller avveckla utbildningsprogram och kurser vid lärosätet. Nu följde ytterligare förslag till förändringar av formerna för styrning med tillit som en bärande grundidé.

Våren 2016 genomfördes i SUHFs regi en seminarierie kring styrning och ledning, dels med anledning av det nämnda manifestet och ställningstagandet rörande det framtida resursfördelningssystemet, dels med anledning av en statlig offentlig utredning med titeln ”Utvecklad ledning av universitet och högskolor” (SOU 2015:92). Utredningen som kom att kallas ledningsutredningen behandlade huvudsakligen den interna styrningen och organiseringen inom universitet och högskolor, främst relationen linjen och kollegiet, men tangerade också frågor om relationen mellan regeringen och lärosätena. I den ovan nämnda seminarierien uppmärksammades frågor kring regeringens styrning desto mer, och idéer och förslag som skulle kunna innebära en utvecklad och

mer ändamålsenlig styrning av högre utbildning och forskning redovisades och diskuterades. Ett resultat av seminarieserien och de presentationer som redovisades och diskussioner som fördes blev ett beslut i SUHF:s styrelse att genomföra en studie där uppfattningar från ledningar inom lärosätena fångades upp mer systematiskt. Under sommaren 2016 genomfördes tolv intervjuer med rektorer vid olika typer av lärosäten om ideal för styrning och uppfattningar om olika alternativa lösningar vid en reformering av styrningen. Resultaten redovisades i boken "Tillitsbaserad styrning och reformerad resurstilldelning" (Brorström och Granfelt 2017).

5. Tillitsbaserad styrning konkretiserad

De uppfattningar som fanns inom ledningarna vid universitet och högskolor om styrning och resursfördelning och som dokumenterades av Brorström och Granfelt (2017) innebar konkretiseringar av idén om tillitsbaserad styrning inom högre utbildning och forskning. Allt i syfte att stärka lärosätenas autonomi och rådgivning över resurser till gagn för kvaliteten på utbildning och forskning. Centrala delar i en sådan reformerad styrning skulle eller borde vara följande;

- Dialogen mellan regeringen och lärosätena måste utvecklas. Den myndighetsdialog som nu genomförs en gång om året har alltför stort fokus på regeringens behov av ytterligare information, utöver årsredovisning och budgetunderlag, kring hur lärosätet hanterat för lärosätet och för sektorn centrala frågor. En äkta dialog ska ersätta dagens bristfälliga ensidiga dialog. Lärosätets utvecklingsbehov och strategier ska vara i fokus och ordentligt med utrymme ska ges till att diskutera lärosätets styrkor och profiler till grund för särskilda satsningar från regeringens sida i syfte att stärka lärosätet.
- De äkta dialogerna ska vara underlag för långsiktiga överenskommelser mellan regeringen och lärosätet. Långsiktighet skapar stabilitet och förutsägbarhet och innebär möjligheter till förbättrat strategiarbete inom lärosätena. Perioden för överenskommelsen ska vara fyraårig och sammanfalla med mandatperioden. Överenskommelserna är ett komplement till regleringsbrev. En kvalificerad uppföljning av den genomförda verksamheten krävs som underlag för att kunna teckna överenskommelser, och idéer om inrättandet av en särskild och oberoende analysenhet, en intermedjär, väcktes.

- Ett mycket konkret uttryck för tillit till lärosätena är att anslaget till utbildning och forskning ska ges som ett samlat anslag. Lärosätena ska äga frågan om fördelning mellan utbildning och forskning, vilket kan möjliggöra särskilda satsningar på utbildning eller forskning under särskilda perioder eller omständigheter. Ett samlat anslag skapar ett ökat handlingsutrymme för lärosätena att omfördela resurser samtidigt som omfördelningar i praktiken inte kan vara för långtgående. De begränsas av grundläggande kvalitetskrav på utbildning och forskning. Om resurser i tillräcklig omfattning inte tillförs utbildningen kan konsekvensen bli att examenstillstånd dras in. Om resurser i tillräcklig omfattning inte tillförs forskningen kan konsekvensen bli att lärosätet inte klarar att konkurrera om externa medel. Ingen ledning skulle omfördela för långtgående och riskera att något sådant inträffar.
- En ytterligare viktig förändring är att utbildningsdelen i det samlade anslaget uteslutande ska baseras på antalet studenter och inte alls på vad studenterna presterar. Genom att ta bort prestationsersättningen faller problematiken med att lärosätena genom att sänka kraven kan öka genomströmningen och påverka intäktssidan. Om detta verkligen skett någon gång kan diskuteras men lika fullt så försvinner en möjlighet till intäktsförstärkning genom att sänka kraven och försämra den samlade kvaliteten. Därav följer logiskt att en modell med enbart ersättning baserad på antalet studenter är kvalitetsdrivande.

Givetvis var inte alla inom ledningarna överens om samtliga delar i reformagen-
dan, men det fanns konsensus kring riktningen i ett förstående reformarbete
mot ökad autonomi och en stark förväntan hos många att förändring av styr-
ning och resurstilldelning nu skulle utredas och genomföras.

Ungefär samtidigt som SUHF-rapporten publicerades utfärdade regering-
en direktiv till en ny utredning (Dir 2017:46). Syftet med utredningen var att
hitta former för en förändrad styrning av universitet och högskolor som stödjer
målet att Sverige ska vara en ledande forsknings-, innovations- och kunskaps-
nation. Utredarens uppgift var att föreslå ett styr- och resurstilldelningssystem
som ger universitet och högskolor incitament att utveckla verksamheten i en-
lighet med krav i högskolelagen och högskoleförordningen. En tillitsbaserad
långsiktig och samordnad styrning ska föreslås. Det betonas att styrningen och

resurstilldelningen ska utformas så att den stödjer lärosätenas möjligheter att möta de stora samhällsutmaningarna. Resurstilldelningssystemet ska således stödja att hållbar utveckling fokuseras. I direktiven betonas också vikten av särart. Lärosätena ska ha ökade möjligheter att profilera verksamheten och därigenom skapa framstående utbildnings- och forskningsmiljöer. Direktiven är omfattande och påtagligt inspirerade av de idéer om ökad tillit som framförts och den diskussion som förts inom sektorn om utgångspunkter för, och viktiga inslag i, en reformerad styrning och resurstilldelningsmodell inom högre utbildning och forskning.

I och med starten av utredningen påbörjades ett arbete där de idéer och förslag som florerat om utvecklad styrning och resurstilldelning konkretiserades. Utredningen arbetade skyndsamt och transparent och under hösten 2017 genomfördes hearingar där uppfattningar om innebörden av en ändamålsenlig styrning diskuterades, och redan runt årsskiftet 2017/2018 levererade utredningen ett första tentativt förslag där fyraåriga överenskommelser, utvecklad myndighetsdialog, samlat anslag och förändrad ersättningsmodell inom utbildningen var centrala och viktiga inslag.

När utredningsarbetet och tentativa förslag nu lades fram handlade det inte längre om inspirerande och spännande tankar om förändring utan om att saker och ting som föreslås kan komma att genomföras och bli verklighet. Därmed startar också problematiseringen av möjliga förändringar på allvar. I olika sammanhang och alltmer tilltagande under utredningens gång framförs oro, kritik och risker med genomförandet av olika delar i den nya styrningen och modellen för resurstilldelning. Problematiseringen sker vid konferenser, i debattartiklar, blogginlägg, i inspel till den pågående utredningen och givetvis vad det lider i alla de remissvar som skickas in och sedermera ställs samman efter att utredningen överlämnats till regeringen, vilket skedde den 1 februari 2019.

Titeln på utredningsrapporten är ”En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan” (SOU 2019:6). Avsikten är inte här att systematiskt gå igenom inlägg, inspel och remissvar utan att peka på vanligt förekommande invändningar som har redovisats mot grundbultarna i en tänkt ny tillitsbaserad styr- och resurstilldelningsmodell. Redovisningen är utan rangordning, det vill säga inget är mer frekvent förekommande eller mer viktigt än något annat.

- Det finns en oro för att en utvecklad myndighetsdialog där lärosätets profilering ska vara i fokus inte alls kommer att stödja lärosätets strategiska utveckling utan tvärtom kommer att begränsa

lärosätena och bli ytterligare en pålaga från regeringen. Den statliga styrningen av lärosätena kommer att förstärkas. Invändningen som huvudsakligen kommer från ledningar för universitet och högskolor, inte minst från företrädare för de större lärosätena, baseras på uppfattningen att det är styrelsernas uppgift att fatta beslut om mål och strategier för lärosätet och om eventuella satsningar på särskilda profiler inom utbildning och forskning.

- Det finns en oro bland lärare och forskare inom lärosätena för att lärosätetsledningarna får för stort inflytande över verksamhetens inriktning och utveckling om överenskommelser träffas med regeringen om särskilda satsningar. Profiler och utveckling av forskningsprogram växer upp underifrån i kollegiet och inte utifrån beslut om satsningar i linjen. Idén om profilering som utgår från ledningens prioriteringar är helt enkelt uttryck för linjestyrning, rektorsmakt och NPM och inte önskvärd ur ett kollegialt perspektiv. Långsiktiga överenskommelser riskerar också att inskränka lärosätenas flexibilitet och begränsa den akademiska friheten. Det går inte binda upp verksamheten i ett längre tidsperspektiv.
- Ett samlat anslag är en markering som kan stärka sambandet mellan utbildning och forskning och öka flexibiliteten, men andra åtgärder såsom ökade basanslag och ett meriteringssystem som lyfter fram pedagogiska meriter är viktigare åtgärder för att stärka sambandet.
- Ett samlat anslag kan negativt påverka möjligheterna för lärosätena att konkurrera på lika villkor. Stora och resursrika lärosäten får med ett samlat anslag ännu större möjligheter att göra satsningar som kan innebära att attraktiva utbildningsområden eller forskningsprofiler på mindre lärosäten blir utkonkurrerade.
- Ett samlat anslag ökar flexibiliteten för lärosätet men risken är då, hävdar företrädare för lärare och studenter, att resurser läggs på forskningen på bekostnad av utbildningen. Risken är således att ett samlat anslag innebär kvalitetsförsämringar inom utbildningen. Ett samlat anslag ökar flexibiliteten för lärosätet men risken är hävdar företrädare för forskning att resurser läggs på utbildning på bekostnad av forskningen. Risken är således att ett samlat anslag innebär kvalitetsförsämringar inom forskningen.

- Ett samlat anslag är tekniskt komplicerat och det är oklart hur avräkning ska göras och hur omfördelningar mellan utbildning och forskning ska budgeteras och redovisas. I dagens system räknas utbildningsanslaget av mot helårsstudenter och helårsprestationer medan basanslaget är villkorslöst. En synpunkt som har framförts i sammanhanget är att det är i detaljerna som problemet med samlat anslag sitter. Principiellt låter det bra med samlat anslag för ökad autonomi, men det är svårhanterligt att lösa och tillämpa i praktiken är en återkommande invändning.
- En minskad andel prestationsersättning innebär risk för kvalitetsförsämring. Viljan att stödja den enskilde studenten att klara särskilt svåra moment försvagas. En minskad andel prestationsersättning innebär också risk för försämrad produktivitet. Incitamentet att verka för god genomströmning försvinner och därigenom uppstår produktivitetsförluster.

De redovisade invändningarna mot förslagen, som alla är vanligt förekommande, har sin bas i särintressen och inte i omtanke om lärosätets verksamhet i sin helhet. Förändringar som föreslås ifrågasätts eftersom de riskerar att drabba den verksamhetsgren där vederbörande har sin huvudsakliga gärning. En oro finns också för att förändringar som innebär ökad autonomi för lärosätet som sådant innebär begränsningar för aktörer inom lärosätet. Risken är att maktfullkomliga rektorer tecknar avtal med regeringen om satsningar på utbildning eller forskning som inte är förankrade i kollegiet. Externa aktörer, och särskilt företrädare för näringslivet, har tydligt framhållit risken med en modell utan prestationsersättning och ekonomiska incitament. Det kommer innebära försämrad produktivitet, det vill säga en ökad kostnad per student.

I de invändningar som framförs saknas ett helhetsperspektiv på den verksamhet som universitet och högskolor bedriver och det saknas förtroende för att ledningar kan handskas med det utrymme som ett genomförande av förslagen skulle ge. Hursomhelst, alldeles oavsett stöd och invändningar i remissvaren redovisade utredningen ett stort antal förslag med möjligheter för regeringen att föreslå förändringar och i enlighet med regeringens ställningstagande om inriktningen och formerna för styrning göra styrningen mer tillitsbaserad.

6. Hur blev det då? Resultatet

Sedan utredningen ”En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan” överlämnades har två budgetpropositioner lagts, 2020 och 2021, och en forskningsproposition för perioden 2021–2024. Propositionerna och dess innehåll och övriga möjligheter till regeringsinitiativ så här långt behöver inte var slutresultatet av utredningen, flera förslag kan presenteras. Mycket talar dock för att det som nu lagts fram av regeringen som förslag är det som blir förändringar av lag och förordning, styrning och resursfördelning, detta som direkta konsekvenser av den av regeringen tillsatta tillitsinspirerade utredningen med ett omfattande och ambitiöst uppdrag. Vi kan då konstatera att något samlat anslag till utbildning och forskning har det inte blivit. Regeringen har valt att helt förbigå det förslaget. Vi kan också konstatera att någon förändring av ersättningsmodellen till utbildning har det inte blivit, det är fortfarande samma andelar avseende helårsstudenter respektive helårsprestationer. Några fyra-åriga överenskommelser har det inte heller blivit.

Det enda i förhållande till de fyra punkterna ovan där regeringen ändå har reagerat avser myndighetsdialogen. Här vill regeringen att en fördjupad dialog ska utvecklas kring lärosätenas specifika förutsättningar. Dessvärre ur lärosätenas perspektiv och såsom det ursprungligen var tänkt förefaller den utvecklade dialogen, i alla fall såsom den tillämpats under 2021, handla om att regeringen ska anpassa sina krav på lärosätena utifrån de unika förutsättningarna. Lärospecifika mål ska formuleras rörande kompetensförsörjning, jämställdhet, trygga anställningar och samverkan. Viktiga områden för förbättringar, men den typen av styrning var definitivt inte det som avsågs med genomförandet av en äkta dialog och överenskommelser. Så sammanfattningsvis har det inte blivit något alls av de intentioner som fanns när tankar på ett reformarbete föddes och en utredning tillsattes.

Det som regeringen har tagit fasta på är däremot ett resonemang och ett förslag i utredningen om att skriva in akademisk frihet i högskolelagen. Det är lätt att bejaka ett sådant förslag, men det har varit allt annat än okontroversiellt, dels därför att akademisk frihet knyts till den rådande värdegrunden som givetvis kan förändras och förskjutas över tid, dels därför att många reagerar på

att akademisk frihet skrivs in i lagen samtidigt som detaljstyrningen av utbildning och forskning uppfattas öka i praktiken. Istället för beslut och innehållsrik handling så föreslås och beslutas om en princip vars innebörd och betydelse är omdiskuterad. Frågan infinner sig varför en utredning överhuvudtaget tillsattes med de direktiv som gällde?

7. Vad kan vi lära av exemplet högre utbildning och forskning?

Försöken att reformera styrning och resurstilldelning med utgångspunkt från idéer om tillitsbaserad styrning misslyckades i grunden. När det kom till kritan fanns egentligen inget intresse från något håll att förändra, alla var mer eller mindre skeptiska till allt. Frågor som kan ställas är varför regeringen inte litar på universitet och högskolor, varför ledningarna inte litar på regeringen, varför kollegiet inte litar på sina ledningar och varför kollegor inte litar på varandra. Det var ju ändå tillit som skulle präglade styrning, organisation och ledning i den framtida statsförvaltningen, men tillit visade sig inte finnas, i alla fall inte i den utsträckning som de föreslagna förändringarna i rapporter och utredningar innebar eller krävde.

Det krävs mod att lämna ifrån sig ansvar och mod att ta emot ansvar. Förändring och ny ansvarsfördelning innefattar risker för både principalen och för agenten. Är förklaringen till uteblivna förändringar av styrning och resurstilldelning att ingen är beredd att riskera något, det är bättre att fortsätta som det är. Högre utbildning och forskning präglas ju trots allt i grund och botten av tämligen stort utrymme för lärare och forskare att bestämma innehåll i verksamheten och metod för genomförande. Eller är förklaringen till att inget händer helt enkelt att det saknas ömsesidig tillit mellan nivåerna regering och lärosäte respektive inom lärosätet mellan ledning och verksamhet?

8. Förklaringar baserat på grundkurs i styrteori

Möjligheterna för en principal att styra en agent är beroende av två omständigheter (beskrivningen baseras på Oucchi 1979). Den ena är om det finns kunskaper om orsak och verkan, det vill säga finns kunskap om vilka handlingar som leder till och förklarar ett visst utfall och vilka handlingar som inte stödjer ett visst utfall. Finns den typen av kunskap kan regelstyrning eller processtyrning utövas. Principalen utfärdar regler för hur verksamheten ska bedrivas och agentens uppgift är att följa reglerna och utföra verksamhet i enlighet med reglerna. Styrmodellen innebär att principalen föreskriver hur verksamheten ska bedrivas, hur processen ska vara, och inget utrymme lämnas för flexibilitet i utförandet. Rättvisa och likabehandling är värden som stöds av styrmodellen baserat på antagandet att alla klienters eller kunders behov är lika. Ett aktuellt exempel är att en ordning upprättas för hur medborgare ska vaccineras mot covid-19 och den ska följas av utförarna. Det finns inte möjlighet för enskilda utförare att själva ta ställning till hur det övergripande målet att hindra smittspridning och utrota viruset bäst nås. Det skapar stor turbulens om avvikelser sker mot fastställda regler. Styrmodellen stödjer ordning och reda och produktivitet i utförandet, den stödjer inte kontinuerlig och naturlig anpassning till förändrade förutsättningar och till lokala villkor. Det kräver att nya regler utarbetas och utfärdas och att principalen tar initiativ till att besluta om förändring.

Den andra grundläggande omständigheten för styrning är om verksamhetens resultat går att mäta. I en situation där en relevant och accepterad beskrivning av verksamhetens resultat kan upprättas kan resultatstyrning tillämpas. Ex ante kan mål för verksamheten upprättas och beslutas och ex post kan uppföljning ske mot målen, avvikelser fastställas och analyseras och ansvar utkrävas. Resultatstyrning ger också möjligheter till jämförelser över tid och jämförelser med andra, där det senare öppnar för konkurrens mellan utförare. Resultatstyrning innebär att agenten bestämmer hur verksamheten ska utföras för att uppnå acceptabla resultat. Resultatstyrning, som är kärnan i det enligt många

uppfattning förkastliga NPM, är således en styrmodell som befrämjar en långtgående decentralisering av beslut och ansvar. Modellen skapar förutsättningar för flexibilitet i utförandet och utrymme för lokal anpassning till rådande och till nya omständigheter. Ett sätt att beskriva införandet av styrformer som förknippas med NPM är att det helt enkelt handlar om övergång från styrning med regler som beskär agentens utrymme till en styrform som öppnar för egna initiativ och lokala lösningar.

Den fråga som nu infinner sig är vad som gäller om det vare sig finns kunskap om orsak och verkansamband eller tillgång till relevanta och accepterade resultatmål. Det principalen då måste förlita sig till är den kompetens som agenten besitter. Osäkerhet reduceras genom att se till att chefer och medarbetare inom organisationen har tillräckliga formella kvaliteter, till exempel är legitimerade läkare, auktoriserade revisorer eller behöriga lärare. Ordningen ger självfallet stort utrymme för agenten och organisationen kan betecknas som ocentraliserad och styrningen som rituell. Det finns helt enkelt ingen länk mellan principal och agent utöver att den formella kompetensen innebär att verksamheten är legitim och att den kan antas bedrivas i rimlig omfattning och med tillfredsställande kvalitet. NPM kan i detta perspektiv beskrivas som en styrform som syftar till att upprätta den saknade länken, att förändra organisationen från att vara ocentraliserad till att vara decentraliserad.

I jakten på att minska regelstyrningen och/eller den rituella styrningen har mål och resultatkrav formulerats mot vilka verksamhetens utfall kan ställas. Den styrformen har kritiserats och ska då ersättas av en, enligt förespråkarna, tillitsbaserad styrning. Frågan infinner sig då vad detta innebär relaterat till Oucchis modell. Är det en återgång till regelstyrning eller handlar det om att ge professionella utövare fritt fram igen och tillämpa rituell styrning.

En beskrivning och variant på innehållet i Oucchis modell redovisas av Adler (2001). Här beskrivs tre styrformer, vilka är hierarki, marknad och tillit. Den rituella styrningen i Oucchis modell är helt enkelt den tillitsbaserade. Logiken kan antas vara att det inte behövs styrning med mål och resultat och inte heller med regler eftersom principalen har en fullkomlig tillit, dels till att agenten har kompetens att utföra uppdraget, dels till att förhållningssättet till uppdraget innebär att det genomförs på ett sådant sätt att det bidrar till helhetens bästa.

I denna värld med fullkomlig tillit finns inga företeelser såsom spårbundenhet som kan innebära att saker och ting görs på det sätt som de alltid har gjorts och förmåga och vilja till anpassning till förändrade förutsättningar saknas (se

till exempel Hodgson 1993 och David 2005). Det existerar inte heller friåkare som inte agerar för helhetens bästa men drar fördel, åker snålskjuts, av att andra agerar för helheten (Coase 1988, Hardin 1993 och Ostrom, 1990). Suboptimering, där delen sätts före helheten alternativt det kortsiktiga före det långsiktiga (Johnson och Kaplan, 1987), är ett välbekant fenomen som kan påverka utfallet negativt, men som inte förefaller beaktas. Det finns inte heller några störningar i organisationen i att tillgången till information är asymmetrisk och att olikheter kan utnyttjas till att dra fördel vid till exempel förhandlingar om resurstilldelning (Wildavsky 1975 och Danziger 1978). Stråvan efter inflytande och makt är inte heller företeelser som stör ordningen och som skulle kunna innebära att aktörer fattar beslut för egen vinning och bortser från övergripande mål och strategier (se till exempel Allison, 1971).

De redovisade teorierna är grundläggande samhällsvetenskapliga teoribildningar som inte är möjliga att bortse från. Tillit är en viktig egenskap inom alla organisationer och där företeelser som öppenhet, samarbete och lyhördhet stödjer tillit medarbetare emellan och mellan ledning och medarbetare. Tillit kan förklara en verksamhets gynnsamma utveckling och förmåga att hantera besvärliga situationer (Brorström och Siverbo, 2008). Men det går inte att tillämpa en styrning där sådana egenskaper förutsätts ingå och grundläggande insikter om hur organisationer och individer agerar och fungerar bortses från. Det är naivt och ger intryck av att tillitsbaserad styrning snarast är en troslära. Det redovisade exemplet från statsförvaltningen och sektorn högre utbildning och forskning talar sitt tydliga språk att tillit som utgångspunkt saknar betydelse. Tillit byggs upp successivt om den tillämpade styrmodellen motverkar beteenden som stödjer kortsiktighet, förändringsobenägenhet och egennyttia och tilliten försvagas om sådana beteenden avslöjas och visar sig förekomma inom ledningarna och medarbetargrupper.

Tillitsbaserad styrning är således inte någon styrmodell utan graden av tillit är ett ingångsvärde vid uppbyggnad av en styrmodell som antingen bygger på resultat eller regler. Graden av tillit är samtidigt en effekt av implementeringen och tillämpningen av den specifika styrmodellen. En avslutande kommentar rör den omständigheten att en åtgärd i praktiken vid övergång till och tillämpning av så kallad tillitsbaserad styrning har varit att förenkla formerna och innehållet i målstyrningen och använda färre och mer övergripande mål än tidigare i planering och uppföljning. Så här uttrycker sig den tidigare ordföranden i Tillitsdelegationen i en intervju återgiven i Dagens Samhälle (2021). ”Det gäller att arbeta med ett fåtal övergripande mål. I praktiken betyder det att

man inte skriver styrdokument med 72 punkter. Istället ska man stanna upp vid det övergripande målet och överlåta till verksamheterna och professionerna att komma på hur man ska göra”. En fråga som detta väcker är om det verkligen innebär mindre styrning, det kanske är precis tvärtom. En karaktäristik av tillitsbaserad styrning utifrån det sagda är att styrformen inte är något annat än ytterligare en NPM-tillämpning och om tillämpningen skulle innebära mindre styrning så låt oss kalla den NPM-light.

Referenser

Litteratur

Paul S. Adler, 2001. "Market, Hierarchy, and Trust: The Knowledge Economy and the Future of Capitalism." *Home Organization Science*: Vol. 12, No. 2

Axelrod, Robert, 1984. "The Evolution of Cooperation." New York: Basic Books

Allison, Graham, 1971. "The Essence of Decisions: Explaining the Cuban Missile Criss." Little Brown

Berlin, Johan och Gustaf Kastberg Weichselberger, 2021. "Styrning av hälso- och sjukvård." Stockholm: Liber

Brorström, Björn och Marianne Granfelt, 2017. "Tillitsbaserad styrning och reformerad resurstilldelning." Stockholm: Sveriges Universitets- och Högskoleförbund

Brorström, Björn och Staffan Johansson, 1992. "Från regler och konton mot värderingar och ansvarsenheter - En bok om decentraliseringens bryderier och förändrade styrformer i kommuner och landsting." Lund: Studentlitteratur

Brorström, Björn och Björn Rombach, 1996. "Lugnet efter stormen - Om storslagna reformer och brist på förändringsförmåga i kommuner." I ekonomistyrning och informatik, sid 111-125

Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2008. "Perspektiv på framgångsrika kommuner. Demokratiska och ekonomiska utmaningar i teori och praktik." Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, rapport 94

Coase, Ronald, 1937. "The Nature of the Firm." *Economica*, vol 4 sid 386–405

Coase, Paul A, 1984. "The New Institutional Economics." *Journal of Theoretical Institutional Economics* 140, sid 229-231

Danziger, James N, 1978. "Making Budgets: Public Resource Allocation." London: Sage Publications

David, Paul A. 1975. "Clio and Economics of QWERTY." I American Economic Review 75: 332-337

Hardin, G, 1968. "The Tragedy of the Commons." Science 162, sid 1243-1248

Hodgson, Geoffrey M., 1999. "Evolution and Institutions. On Evolutionary Economics and the Evolution of Economics." Aldershot: Edvard Elgar Publishing Company.

Hood, Christopher, 1991. "A Public Management for All Seasons." Public Administration, vol 69, Issue 1, sid 3-19

Johnson, H. Thomas and Robert S. Kaplan, 1987. "The rise and fall of management accounting" Engineering Management Review, IEEE 15.3 sid 36-44

Khalil, Elias L, 1994. "Trust."

I Hodgson, Geoffrey M., Warren J. Samuels och Marc R. Tool, "Institutional and Evolutionary Economics" Edvard Elgar, Aldershot, sid 339-346

Ostrom, Ellinor, 1990. "Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Actions." Cambridge: Cambridge University Press

Ouchi, William, 1979. "A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms." Management Science, sid 833-848, vol 25, no 9, september

Wildavsky, Aaron, 1975. "Budgeting. A Comparative Theory of the Budgeting Processes." Boston: Little Brown & Co.

Offentligt tryck och tidningsartiklar

Budgetpropositionen för 2016 (prop 2015/16:1)

Dagens samhälle, nr 12 2021. "Tre vägar till styrning" sid 22-23

Finansdepartementet, 2016. "Uppdrag till Statskontoret om statlig styrning av offentlig sektor." Regeringsbeslut 2016-02-04

Kommittédirektiv 2017:46. "Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten." Stockholm

Proposition 2020/21:60. "Forskning, frihet, framtid. Kunskap och innovation för Sverige." Stockholm

SOU 2015:92. "Utvecklad ledning av universitet och högskolor." Stockholm

SOU 2019:6. "En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan." Stockholm

SOU 2019:43. "Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad ledning och styrning i staten." Betänkande av Tillitsdelegationen.

Kommunforskning i Västsverige, KFi, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och regioner.

Verksamheten utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och regioner samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö



**KommunForskning
i Västsverige**

c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg

Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se