

# Från tilltrobaserad till misstrobaserad styrning

## Relationen mellan stat och kommun och styrning av äldreomsorg

*Av Stig Montin, professor, Förvaltningshögskolan,  
Göteborgs Universitet*

Refereevurdert

### Indledning

Ett växande inslag i svensk förvaltningspolitik är det som går under den övergripande benämningen »granskning«. Inte minst gäller det den verksamhet som kommuner och landsting ansvarar för. Med granskning avses statliga myndigheters tillsyn men också kvalitets- och rankingsystem, revision, utvärdering, ackreditering och benchmarking som bedrivs av andra aktörer (en motsvarande internationell samlingsbeteckning är »performance scrutiny«, se Nutley et al 2012). Dessa och liknande aktiviteter har ökat i omfattning i Sverige under senare årtionden (se t ex Johansson & Lindgren, red 2013; Lindgren 2014; Öberg 2014). Nya utvärderings- och tillsynsmyndigheter har etablerats, system för »öppna jämförelser« har utvecklats och en rad olika organisationer rangordnar kommunerna i olika avseenden. Sverige följer här en stark internationell trend och internationella forskare inom området talar om »auditing explosion« (Power 1997), granskning som en »growth industry« (Sanger 2013) och som en »wave of the future« (Pollitt & Bouckaert 2011).

Det finns flera skäl till att bedriva granskning, till exempel för att kontrollera om en verksamhet uppfyller de mål och krav som lagstiftningen anger eller att kontrollera om lokala politiska mål uppnås. Således kan granskning framstå som en närmast självklar del av nationell och lokal styrning. I denna artikel är dock ansatsen mer kritiskt analyserande. Utgångspunkten är att den idémässiga basen för granskning är misstroende: »Om de aktörer som granskningen riktar sig mot vore att lita på fullt ut skulle det inte behövas någon granskning« (Johansson & Karlsson 2013:44). Granskning och användningen av den samma kan således karakteriseras som miss-

troendebaserad styrning och att detta är något som förstärkts under senare tid. Kanske kan man tala om ett skifte från tilltrobaserad till misstrobaserad styrning? I en statlig utredning från 2002 (Tillsynsutredningen) ges uttryck för ett sådant skifte:

»Den svenska förvaltningskulturen är starkt inriktad på samförstånd, kompromissvilja och hederlighet. Därför har tillsynen i sin mer kontrollerande form en svag ställning i det svenska politiska systemet i motsats till förhållanden i andra länder.« Denna »kultur« håller på att förändras, vilket exemplifieras med att »kommunaliseringen och införande av ramlagar (har) fått till effekt att större krav ställs på en effektiv statlig tillsyn« (SOU 2002:14, s 19).

Det verkar således som att någonting har hänt i den svenska förvaltningspolitiken som är värt att betrakta lite närmare. Syftet med denna artikel är beskriva och ge tänkbara förklaringar till ett förvaltningspolitiskt skifte som jag valt att kalla från tilltrobaserad till misstrobaserad styrning. Avslutningsvis kommer även några tänkbara konsekvenser av detta skifte att diskuteras. Den valda tidsperioden sträcker sig från slutet av 1970-talet fram till 2014. Historiskt sett är det en kort period och skulle studien stäcka sig längre bak i tiden är det troligt att tiden före 1980-talet också uppvisar starka drag av misstroendebaserad styrning. Möjligen är den period som här beskrivs som en period av tillitsbaserad styrning bara en kort parentes i historien. Den historiska betraktelsen lämnas dock därhän i detta sammanhang. Sveriges politiska och administrativa kultur är i ett jämförande perspektiv samförståndsorienterad och pragmatisk. Inte minst gäller det relationen stat och kommun. Men även inom ramen för en sådan kultur kan graden av samförstånd variera över tid. Det är således *inom* denna kulturella ram som tilltrobaserad respektive misstrobaserad styrning ska betraktas.

De källor som använts för att studera den förändrade förvaltningspolitiken är i första hand det offentliga trycket, det vill säga propositioner (särskilt budgetpropositioner) och statliga utredningar (SOU). Vidare används också dokument producerade av statliga myndigheter och relevanta intresseorganisationer, framför allt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Studien är således en traditionell statsvetenskaplig idéanalys där utsagor från centrala aktörer i den offentliga maktsfären bildar underlag för en berättelse om hur (och varför) en tilltrobaserad styrning av kommunerna och verksamheter som kommunerna ansvarar för övergår i en misstroendebaserad styrning som blir allt mer intensiv under 2010-talet.

I fokus för studien står den statliga styrningen av kommunerna samt styrningen av ett välfärdsområde som kommunen ansvarar för, nämligen äldreomsorg.

## Teoretisk förankring

För att undersöka den förvaltningspolitiska förändringen när det gäller relationen mellan stat och kommun samt inom äldreomsorg behövs först ett klargörande av vad tilltrobaserad respektive misstrobaserad styrning kan betyda.

Tilltro är en relation mellan individer, organisationer och institutioner som påverkar interaktionen på ett stödjande sätt. Misstro betyder att aktörer inte riktigt litar på varandra, till exempel när överordnade myndigheter inte litar på att underordnade enheter gör det man kommit överens om (Bouckaert 2012). Distinktionen mellan tilltrobaserad och misstrobaserad styrning kan härledas ur och förankras i olika teore-

tiska inriktningar. Misstroberad styrning kan närmast förknippas med den styrningsfilosofi som går under benämningen New Public Management (NPM) inom vilken det förespråkas att den offentliga förvaltningen bör styras genom olika kontrollmekanismer såsom resultatmätning, standardisering och hierarkisk styrning (Hood 1991; Edelenbos & Esthuis 2011). Tilltroberad styrning kan relateras till senare tids litteratur kring New Public Governance (NPG) inom vilken det finns en föreställning om att styrning bäst sker genom deliberation och professionella nätverk (Osborne, ed. 2010; Pollitt & Bouckaert 2011). Dessa två synsätt återspeglas i något som definierats som två »granskningsdoktriner« (Öberg 2014: 172ff). Den ena doktrinen säger att politik är något som utformas under tiden den genomförs, vilket innebär att förvaltningen är svår att kontrollera utifrån. Istället sätts tilltro till professionernas vilja och förmåga att utöva »inre kontroll«. Det förutsätts att professionerna drivs av plikt känsla gentemot allmänheten, respekt för politiska beslut och mål samt egna professionella normer. Med andra ord kan sägas att den professionaliserade förvaltningens tjänstemän ska balansera lydnad inför lagen, lojalitet till överordnade och hänsyn till samhällsmedlemmarna (Lundquist 1988:172). Enligt den andra doktrinen räcker det inte med sådan inre kontroll eftersom det för eller senare uppstår maktmissbruk. Enligt detta synsätt är det därför viktigt att det finns en tydlig gränsdragning mellan politik och förvaltning samt att den professionella förvaltningen kontinuerligt granskas (se Ferlie & Geraghty 2005 för en genomgång av olika förhållningssätt till professioner inom offentlig verksamhet).

När makt och ansvar flyttas från en högre till en lägre nivå i en hierarki genom decentralisering eller delegering utan att det samtidigt ställs krav på återföring av information om vad man åstadkommer tyder det på att tilltron är stor. Relationen mellan stat och kommun kan vara sådan att riksdag, regering och statliga myndigheter på goda och historiska grunder inte har skäl att ifrågasätta om kommunerna gör vad som förväntas av dem. Det antas finnas en samsyn kring hur olika samhällsproblem skall mötas och hur olika verksamheter skall bedrivas. I den tilltroberade styrningslogiken finns också ett stort förtroende för professioner. Lärare i skolan och hemtjänstpersonalen förutsätts göra det rätta och det goda utan att det behöver kontrolleras i efterhand eller att verksamheten behöver detaljregleras. Generellt sett kan sägas att tilltroberad styrning framför allt bygger på tillit till professioner och deras normer och etiska förhållningssätt (se Evetts 2006 för en diskussion kring tilltro och professioner).

Hur kan man då mer specifikt karaktärisera misstroendebaserad styrning? Här ligger det nära till hands att lyfta fram distinktionen mellan principal och agent, som är vanlig inom ekonomisk teori (se t ex Molander m fl 1999; Salamon, ed. 2002). Tankefiguren är två parter som kommer överens om vem som skall göra vad: en principal och en agent som utformar ett »kontrakt« (formellt eller informellt) där det anges vad de båda parterna skall göra för att uppnå ett gemensamt intresse. Eftersom det antas att båda parterna framför allt har egna intressen är det inte givet att det fungerar som det var tänkt. Tre slags problem brukar lyftas fram. Det första är att informationen kan vara asymmetrisk, eftersom inga kontrakt täcker allt som kan ske i framtiden. Den ena parten vet mer än den andra och att det antas utnyttjas för egen vinning. Innebörden är att principalen inte kan ta för givet att agenten fullföljer sitt uppdrag. Ett annat problem kan vara att ingen av de båda parterna vill ta allt för stora risker och att det därför är svårt att forma en överenskommelse över huvudet taget. Det tredje problemet handlar om svårigheter att mäta resultat. Ofta utvecklas en situation

där det mätbara blir viktigast och därmed styrande för verksamheten. Generellt sett talar teorin för att när en verksamhet lätt kan översättas i mätbara resultat (t ex kvadratmeter lagd asfalt) kan en extern uppdragstagare (principal) vara att föredra, men om det är svårt att definiera och mäta resultaten kan det vara naturligare för principalen att låta den egna personalen göra jobbet eftersom den är lättare att kontrollera än en extern utförare.

Det finns enligt teorin olika sätt att hantera dessa problem. Ett sätt är att så noggrant som möjligt precisera vem som skall göra vad, det vill säga så fullständiga kontrakt som möjligt. Ett annat sätt är att satsa på kontinuerlig granskning och kontroll av agentens förehavanden och ett tredje sätt är att utkräva ansvar och dela ut belöningar eller bestraffningar för att åstadkomma önskvärda resultat. Det finns också en fjärde lösning, nämligen det som kallas »relationskontrakt«, vilket betyder att det formas en ömsesidig förståelse av vilka principer som skall styra verksamheten (Brown *et al* 2006). Denna fjärde lösning närmar sig då det tidigare diskuterade grundläggande förhållningssättet, nämligen tilltrobaserad styrning. Således är det möjligt att även via teorier kring rational choice identifiera mekanismer som kan ligga till grund för en styrning som baseras på tilltro snarare än misstro. En av de mest kända företrädarna i detta sammanhang är Elinor Ostrom, som tillsammans med kollegor genom experiment och fältstudier har visat hur fysiska, kulturella och institutionella faktorer tillsammans med rykten bidrar till tilltro, ömsesidighet och samarbete (se t ex Ostrom & Walker, eds. 2002).

Distinktionen mellan tilltrobaserad och misstrobaserad styrning är en teoretisk renodling. I praktiken baseras styrning på båda aspekterna, men den ena kan vara dominerande över den andra och dominansen kan skifta över tid (Bouckaert 2012). Båda förhållningssätten till att styra kan vara framgångsrika i termer av att åstadkomma det som avses. I båda fallen kan det också förekomma negativa bieffekter, det vill säga sådant som man inte avsett. Relationen mellan de två synsätten kan vara så att om tilltrobaserad styrning misslyckas kan det ligga nära till hands att övergå till en mer misstrobaserad styrning.

## 1980-talet: mer tilltro än misstro

Någon renodlad tilltrobaserad styrning har det kanske aldrig förekommit, men både när det gäller relationen stat och kommun och inom välfärdstjänsterna finns det mycket som tyder på att en sådan logik var framträdande under 1980-talet och en bit in på 1990-talet.

Under 1970-talet växte kritiken mot »regelstyrning« och »detaljstyrning«. Framför allt gällde det statens styrning av kommunerna, men också styrningen inom kommunerna. Det fanns ett utbrett missnöje mot den offentliga byråkratin för att vara odemokratisk, ineffektiv och oöverskådligt regelstyrd. Inte minst gällde detta kommunerna som genom sammanslagningar bedömdes ha blivit politiskt svårstyrda och svårtillgängliga för medborgarna. De borgerliga regeringarna i slutet av 1970-talet påbörjade och den socialdemokratiska regeringen (från 1982) fortsatte med att försöka utforma en sammanhållen förvaltningspolitik (den första i modern tid) (Mellbourn 1986; Esping 1994: 65 ff). Den socialdemokratiska regeringen var i en något brydsam situation eftersom den fick representera framväxten av den byråkrati som kritiserades, samtidigt som det från borgerligt håll kom förslag om att införa

marknadsorienterade reformer för att öka effektiviteten och minska de offentliga utgifterna, samt kritik från vänster som lyfte fram andra alternativ såsom brukar- och personalkooperativ. Kort sagt fanns det en påtaglig misstro mot hur den offentliga förvaltningen fungerade bland politiker och olika opinionsbildare, men bland medborgarna i allmänhet fanns det inget påtagligt missnöje (Mellbourn 1986).

Under 1980-talet initierades en rad försöksverksamheter och reformer som kan rubriceras som decentralisering, både i relationen stat-kommun och inom kommunerna. Sett i ljuset av dagens intensiva fokus på tillsyn, kvalitetsmätning, uppföljning, rangordning, utvärdering och andra former av granskning framstår det som introducerades på 1980-talet som att öka frihetsgraderna utan att samtidigt betona efterhandskontroll som styrinstrument. Under 1980-talet genomfördes en rad regelförändringar, såsom minskning av antalet specialdestinerade statsbidrag, minskning av de statliga myndigheternas reglering, minskad underställningsskyldighet och det genomfördes ett frikommunförsök med ytterligare regelförenklingar för ett urval av 37 kommuner och fyra landsting. Kommunernas ansvar och rörelsefrihet ökade. Det hela byggde på en idé om att avreglering och decentralisering (lokal anpassning) skulle gynna det lokala politiska ansvaret. Eftersom kommunernas resurser hade ökat borde de få ta större ansvar för sina angelägenheter (Mellbourn 1986:71). Någon särskild betoning på resultatkontroll när det gäller måluppfyllelse i den kommunala politiken och verksamheten förekom inte i detta sammanhang. Avregleringen inom offentlig verksamhet skulle också främja de anställdas handlingsutrymme. Ett exempel på hur denna idé uttrycktes under 1980-talet kan tas från en intervju med dåvarande civilministern Bengt K Å Johansson:

»De som arbetar i en verksamhet ser själva bäst vad som fungerar och vad som inte gör det. Vi måste få fram de reaktionerna! Vi måste ge de anställda och ledningarna möjlighet att själva göra korrigeringar utan att varje gång hämta kraft ur någon storts politikerstyrning« (I Blickpunkten, 1988). Det kan tolkas som ökad tilltro till professionerna.

När förslaget till ny kommunallag utarbetades fanns det en tydligt artikulerad idé om att kommunerna inte längre behövde detaljstyras, utan kunde få utforma sin organisation efter egna önskemål och detta byggde på »en stark tilltro till kommunernas och landstingens förmåga att ta ansvar för de samhällsuppgifter som statsmakterna har tilldelat dem« (Prop. 1990/91:117, s. 40). I detta avseende var det en kodifiering av en sedan slutet av 1970-talet påbörjad minskning av den statliga detaljregleringen (Gustafsson 1999, s. 114ff). När det gäller statliga myndigheters styrning av kommunal verksamhet definierades deras roll om i enlighet med målstyrningsidén. Det gäller exempelvis Socialstyrelsen som fram till 1980-talet hade som främsta uppgift att på basis av gällande lagstiftning utfärda riktlinjer och rekommendationer. Denna form av styrning ifrågasattes alltmer, inte minst från kommunalt håll (Bladh 1987). Regelstyrningen skulle tonas ned och tyngdpunkten för Socialstyrelsens centrala verksamhet skulle »under nu överblickbar period ligga på uppföljning och utvärdering« (Socialdepartementet 1988, s 7). I praktiken utvecklades emellertid inte granskningsverksamheten i någon större omfattning vid denna tidpunkt, även om det inrättades särskilda regionala tillsynsmyndigheter. Idén om att främja den kommunala självstyrelsen och minska de statliga myndigheternas styrning var fortfarande starkt dominerande. Det var först i slutet på 1990-talet som resultatstyrning och kvalitetsstyrning började konkretiseras (Lindgren 2014, s 32).

Under första hälften av 1980-talet fick idén om decentralisering också ett starkt genomslag inom kommunerna. Ett exempel det var införande av kommundelsnämnder, som möjliggjordes genom den så kallade Lokalorganslagen. I många kommuner skulle detta kombineras med målstyrning. Målstyrning inom kommunerna beskrevs i slutet av 1980-talet som bestående av framför allt två komponenter. Den ena var att de förtroendevalda skulle formulera »tydliga mål« samt »se till att målen omsätts i den praktiska verksamheten« (SOU 1990:24, s. 53). Den andra komponenten var delegering, dels från fullmäktige till nämnder, dels från nämnder till anställda: »(I) ett målstyrt system kan de anställda få ökade befogenheter och ett större ansvarstagande i fråga om hur verksamheten skall bedrivas« (Ibid, s. 55). Sett i ljuset av dagens diskussioner om hur utflödeskontrollen kan och bör utformas framstår det som anmärkningsvärt att uttrycket »se till att målen omsätt« inte närmare diskuterades. Det förs i anslutning till idén om målstyrning ingen diskussion kring om och i så fall hur måluppfyllelsen kan kontrolleras. I förslaget till ny kommunallag betonas att det är viktigt med »verksamhetsredovisningar« och »uppföljning« för att »kunna utläsa resultatet i förhållande till de politiska målen«. Men det framhålls samtidigt att omfattningen av redovisningen och i vilka former den ska ske är inget som bör regleras utan det bestämmer fullmäktige »utifrån lokala behov och förutsättningar« (Prop. 1990/91:117, s. 48). I samband med nämndernas ansvar är det endast revisionens uppföljning och kontroll som uppmärksammas, inte hur nämnderna borde följa upp och kontrollera om verksamheten uppnår målen (SOU 1990:24, s. 114; Prop. 1990/91:117, s. 90).

En tolkning av frånvaron av tydliga krav på utflödeskontroll, annat än i form av revision, är att målstyrningen som idé vilade på en föreställning om tillitsbaserad styrning. Det framstår som att både relationen mellan stat och kommun och den inomkommunala styrningen baserades på bedömningen att kommunerna respektive personalen utan särskilda konstruerade incitament självmant skulle arbeta för att nå uppsatta mål. Det talades om behov av instrument för uppföljning och utvärdering. Det talades också om effektivitet och produktivitet, men det viktigaste i idén om målstyrning och decentralisering vid mitten av 1980-talet framstår som att frigöra kommuner och anställda inom offentliga verksamheter från detaljstyrning och regelstyrning. Decentraliseringen fortsätter in på 1990-talet, framför allt i form av kommunalisering av grund- och gymnasieskolan, ny kommunallag som ger större organisatoriska friheter samt avvecklingen av specialdestinerade statsbidrag.

## 1990-talet: Den misstroberade styrningen växer fram

Kommunerna har som viktiga välfärdspolitiska institutioner tillåtits, uppmuntrats och stundtals mer eller mindre tvingats att expandera. Störst var expansionen under 1960- och 1970-talet med årliga volymökningar på 4-7 procent. Under 1980-talet låg expansionen på 2-4 procent, men under senare delen av årtiondet argumenterade den socialdemokratiska finansministern (Kjell-Olof Feldt) för att den borde ligga på max en procent (se t ex Prop. 1989/90:100; Prop. 1990/91:100). Kravet på att kommunerna borde hålla igen i sin konsumtion utmynnar i skattestopp under 1991 och 1992 samt en överenskommelse mellan regeringen och Kommunförbundet/Landstingsförbundet om att inte heller öka skattetrycket under 1993 och 1994. Det betonas också att »(O)m det visar sig att kommuner och landsting ändå överväger skat-

tehöjningar efter 1992 eller om volymtillväxten i den kommunala konsumtionen skulle bli för hög är regeringen beredd att omedelbart föreslå ett förlängt skattestopp eller på annat sätt begränsa kommunernas och landstingen möjlighet att expandera« (Prop. 1990/91:100, bilaga 1). Det kommunala skattestoppet förlängdes av den borgerliga regeringen till och med 1993.

Vid tidigt 1990-tal framträder således något som inte förekommit tidigare, nämligen en närmast hotfull hållning gentemot kommunerna. En inte lika hotfull men ändå kritisk hållning från regeringens sida fortsätter under 1990-talet. I senare budgetpropositioner talas det om att det finns stora variationer när det gäller kvaliteten inom det kommunala området och att det ges »hög prioritet« med att »förbättra uppföljningssystemen«. Inte minst mot bakgrund av att statsbidragssystemet ändrades 1993, från öronmärkta bidrag till generellt statsbidrag, skulle statens styrning övergå till att granska måluppfyllelsen. Det betonas att riksdag och regering får ett ökat behov av att följa upp och utvärdera verksamheten i kommuner och landsting när det gäller effektivitet och kvalitet. Det vidare talas om att staten måste kunna påverka den kommunala konsumtionsutvecklingen men »med respekt för den kommunala självstyrelsen« (Prop. 1993/94:100, Bilaga 1, s 65). År 1994 överförs kommunala frågor från Civildepartementet till Finansdepartementet, vilket kan tolkas som ett uttryck för det var dags att skärpa den finansiella styrningen av kommunerna.

Under denna period uppstår spänningar i relationen mellan stat och kommun, vilket kommer till uttryck i olika sammanhang. Från kommunalt håll framkommer ett missnöje mot det som betraktas som återupptagen regelstyrning och det talas mindre om samspel och samverkan och mer om att hitta »en rimlig balanspunkt mellan de mot varandra stående intressena« (Svenska Kommunförbundet 1994, s 9). Även i den pågående utredningen om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd talas det ett par år senare om att finna »en rimlig avvägning mellan konkurrerande intressen« (SOU 1996:129, s 21).

Sammantaget kan sägas att med argumentet att kommunerna måste vara mer återhållsamma i sin konsumtion vill regeringen (och det gäller både socialdemokratiska och borgerliga regeringar) förändra styrningen i riktning mot mer av efterkontroll av hur resurserna används och vilken kvalitet som uppnås. Det framstår inte som orimligt att tolka det som att staten inte längre riktigt litat på att kommunerna använder sina resurser på rätt sätt. Styrningen av kommunerna blir mer misstroendebaserad.

Det misstroendebaserade förhållningssättet fick vid millennieskiftet stöd från av den så kallade Lindbeckkommissionen vid sekelskiftet (Lindbeck m fl 2000). Kommissionen identifierade vid slutet av 1990-talet ett »mönster« av problem bestående av tre delar: »oklar maktfördelning« (mellan EU, staten, statliga myndigheter och kommuner), »bristande granskning av makthavare på alla politiska nivåer« samt »växande svårigheter att utkräva ansvar av de styrande« (s 18f). I det senare fallet gäller det framför allt den »otydliga gränsdragningen mellan statligt och kommunalt ansvar«. Det råder ofta långa ansvarighetskedjor mellan medborgarna och serviceproducenten, vilket »ställer mycket höga krav på granskning och mekanismer för att utkräva ansvar« (s 85). Kommissionen bedömer att det inte finns någon »heltäckande och effektiv granskning«. Det förekommer endast punktvisa utvärderingar av t ex Socialstyrelsen och Skolverket, men hos dessa myndigheter är inte »traditionen att bedriva utvärderingar särskilt stark«, menade kommissionen (s 89). Bland förslagen som formuleras finns bland annat krav på att »(S)taten måste definiera baskraven för

granskning och insyn samt kräva jämförbarhet mellan kommunerna«. Det är endast på detta sätt, menar kommissionen som det »skapas incitament för de verksamhetsansvariga att jämföra prestationer och kostnader över kommungränserna«. Det råder brist på oberoende granskare och man ser en förebild i det brittiska statliga kommunrevisionsverket Audit Commission (s 101).

## Äldreomsorgen kommer i fokus för granskning

Även om det inte uttryckligen talades om att kommunala verksamheter borde utsättas för systematisk granskning under slutet av 1980-talet hade det påbörjats en diskussion om effektivitet. Det fanns under första hälften av 1980-talet stora tveksamheter inom den socialdemokratiska regeringen till att över huvud taget mäta effektivitet och produktivitet inom offentlig verksamhet. Det var först 1986 som ordet »effektivitet« förekom som kapitelrubrik i budgetpropositionen (Mellbourn 1986: 29f). Frågan om relationen mellan ekonomiska insatser och vad som kom ut ur verksamheten började dock bli föremål för ett ökat intresse. Ett exempel är Expertgruppen för offentlig ekonomi (ESO) som började konstruera indikatorer för effektivitet och kvalitet för barnomsorg och äldreomsorg (se t ex Finansdepartementet 1988).

När det gäller äldreomsorg har relationen mellan stat och kommun genomgående sedan 1970-talet huvudsakligen karakteriserats av stor respekt för den kommunala självstyrelsen. Sålunda har den styrning som aviserats i exempelvis den nationella handlingsplanen för äldrepolitiken vid slutet av 1990-talet (Prop. 1997/98:113) och i den nationella utvecklingsplanen för vård och omsorg och äldre (Prop. 2005/06:115) huvudsakligen varit »mjuk« (information, projektstyrning, kunskapsstyrning, överenskommelser och utvärdering) snarare än »hård« (lagar och förordningar, statsbidrag och tillsyn) (Feltenius 2011). Med detta sagt går det ändå att spåra en viss tilltagande inriktning mot att kritiskt granska äldreomsorgen vid slutet av 1990-talet. Allt bedöms inte vara frid och fröjd. Kommunerna betraktas inte riktigt som lika självklart ansvarstagande som under 1980-talet. I regeringens handlingsplan från 1997/98 används uttryck som inte varit vanligt förekommande tidigare, nämligen »förstärkt tillsyn, effektivare kontroll och kvalitetssäkring« (Prop. 1997/98:113, s. 2). De skäl som först och främst redovisas är att det »under hösten 1997 uppmärksammades flera fall av brister inom vård och omsorg«. Regeringen var då snabb (redan i december samma år) att ge Socialstyrelsen och länsstyrelserna i uppdrag att förstärka sin tillsyn och utveckla kvaliteten. Regeringen slog fast att »minst vart femte år skall varje kommun i landet ha varit föremål för en granskning av tillsynsmyndigheternas sida« (Prop. 1997/98:113, s. 83). Det aviseras också en »slagkraftigare organisation« än den rådande uppdelningen mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Kvalitetssäkring inom äldreomsorgen hade uppmärksammats tidigare, bland annat i form av att det hade bildats en nationell initiativgrupp för kvalitetsutveckling i samarbete mellan Socialstyrelsen, Svenska kommunförbundet och Föreningen Sveriges Socialchefer. Det infördes också en ny paragraf i Socialtjänstlagen (började gälla 1 januari 1998) som stadgar att socialtjänsten (inklusive äldreomsorg) ska vara av »god kvalitet«. Socialstyrelsen, som vid början av 1990-talet kraftigt rationaliserades och försvagades, började återuppbygga sin legitimitet som myndighet, men denna gång som utvärderande och granskande istället för regelstyrande (Hall, kommande).



Under slutet av 1990-talet var bristande kvalitet den dominerande problembilden inom äldreomsorgen. Under 1997 uppmärksammades ren vanvård av en undersköterska (Sarah Wägner) som resulterade i en lagstiftning som innebär anmälningsskyldighet för alla som är verksamma inom omsorgen om äldre och funktionshindrade (Lex Sarah). Allt eftersom kvalitetsbrister uppmärksammades vid denna tid har det varit en ständig ökning av resurser till tillsynsverksamhet och organiseringen har förändrats i omgångar (Ek 2012, s 73ff). Tre problem med tillsynen har diskuterats: den har varit alltför svag, den har inte varit enhetlig och den har varit alltför diffus och otydlig. Först fick länsstyrelserna under 1990-talet förstärkta resurser för den sociala tillsynen, därefter (2010) flyttades tillsynen över till Socialstyrelsen där en särskild enhet bildades och i juni 2013 tillkom en helt ny tillsynsmyndighet (Inspektionen för vård och omsorg, IVO). Granskningen av äldreomsorg intensifierades således 2010, bland annat genom att Socialstyrelsen genomförde en treårig granskning av äldreboenden där man kom fram till att 80 procent av de granskade boendena uppvisade brister (Socialstyrelsen 2012).

### Granskning av äldreomsorgen: från nätverk till centralstyrning

Samtidigt som statliga utredningar, regeringen, Socialstyrelsen och Riksdagen under 1990-talet diskuterar och introducerar olika former av styrning av kommunerna för att främja kvaliteten inom äldreomsorgen pågår ett lokalt utvecklingsarbete med stöd av dåvarande Svenska Kommunförbundet (nuvarande Sveriges Kommuner och Landsting, SKL). Bland annat är det fyra kommuner som vid slutet av 1990-talet utvecklar »omsorgsgarantier«, i kombination med klagomålshantering för att på det sättet främja kvalitetsarbetet (Svenska Kommunförbundet 2002). Detta kom att ingå i ett större projekt kallat »jämförande kvalitetsnätverk« som bestod av ett tjugotal kommuner som ville utveckla metoder för att jämföra sig med varandra (benchmarking) med utgångspunkt från lokala behov och kunskapsintressen, vilket markeras i en rapport: »Det måste vara ett verktyg som fungerar utifrån det kommunala självstyret« (Svenska Kommunförbundet 2001). Projektet växte till att omfatta närmare 50 kommuner några år senare för att därefter växa till ett nationellt projekt (Jämförelseprojektet) omfattande 28 nätverk för olika verksamhetsområden med 190 deltagande kommuner. Det utarbetades ett »informationsindex« med ett 20-tal uppgifter om äldreomsorgen (och totalt 200 frågor för all kommunal verksamhet).

Jämförelseprojektet avslutades formell 2010 men flera av resultaten och måtten samlades (tillsammans med andra data) i en databas (KOLADA). Parallellt med detta projekt startade SKL år 2006 ett annat projekt för att ta fram »ett verktyg som beskriver kommunens kvalitet i ett medborgarperspektiv«, kallat Kvalitet i Korhet (KKiK). Det har haft ett särskilt fokus på att »stärka de förtroendevaldas roll i styrningen av den kommunala verksamheten« och omfattar cirka 40 mått på kommunens prestationer inom olika områden ([www.skl.se](http://www.skl.se)). År 2007 deltog 43 kommuner i KKiK och 2012 deltog 192 kommuner. Under samma period, dvs i slutet av 2000-talet argumenterades det för att det i kommunerna borde bildas »fokusgrupper« med brukare, politiker, tjänstemän m.fl. för att utveckla kvaliteten i äldreomsorgen (se t ex Äldre i Centrum nr 2/2009).

Beskrivningen ovan av olika projekt och nätverk kring kvalitetsutveckling som startade i slutet av 1990-talet ger ett tydligt intryck av horisontellt samarbete med

kommunerna som utgångspunkt snarare än statliga mål och förväntningar. I ett jämförande perspektiv har forskare beskrivit denna utveckling av »performance measurement« och »benchmarking« i Svenska kommuner som nerifrån styrt utvecklingsarbete med frivilligt och omfattande deltagande, vilket gör att det avviker från motsvarande utveckling i England, Tyskland, Frankrike och Schweiz (Kuhlmann 2010; Kuhlmann & Jäkel 2013). Således framstår utvecklingen av granskning av kommunal verksamhet i Sverige som något som kommunerna själva har utvecklat och kontrollerat.

Delvis parallellt med den nerifrån styrda och kontrollerade utvecklingen av kriterier och indikatorer för kvalitet inom bland annat äldreomsorg började det formas ett nationellt system i samarbete mellan SKL och Socialstyrelsen. År 2006 publicerades den första informationen om kvalitet inom hälso- och sjukvård inom det som kallas »Öppna jämförelser« (Lindgren 2012). När det gäller sjukvård har öppna jämförelser sin bakgrund bland annat i att de nationella kvalitetsregister som började byggas upp under 1970-talet blev öppna för allmänheten. Inom socialtjänsten genomförde Socialstyrelsen flera nationella undersökningar vid sekelskiftet och år 2006 inledde SKL och Socialstyrelsen ett samarbete för att utveckla kvalitetsindikatorer för socialtjänsten och året därefter gav regeringen båda organisationerna i uppdrag att utveckla ett system för öppna jämförelser för äldreomsorg och hemsjukvård. I detta regeringsuppdrag ingick bland annat att utveckla en nationell modell för att beskriva behov och insatser samt utveckla nationella kvalitetsindikatorer och ekonomiska indikatorer. Regeringen gav vid slutet av 2000-talet flera uppdrag som intensifierade samarbetet mellan SKL och Socialstyrelsen, bland annat i form av en »nationell strategi« där de båda aktörerna senast vid utgången av 2014 förväntades ta fram en handlingsplan för ökad tillgång till data av god kvalitet inom socialtjänst och hemsjukvård (Lindgren 2012: 43f). I denna nationella strategi ingår också privata aktörer i form av Vårdföretagarna och Famna (Riksorganisationen för idéburen vård och omsorg) ([www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), Öppna jämförelser, 2009, 2014-06-15). Under senare år har Svenskt Näringsliv och Vårdföretagarna varit tämligen aktiva i diskussionen kring kvalitet inom äldreomsorgen (se t ex Vårdföretagarna 2013)

Det som byggs upp framstår som något annat än den nätverksbaserade och nerifrån utvecklade strategi för kvalitetsutveckling som gjorts internationellt känd och kontrasterad mot andra länders mer uppifrån styrda och standardiserade system. Genom utvecklingen av öppna jämförelser och det regeringsstödda samarbetet mellan kommunernas intresseorganisation SKL och den statliga myndigheten Socialstyrelsen framträder en bild av en nationell standardisering som går mycket längre än den var tänkt från början. En skillnad mellan Öppna jämförelser och de lokala projekten för kvalitetsutveckling som startade under 1990-talet är att inom det förra rangordnas kommunerna med avseende på hur framgångsrika de är i förhållande till olika indikatorer (grönt, gult och rött). Det var troligen inte den ursprungliga avsikten, men det finns en logik i utvecklingen.

Granskning kan i princip läggas upp på två sätt. Det ena är att man utgår från ett antal kriterier för kvalitet för att undersöka om verksamheten lever upp till dessa. Det andra är att göra samma sak, men framför allt jämföra sig med andra. När man jämför med andra uppstår en situation där man ska förhålla sig till det faktum att man är bättre, sämre eller lika bra som andra. Fokus blir jämförandet snarare än den egna verksamheten i förhållande till vad man vill uppnå. Ett exempel är när en kommun anger som mål att vara »bland de 20 bästa i öppna jämförelser«. SKL har betonat att

jämförelser är till för att lära av varandra, men inte rangordna. Men att jämföra sig med andra innebär i praktiken att också värdera sig själv i förhållande till andra och dra olika slutsatser av det när det gäller den egna verksamheten. Den första varianten övergår närmast automatiskt i den andra när samma mått, metoder och kriterier används. Det kan också uttryckas som att granskning för lärande övergår i granskning för kontroll.

När det gäller granskning av äldreomsorgen kan sammanfattningsvis sägas att det pågår två processer, en uppifrån och en nerifrån. Dessa har förts samman på nationell nivå till ett mer eller mindre sammanhållet system bestående av statlig tillsyn kombinerat med öppna jämförelser samt olika offentliga och privata aktörer som är aktiva i att försöka forma neutrala kriterier, indikatorer och mått på kvalitet. Under hela perioden från slutet av 1980-talet har det ofta framhållits att den ökande fokuseringen på granskning ska ske med stor respekt för den kommunala självstyrelsen. Samtidigt framgår att statens tilltro till kommunernas vilja och förmåga att garantera en kvalitet som överensstämmer med lagstiftningens mål har försvagats. I takt med att det kommit in privata utförare av äldreomsorg, som dessutom uppvisat stora kvalitetsbrister, har ytterligare förstärkt efterfrågan på misstrobaserad styrning i olika former där både mjuka och hårda instrument används.

Nästa steg i utvecklingen är att få kommunerna att bli duktigare på sin egen granskning. Det har i flera sammanhang påpekats att den kommunala kontrollen och uppföljningen av bland annat äldreomsorg som bedrivs av privata utförare inte följs upp och kontrolleras tillräckligt och det har också påpekats att många kommuner inte heller i tillräcklig omfattning följer upp och kontrollerar äldreomsorg som drivs i egen regi (SOU 2013:53). Regeringen har föreslagit en ändring i kommunallagen som innebär att kommun och landsting »åläggs att bedriva ett strategiskt och systematiskt arbete kring hur de följer upp och i praktiken kontrollerar sina privata utförare« (Prop. 2013/14:118, s 47). Formellt sett innebär det att fullmäktige varje mandatperiod i ett program ska ange hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter på området ska följas upp. Vad »kontroll« och »uppföljning« mer konkret kan betyda eller vad »programmen« ska omfatta ämnas över till kommunerna själva att klara ut, med hänvisning till den kommunala självstyrelsen. Däremot påpekas att det kan vara viktigt att »struktur-, process- och resultatperspektiv« omfattas och att målen är »uppföljningsbara« (Ibid, s 52f, ). I samband med detta har SKL bland annat formulerat rekommendationer kring hur man kan förhindra »fusk och oegentligheter« och hur man kan använda »varningsklockor« för att »agera skyndsamt vid missförhållanden« (SKL 2012a; SKL 2012b). En tolkning är att det pågår en eskalering av granskningsverksamheten som ställer krav på ökade resurser.

## Förklaringsperspektiv

Hur kan det då komma sig att styrningen har förändrats från att vara tilltrobaserad till att bli misstrobaserad? Ett sätt att hitta en förklaring är att betrakta den historiska utvecklingen alltsedan den representativa demokratin etablerades och påvisa att det successivt utvecklats olika former av »motdemokrati« (Rosanvallon 2008). Medborgarna har aldrig varit riktigt nöjda med att enbart välja sina företrädare för att därefter vänta med att uttrycka missnöje förrän det är dags för nästa val. Istället har det utvecklas olika övervakande och granskande institutioner som ett resultat av att med-

borgarna misstror politikerna. Vaksamhet, utpekande av ansvariga och utvärderingar av förd politik har alltid funnits. Medborgaren som demokratisk vakthund har varit minst lika framträdande som medborgaren som väljare. Många av dagens institutioner i det demokratiska systemet är övervakande och granskande som ett resultat av medborgarnas demokratiska misstroende. Således finns det ett närmast inbyggt misstroende bland medborgarna i en demokrati som påskyndar tillkomsten av granskande institutioner. En sådan historieskrivning verkar rimlig, men samtidigt ger det inte något riktigt bra svar på varför den misstroberade styrningen får så stort genomslag i Sverige från 1990-talet.

En annan förklaring är ganska uppenbar om vi ser till hur regeringen och andra aktörer argumenterat för resultatstyrning, nämligen att det handlar om att hålla igen på eller minska de offentliga utgifterna samtidigt som lagstiftningens krav på att tillgodose behov och bedriva verksamhet med hög kvalitet ska följas. Således finns det en närmast självklar ekonomisk förklaring. Samtidigt är det så att utformningen av styrning genom granskning i vid mening kan se olika ut. Således finns det utrymme för val av strategi. En ofta förekommande distinktion i detta sammanhang är granskning för lärande respektive kontroll. Ser vi till syften med tillsyn, öppna jämförelser m m framställs i oftast som att båda kontroll och lärande skall uppnås. När exempelvis Inspektionen för vård och omsorg presenterar sin verksamhet framställs syftet i första hand vara lärande genom »tillsynsåterföring«. Det kan tolkas som att man gärna vill behålla en image av tilltrobaserad styrning. Det samma gäller för öppna jämförelser. Här är det också lärande som står i fokus. En bedömning är att det är kontrollsyftet som blivit det mest framträdande (Lindgren 2014). En annan bedömning är att i ett jämförande perspektiv framstår det svenska granskningssystemet överlag som betydligt mjukare än på andra håll (Kuhlmann & Jäkel 2013). Det kan dock vara svårt att kombinera »hård« (kontroll och ansvarsutkrävande) och »mjuk« (lärande) granskning. Hård granskning betyder att det görs en bedömning av var man ligger till i förhållande till olika kriterier, det vill säga betygsättning. Mjuk granskning betyder att det ska föras dialoger och göras olika analyser av resultaten utan att det sker betygsättning. Dessa två förhållningssätt är svåra att förena (Van Dooren et al 2010, s 112). Lärande kan lätt övergå till kontroll.

En tredje förklaring till granskningens tillkomst och tillväxt är att den är händelsestyrd och självförstärkande. Den skärpta tillsynen och lagstiftning som främjar kontroll (t ex Lex Sarah) har tillkommit efter att det inträffat »skandaler«. Inte minst den så kallade Carema-skandalen hösten 2011 ledde till ökad fokusering på granskning av privata (och offentliga) utförare av äldreomsorg. Att granskning till stor del är händelsestyrd uppfattas som ett problem, både under tiden det var Socialstyrelsen som bedrev tillsyn och när den överfördes till Inspektionen för vård och omsorg. Myndigheterna har själva (eller via Statskontoret) klagat till regeringen på att de inte haft resurser för att i önska utsträckning göra strategiskt utvalda tillsynsaktiviteter. Sett över en längre tidsperiod framgår det tydligt att granskning föder en efterfrågan på ännu mer granskning. Det är också något som konstaterats i motsvarande studier av andra länder (Pollitt et al 2010). Resultat av granskningar blir ofta att det råder brister och att dessa behöver avhjälpas och för att konstatera att detta har skett behövs en ny granskning i efterhand. Dessutom kanske det förekommer brister på andra håll som inte har granskats, vilket kan vara argument för att både bredda och fördjupa kommande granskningar.

En fjärde förklaring kan relateras till ideologiska och förvaltningspolitiska förändring mot det som går under beteckningen New Public Management och som fick fäste i Sverige under 1980-talet. En av huvudingredienserna i denna filosofi är betoning på efterkontroll. Någon sådan fanns inte när NPM introducerades, men har blivit allt viktigare sedan 1990-talet. Således skulle man kunna förklara det med att det sker en idémessig och praktisk fördjupning av NPM. Samtidigt förefaller det också rimligt att betrakta framväxten av olika granskningsformer som en *effekt* av NPM. I takt med ökad konkurrens, valfrihet och ökad andel privata utförare uppstår en mer eller mindre fragmenterad ordning som behöver koordineras på olika sätt. Vad staten då försöker göra är att hitta en lämplig balans mellan marknad, hierarki och nätverk (jfr Bouckaert et al 2010). I en svensk kontext betyder det framför allt en balansering av två olika välfärdspolitiska förhållningssätt. Det ena, som är grundläggande för i stort sett alla politiska partier, är nationellt likvärdig service och omsorg (jämlikhetsnorm). Normen om likvärdighet är inskriven i exempelvis Socialtjänstlagen. Det andra förhållningssättet är frihet (frihetsnorm), närmare bestämt kommunal självstyrelse samt den valfrihet och etablering för välfärdsföretag som tillkommit under senare årtionden. Denna frihetsnorm är starkt relaterad till principerna för EU:s inre marknad. Den ökade satsningen på olika former av granskning kan således ses som ett sätt att balansera dessa två övergripande normer.

Ingen av dessa förklaringar utesluter egentligen varandra, snarare kan det vara så att det är drivkrafter som förstärker varandra till en sammanhållen förklaring till »granskningssamhällets« framväxt och tillväxt.

### Avslutning: tänkbara effekter

Vid slutet av 1970-talet och in på 1980-talet beskrevs den offentliga förvaltningen som överbyråkratisk, maktfullkomlig, rigid, begränsande för medborgarnas inflytande, insyn och integritet osv. En rimlig slutsats var att det var dags att göra något åt detta. Det utformades en förvaltningspolitik, först med huvudsakligen socialdemokratiska förtecken, därefter med mycket mer liberala förtecken (eller nyliberala som den också kallats). Först handlade det om tämligen mjuk målstyrning men allt eftersom har granskning i olika former ökat i omfattning. Både forskare och praktiker har ställt sig frågande till om det inte har gått för långt i denna riktning. En rad negativa effekter som granskning kan ha och har inom olika verksamheter har uppmärksamrats. Ofta är utgångspunkten de tendenser som Michael Power identifierade i England under 1990-talet (Power 2003, se också Green 2011; Hall 2012, Johansson & Karlsson 2014, Öberg 2014). För det första tenderar granskning att fokusera på det mätbara och det blir sedan styrande för verksamhetens inriktning, det vill säga att det sker en målförskjutning i riktning mot att försöka leva upp till de kriterier man blivit granskad på. För det andra tenderar granskning att bli en organiserande princip för verksamheten i betydelsen att granskning blir en värld i sig isärkopplad från den faktiska verksamheten. Allt mer resurser, tid och kompetens satsas på att granska och att göra sig granskningsbar (Ek 2012).

För det tredje kan allt detta leda till att »granskningsprofession« blir viktigare än sakprofession. Det sker en undanträngning av professionella värderingar som styrande för vad som faktiskt görs. Som en följd av detta kan det ske en maktförskjutning i organisationen på så sätt att granskarnas makt ökar på bekostnad av professionens

makt, vilket kan tillskyndas genom att chefers uppgift blir att se till att granskningsprocesserna upprätthålls (Evetts 2009).

En fjärde effekt som uppmärksammats är förnyad regelstyrning. Dock skiljer den sig delvis från den typ av regelstyrning som förekom på 1970-talet. En »gammaldags« form av regelstyrning innebär t ex regler för hur arbetet ska utföras eller hur verksamheten ska organiseras. Den »nya« formen av regelstyrning skiljer sig från den »gamla« genom att i den i första hand handlar om att dokumentera information om verksamhetens processer. Det blir viktigare att visa att man gjort en viss sak än att visa om det man gjort var en bra sak (Green 2011, s 53). Ett exempel kan vara så kallade brukarkort inom hemtjänsten där det anges vilka tjänster en viss brukare har beviljats och hur lång tid varje insats får ta. Därefter dokumenterar vårdbiträdet (allt oftare digitalt) var, när och hur länge man ägnat sig åt en viss aktivitet. Det är inte hur tjänsterna som sådana skall utföras som regleras. Den nya regelstyrning kan emellertid vara minst lika styrande som den gamla eftersom dokumentering tar tid och andra resurser från den reella verksamheten (Forssell & Westerberg 2014). Slutligen kan det vara så att granskandet – tvärt emot det avsedda – kan bidra till att medborgarnas tilltro till offentlig politik och förvaltning, såväl som tilltron mellan offentliga institutioner, minskar. Alla blir ständigt påmind om att det finns fel och brister över allt och därmed kan misstron växa. Det kan uppstå en kultur av »blaming« och »shaming« som hindrar snarare än främjar verksamhetsutveckling (Johansson & Montin 2014).

Sett till alla studier av olika former av utflödeskontroll som förekommer framstår det som att dagens kritik mot »granskningssamhället« är nästan lika intensiv som kritiken mot det byråkratiska samhället under 1970-talet. Frågan är om dagens kritik leder till nya förändringar?

Den tillväxt av granskande institutioner och aktiviteter som förekommer i Sverige förefaller inte ha nått lika långt som i exempelvis Storbritannien (se t ex Green 2011). För det första påpekas det ofta att det är viktigt att ta hänsyn till den kommunala självstyrelsen, det vill säga lämna utrymme för lokala variationer i hur verksamheter skall utformas och utföras. Olika modeller för hur kvalitet bör definieras och mätas i t ex öppna jämförelser är inte tvingande och Inspektionen för vård och omsorg (IVO) använder ganska sällan sanktioner när man upptäcker fel och brister (Statskontoret 2014). IVO presenterar heller inte sig själv som en hård granskningsmyndighet. Det talas istället om »tillsynsåterföring« som betyder att »IVO ska återföra brett vad myndigheten ser i tillsynen för ett systematiskt lärande och för att undvika att brister och missförhållanden upprepas«. Vidare ska IVO »inom ramen för sin tillsyn lämna råd och ge vägledning till verksamheterna i vård och omsorg« (IVO, Informationsbroschyr, nedladdad 2014-07-29). Således kan man säga att det finns en »svensk« version av att främja både en tilltrobaserad och en misstrobaserad styrning. Det är få som uttryckligen vill driva en hårdför managementdriven offentligt finansierad verksamhet med hård granskning. Det kan också uttryckas som att det sker förhandlingar om användningen av hårda eller mjuka instrument (Hämberg 2013).

Men det finns emellertid också tecken som tyder på att de sammanhållande funktionerna hos offentliga institutioner tenderar att försvagas. Det har påvisats att kommuner i allmänhet i större utsträckning kontrollerar och följer upp privata utförare än den egna verksamheten. Denna skillnad har, bland annat av Svenskt Näringsliv och Konkurrensverket, framställts som icke önskvärd och därför har det föreslagits

att det i kommunallagen ska betonas att privata utförare och den verksamhet som bedrivs i egen regi skall följas upp och kontrolleras på samma sätt. Ett argument för detta är att alla utförare ska behandlas lika, vilket kan ses allmän princip men också som en del av det som kallas »konkurrensneutralitet«. Om en kommun väljer att lägga ut hemtjänst och äldreboende i konkurrens så skall agenterna behandlas lika.

Ur teorin om principal och agent framstår denna likabehandling som närmast självklar eftersom den i grunden utgår från att det inte på förhand går att lita på någon verksamhet (oavsett om den är offentlig eller privat), men ur distinktionen mellan tilltrobaserad och misstrobaserad styrning är det inte lika självklart. För kommunerna har äldreomsorg i egen regi varit det naturliga ända fram till in på 2000-talet och för många kommuner är det fortfarande så att all äldreomsorg drivs i egen regi. Det framstår som logiskt att ansvariga nämnder har hög tilltro till chefer och anställda som operativt leder och sköter äldreomsorgen. Att ge uttryck för misstroende i detta sammanhang skulle tolkas som att man inte litar på att den egna personalen gör ett gott arbete, vilket i sin tur kan vara kontraproduktivt för verksamheten (Colquitt, Scott & LePine 2007). En intern uppdelning av beställare och utförare, eller motsvarande beteckningar, blir ett sätt att efterlikna en marknadsrelation. Det kan också tolkas som att det definieras ett avstånd som språkligt kläs i en dräkt som för associationen till självständiga aktörer på en marknad. Det är inget nytt att identifiera ett avstånd mellan ansvariga politiker och biträdande tjänstemän å ena sidan och de kommunala verksamheterna och dess chefer å den andra. Det nya är att verksamheterna jämförs med privata utförare och därmed förväntas bli kontrollerade på samma sätt. Mot bakgrund av en lång historia av sammanhållen kommunal verksamhet, inte minst i mindre kommuner, framstår det inte så underligt om misstrobaserad kontroll och uppföljning inte prioriteras. Men om utvecklingen går dithän att den misstrobaserade styrningen intensifieras även internt i den kommunala verksamheten finns risken att det uppstår en »misstroendespiral« mellan politik och profession som underminerar en sammanhållen kommunal verksamhet.

Med detta sagt bör det också påpekas att en styrning som baseras på en okritisk och fullständig tilltro till professioner och professionaliserade byråkratier knappast är något alternativ till dagens misstrobaserade styrning. Risken är då att det förvaltningspolitiska reformerandet är tillbaka till ruta ett. Med de historiska lärdomar som finns av både en ordning med en svårstyrd professionaliserad byråkrati och av moderna granskningssystem som underminerar en professionell självständighet borde det vara möjligt att forma en tredje variant som omfattar både styrning och självständighet.

Artikeln är skriven inom ramen för forskningsprojektet »Har roller och värdemönster bland kommunala tjänstemän förändrats under de senaste trettio åren?« (2013-2016) som finansieras av Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond (P12-0317:1). Två särskilda policyområden har valts ut för närmare studier: äldreomsorg och utbildning. Jag vill tacka för kommentarer vid Statsvetenskapliga förbundets årsmöte, 8-10 oktober 2014 samt kommentarer från en anonym granskare.

## Referenser

- Bladh, A. (1987) *Decentraliserad förvaltning. Tre ämbetsverk i nya roller*. Lund: Studentlitteratur.
- Bouckaert, G. (2012) »Trust and public administration«, *Administration*, 60 (1): 91-115.
- Brown, T. L., M. Potoski & D. M. Van Slyke (2006) »Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets.«, *Public Administration Review*, 66(3): 323-331.
- Colquitt, J. A., A. B. Scott & J. A. LePine (2007) »Trust, trustworthiness, and trust propensity: A meta-analytic test of their unique relationships with risk taking and job performance.« *Journal of Applied Psychology*, 92(4): 909-927.
- Edelenbos, J. & J. Esthuis (2011) »The Interplay Between Trust and Control in Governance Processes: A Conceptual and Empirical Investigation.« *Administration & Society*, 44(6): 647-674.
- Ek, E. (2012) *De granskade. Om offentliga verksamheter görs granskningsbara*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Esping, H. (1994) *Ramlagar i förvaltningspolitiken*. Stockholm: SNS Förlag.
- Evetts, J. (2006) »Introduction. Trust and Professionalism: Challenges and Occupational Changes.« *Current Sociology*, 54(4): 515-531.
- Evetts, J. (2009) »New Professionalism and the New Public Management: Changes, Continuities and Consequences.« *Comparative Sociology*, 8: 247-266.
- Feltenius, D. (2010) »Decentraliserad äldreomsorg under förändring.« *Scandinavian Journal of Public Administration*, 14(3-4): 61-85.
- Ferlie, E. & K. J. Geraghty (2005) »Professionals in Public Services Organizations. Implications for Public Sector 'reforming'«. I Ferlie, E. L. Lynn Jr & C. Pollitt (eds.) *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Finansdepartementet (1988) *Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Ds 1988:1. Stockholm: Liber.
- Forssell, A. & A. I. Westerberg (2014) *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Green, J. (2011) *Education, Professionalism and the Quest for Accountability. Hitting the Target but Missing the Point*. New York: Routledge.
- Gustafsson, A. (1999) *Kommunal självstyrelse*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hall, P. (2012) *Managementbyråkratin – organisationspolitisk makt i offentlig förvaltning*. Stockholm: Liber Förlag.
- Hall, P. *Vad styr den svenska förvaltningen? – Förändringar i relationen mellan politik och förvaltning 1980-2005*. Bokmanus. Kommande på Liber förlag.
- Hood, C. (1991) »A Public Management For All Seasons?« *Public Administration*, 69 Spring: 3-19.
- Hämberg, E. (2013) »Supervision as control system.« *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17 (3): 45-64.
- I Blickpunkten 1 (1988) Stockholm, Civildepartementet: Delegationen för forskning om den offentliga sektorn.
- Johansson, V. & L. Karlsson (2013) »Granskning som möjlighet och hot.« I Johansson, V. & L. Lindgren (red.) *Uppdrag offentlig granskning*. Lund: Studentlitteratur.



- Johnsson, V. & S. Montin (2014) »What if performance accountability mechanisms engender distrust?« *Urban Research and Practice*, 7 (2): 213-227.
- Kuhlmann, S. (2010) »Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany.« *International Review of Administrative Science*, 76: 331-245.
- Kuhlmann, S. & T. Jäkel (2013) »Competing, collaborating or controlling? Comparing benchmarking in European local government.« *Public Money & Management*, 33 (4): 269-276.
- Lindbeck, A., P. Molander, T. Persson, O. Petersson & B. Swedenborg (2000) *Ekonomirådets rapport 2000, Politisk makt med oklart ansvar*. Stockholm: SNS.
- Lindgren, L. (2012) »Vad är öppna jämförelser?« I Lindgren, L i samarbete med M. Ottosson & O. Salas, *Öppna jämförelser. Ett styrmedel i tiden eller 'Hur kunde det bli så här?'*. Göteborg: FoU i Väst, Rapport 2:2012.
- Lindgren, L. (2014) *Nya Utvärderingsmonstret. Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L. (1988) *Byråkratisk etik*. Lund: Studentlitteratur.
- Molander, P., J-E. Nilsson & A. Schick (1999) *Vem styr?* Stockholm: SNS Förlag.
- Nutley S., R. Levitt, W. Solesbury and S. Martin (2012), »Scrutinizing Performance: How assessors reach Judgements about Public Services.« *Public Administration*, (12):90, 869-885.
- Osborn, S. P. (ed. 2010) *The New Public Governance? Emeerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Ostrom, E. & J. Walker (eds. 2002) *Trust & Reciprocity. Interdisciplinary Lessons form Experimental Research*. New York: Russel Sage Foundation.
- Pollitt, C. & G. Bouckaert (2011) *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Third Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., S. Harrison, G. Dowswell, S. Jerak-Zuiderent & R. Bal (2010) »Performance Regimes in Health Care: Institutions, Critical Junctures and the Logic of Escalation in England and the Netherlands.« *Evaluation*, 16 (1): 13-29.
- Power, M. (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. (2003) »Evaluating the Audit Explosion.« *Law & Policy*. 25 (3): 185-202. Propositioner: Prop.1989/90:100; Prop. 1990/91:100; Prop. 1990/91:117; Prop. 1992/93:100; Prop. 1993/94:100; Prop. 1997/98:113; Prop. 2005/06:115; Prop. 2013/14:118.
- Rosanvallon, P. (2008) *Counter-Democracy. Politics in an age of distrust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Salamon, L. M. (eds. 2002). *The Tools of Government. A Guide To The New Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Sanger, M. B. (2013) »Does measuring performance lead to better performance?« *Journal of Policy Analysis and Management*, DOI: 10.1002/pam: 185-208.
- SKL (2012a) »Att följa upp verksamhet.« Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting (<http://webbutik.skl.se/sv/artiklar/att-folja-upp-verksamhet.html>) Nerladdad 2014-09-18.
- SKL (2012b) »Förhindra fusk och oegentligheter.« Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting (<http://webbutik.skl.se/sv/artiklar/forhindra-fusk-och-oegentligheter.html>). Nerladdad 2014-09-18.
- Socialdepartementet (1988) *Socialstyrelsen i förändring*. Ds 1988:74. Stockholm: Liber.
- Socialstyrelsen (2012) Nationell tillsyn av vård och omsorg om äldre. Delrapport II.

- SOU 1990:24 *Principer för ny kommunallag*.
- SOU 1996:129 *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen*.
- SOU 2002:14 *Statlig tillsyn. Granskning på medborgarnas uppdrag*.
- SOU 2013:53 *Privata utförare – kontroll och insyn*.
- Svenska Kommunförbundet (1994) *Kommunal självstyrelse – huvudrapport*. Programberedningen för kommunal självstyrelse. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Svenska Kommunförbundet (2001) *Jämförande kvalitetsnätverk. Metoder och erfarenheter i kvalitetsarbete*. Nr 4. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Svenska Kommunförbundet (2002) *Två år med omsorgsgarantier*. Nr 6. Metoder och erfarenheter i kvalitetsarbetet. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Van Dooren, W., G. Bouckaert & J. Halligan (2010) *Performance Management in the Public Sector*. New York: Routledge.
- Vårdföretagarna (2013), »Vårdföretagarnas modell för uppföljning och redovisning av kvalitet inom äldreomsorg.« ([www.svensktnaringsliv.se](http://www.svensktnaringsliv.se), nedladdat 2014-01-30).
- Äldre i Centrum, nr 2/2009.
- Öberg, Shirin Ahlbäck (2014) »Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningssamhället.« I Rothstein, Bo (red) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Lund: Studentlitteratur.