

OM OFFENTLIG SEKTOR

Forskning i praktiken

Om praktikrelevant forskning och praktknära forskningsmiljöer



STATSKONTORET

Innehåll

Sammanfattning	5
Lärdomar från forskningen om tillit och kontroll	5
Lärdomar från praktiktäna forskningsmiljöer	7
Studiens bakgrund och genomförande	9
Studien ska bidra till kunskapsuppbyggnaden inom förvaltningspolitiken	9
Vad menar vi med praktikrelevant och praktiktäna?	10
Del 1 fokuserar på tillit och kontroll	10
Del 2 lyfter fram lärdomar från praktiktäna forskningsmiljöer	12
Hur vi har genomfört vår studie	14
Kvalitetssäkring av arbetet	16
Del 1: Forskning om tillit och kontroll	17
Tillit och kontroll – en förvaltningspolitisk diskussion	19
Alternativ till New Public Management efterfrågas	19
Om misstro och tillit	22
Tillitsbaserad styrning – finns den?	25
Tillit och kontroll – tre exempel från praktiken	37
Första exemplet: Varför vågar man styra med tillit i Danmark, eller gör man det ...?	37
Andra exemplet: En målstyrning som inte fungerar, men ändå resulterar – exemplet Stockholms kommun	42
Tredje exemplet: Regeringskansliet visar hur en tillitsbaserad styrning kan se ut	48
Lärdomar för en mer tillitsbaserad styrning	51
Mer tillit behövs, men den bör verksamhetsanpassas	51
Vad kännetecknar en tillitsbaserad styrning?	51
En modell för ekonomiadministrativ kontroll i samspel med en mer tillitsbaserad styrning	53

Del 2: Praktiknära forskningsmiljöer – erfarenheter och lärdomar	57
Förutsättningar för praktiknära forskning och dess spridning	59
Samverkan är en huvuduppgift för lärosätena	59
Ett meriteringssystem som inte premierar samverkan	62
Myndighetsledningens intresse är avgörande	64
Hur praktiknära forskning och utbildning kan utformas	67
Praktikerna har ofta en stark ställning i organisationen	67
En forskningsprocess i nära samverkan	72
Exempel på utbildning i praktiknära forskningsmiljöer	75
Erfarenheter av praktiknära forskningen och utbildning – en sammanfattande diskussion	78
Förvaltningsforskning till ömsesidig nytta – en sammanfattning	81
Vad kan vi förvänta oss av forskningen?	81
Mötesplatser behövs för att sprida kunskap	82
Forskarna behöver starkare incitament för att samverka	83
Referenser	85
Summary	93
Research in practice	93
On trust-based management and the relation between research and practical application	93

Sammanfattning

Utgångspunkten för den här studien är att det finns ett behov av mer förvaltningspolitisk forskning som har relevans för den offentliga verksamheten.

Studien består av två delar. I den första delen diskuterar vi praktikrelevant forskning med inriktning mot tillit och kontroll. I den andra delen analyserar vi relationen mellan forskning och praktik. Det gör vi bland annat genom att studera ett antal forskningsmiljöer där utbildning och forskning sker i nära samverkan mellan praktiker och forskare.

Det som fogar samman studiens två delar är att i båda fallen är syftet att bidra till att utveckla förvaltningen. I den första delen görs det genom att vi lyfter fram forskning som är aktuell, relevant och användbar i den offentliga verksamheten. I den andra delen gör vi det genom att visa på hur mötet mellan forskning och praktik kan ske på ett sådant sätt att kunskapen om och användandet av förvaltningspolitisk relevant forskning ökar.

Lärdomar från forskningen om tillit och kontroll

Relationen mellan tillit och kontroll är ett centralt tema i dagens förvaltningspolitiska diskussion. Diskussionen tar avstamp i en kritik mot delar av den styrning som praktiseras under samlingsbeteckningen New Public Management (NPM). Kritikerna menar bland annat att NPM har inneburit ökat administrativt arbete och att den detaljerade och omfattande kontroll och uppföljning som sker har begränsat de offentliganställdas utrymme för att självständigt utöva sin yrkesroll.

Vi ger i studien tre exempel på hur styrningen kan gestalta sig i praktiken. Exempelen är hämtade från Danmark, Stockholms

kommun och Regeringskansliet och är valda för att illustrera relationen mellan tillit och kontroll.

I studien lyfter vi fram lärdomar från dessa tre exempel, men också från den forskningslitteratur vi har studerat och de samtal som vi har genomfört med praktknära forskare.

Låt verksamheten styra relationen mellan tillit och kontroll

Avvägningen mellan tillit och kontroll handlar om att välja olika sätt att organisera verksamhet på för att få det mest effektiva genomförandet av politiskt fattade beslut om mål och prioriteringar. Det är då viktigt att anpassa graden av tillit och kontroll till verksamhetens karaktär och dess historiska och kulturella rötter. Viss verksamhet styrs bättre med mindre kontroll, medan annan kan behöva kontrolleras mer i detalj.

Det finns dock allmänt sett ett behov av att förändra styrningen bort från allt för detaljerade och ibland onödiga kontrollinstrument. Kontroll kostar pengar och det är långt ifrån alltid som det är lönsamt att kontrollera i detalj. Det kan vara betydande transaktionskostnader kopplade till kontrollen. Att släppa något på kontrollen kan också bidra till ökad effektivitet. Forskning visar att i verksamheter och arbetsgrupper med hög tillit är både kvaliteten och produktiviteten högre än i motsvarande verksamheter där tilliten är lägre.

Involvera medarbetarna i styrningen och kontrollen

Ett stabilt normsystem som ledning och medarbetare socialiseras in i är viktigt för tilliten. Forskning och praktik visar att ett sådant för tilliten positivt normsystem måste utgå från medarbetarna själva. Det innebär att ledningar i ökad utsträckning måste lita på medarbetarnas kompetens och ansvarskänsla. Normer som stärker ansvarskänsla och engagemang frodas inte i en miljö av detaljkontroll och bristande tillit.

Forskning visar att om man minskar den centrala styrningen och ger medarbetarna möjlighet att delta i planeringen av arbetet ökar också ansvarskänslan och engagemanget i verksamheten. Särskilt viktigt tycks det vara att medarbetarna har förståelse för den

kontroll som ändå är nödvändig för att genomföra de politiska besluten, oavsett styrmodell. Störst acceptans får kontrollen om medarbetarna själva är med och designar den.

Anpassa kontrollen och uppföljningen till ledningens och medarbetarnas skilda behov

Kontroll och uppföljning har inget egenvärde utan syftar ytterst till att förverkliga de politiska målen för en verksamhet. Det är därför en självklarhet att kontroll och uppföljning behövs, men man kan inte förvänta sig att ledning och medarbetare ska ha samma behov i det avseendet. Vi menar att det bör vara möjligt att översätta verksamhetens resultat, som ofta bäst beskrivs av praktikerna själva i kvalitativa termer, till kvantitativa mått som bäst passar ledningens styrambitioner. I en sådan tudelad modell för kontroll och uppföljning spelar styrekonomerna (controller) en central roll som översättare. För att klara den rollen krävs emellertid att de är mer ute i verksamheten än de i allmänhet har varit tidigare.

Lärdomar från praktikhärla forskningsmiljöer

Mötet mellan forskare och praktiker viktigast

Av våra samtal med aktörer inom den praktikhärla forskningen framgår att det är det nära samspelet mellan forskare och praktiker som uppfattas vara den största nyttan med forskningen. Den uppfattningen får också stöd i studier som har gjorts av forskningsanvändningen. Ett tätt samspel mellan forskare och praktiker i forskningsprocessen ökar chanserna för att forskningsresultaten också kommer till nytta.

Även i den förvaltningsutbildning som vi har studerat tycks det viktiga vara själva mötet med forskarna, inte i vilken organisatorisk form det sker. Förvaltningspolitisk kunskap förmedlas huvudsakligen inte via kurser, utan oftare vid exempelvis seminarier, konferenser, nätverksträffar och i den praktikhärla forskningsprocessen.

Eftersom det i stor utsträckning är i mötet mellan forskare och praktiker som förvaltningspolitisk kunskap sprids och förvaltningspolitisk forskning med relevans för praktiken initieras är det viktigt att det finns många platser där forskare och praktiker kan mötas. En iakttagelse vi har gjort i vår studie är att den kommunala nivån har varit mer framgångsrikt än den statliga när det gäller att konstruera sådana mötesplatser.

Forskarna behöver starkare incitament för att samverka

Lärosätenas uppgift att samverka med det omgivande samhället för att forskningsresultaten ska komma till nytta har blivit allt viktigare under de senaste decennierna. Samtidigt motverkar högskolevärldens meriteringssystem forskarnas intresse för sådan samverkan.

Vetenskaplig excellens är i dag nära kopplad till internationell publicering och då i första hand i vetenskapligt välrenommerade tidskrifter. Det innebär att forskare som lägger ned förhållandevis mycket tid åt att samverka med praktiker och att försöka nå ut med sina forskningsresultat till denna grupp får det svårt att konkurrera om tjänster och finansiering med kollegor som har fokuserat på att publicera sig internationellt. Detta inte minst för att forskning som sker i samverkan med praktiker oftast publiceras på svenska, i syfte att bli läst av dessa praktiker. Och forskning publicerad på svenska har litet meritvärde.

Om forskare ska förmås att samverka mer med praktikerna behöver incitamenten för att göra det stärkas. Ett sätt är att förändra resursfördelningsmodellen till lärosätena, så att hänsyn också tas till samverkansuppgiften. Regeringen har också tagit initiativ till en översyn av resursfördelningsmodellen, och man är tydlig med att en framtida resursfördelningsmodell ska inkludera samverkan. Ett annat sätt att stärka samverkansuppgiften vore att lärosätena i sin meritering tog större hänsyn till att forskare som arbetar i nära samverkan med praktiker oftare publicerar sig på svenska. Inom sådan samhällsvetenskaplig forskning där det finns ett särskilt värde i att jobba nära praktikerna, som i mycket av den förvaltningspolitiska forskningen, skulle därför publicering på svenska också kunna vara mer meriterande.

Studiens bakgrund och genomförande

Statskontoret har enligt sin instruktion i uppdrag att följa upp den offentliga sektorns utveckling för att på så sätt bistå regeringen med underlag för utvecklingen av förvaltningspolitiken. Den här studien om praktikrelevant förvaltningspolitisk forskning och praktknära forskningsmiljöer genomförs inom ramen för det uppdraget.

Studien ska bidra till kunskapsuppbyggnaden inom förvaltningspolitiken

Syftet med studien är att bidra till kunskapsuppbyggnaden inom förvaltningspolitiken både på central och lokal nivå genom att

-
- beskriva och analysera praktikrelevant forskning som är inriktad mot att utveckla alternativa sätt att styra och kontrollera den offentliga verksamheten.
 - analysera relationen mellan forskning och praktik och då också beskriva och diskutera forskningsmiljöer där utbildning och forskning sker i nära samverkan mellan praktiker och forskare.
-

Studien har således två separata delar. Det finns dock en tydlig koppling mellan dessa, nämligen behovet av mer samhällsrelevant forskning och av att utveckla förvaltningens verksamhet. Genom den här studien hoppas vi kunna bidra med lärdomar från sådan samhällsrelevant forskning och också visa på hur den forskningen kan främjas och nyttiggöras.

Vad menar vi med praktikrelevant och praktknära?

Praktikrelevant forskning med fokus på nytta

I vår studie använder vi termerna praktikrelevant och praktknära. Med praktikrelevant menar vi att forskningen ska ha en tydlig relevans för den offentliga förvaltningens verksamhet. Visserligen kan man hävda att all samhällsvetenskaplig forskning har någon form av relevans i praktiken. Det finns dock stora variationer i det avseendet. Utan att göra någon värdering av forskningens kvalitet är det lätt att konstatera att viss forskning är mer direkt till nytta i praktiken. Det är huvudsakligen den typen av forskning som vi har studerat.

Praktknära forskningsmiljöer – i samverkan med praktikerna

Med praktknära forskningsmiljöer menar vi miljöer, centrum, bildningar eller liknande, där forskning och utbildning sker i nära samverkan mellan forskare och praktiker. Praktiker kan då vara såväl tjänstemän som politiker.

Del 1 fokuserar på tillit och kontroll

I den svenska förvaltningspolitiska diskussionen står frågor om relationen mellan styrning och kontroll ofta i centrum. Det är i de här diskussionerna som uttryck som kontrollsamhället, pinnjakt och administrationssamhället dyker upp. I dessa diskussioner är det dock svårt att få en bild av den forskning som bedrivs, bland annat med syfte att utveckla alternativa sätt att styra och kontrollera den offentliga verksamheten.

En översikt och analys av praktikrelevant forskning måste med nödvändighet avgränsas. Mängden forskning gör det omöjligt att skapa sig en bild av hela forskningsfältet. En första sådan avgränsning är att vi har valt att inrikta oss på alternativa sätt att styra och kontrollera den offentliga verksamheten. Bakgrunden till detta är Statskontorets instruktionsenliga uppdrag att bistå regeringen med underlag för att utveckla förvaltningspolitiken. Med tanke på att den rådande styrmodellen allt mer kommit att ifrågasättas, såväl i den politiska debatten som inom forskningen,

är det naturligt att lyfta fram alternativa sätt att styra förvaltningen.

För att göra studien hanterlig är det dock nödvändigt att göra en ytterligare avgränsning. Vi har därför valt att fokusera på relationen tillit–kontroll. Hur man ska balansera mellan ledningars behov av kontroll och tillit till medarbetarnas förmåga att arbeta på ett korrekt och effektivt sätt står i dag i centrum för den förvaltningspolitiska diskussionen. Det är också en diskussion som fått stor medial uppmärksamhet. De flesta av oss har nog hört uttrycket ”låt proffsen vara proffs”. I diskussionerna har termerna tillitsbaserad styrning och tillitsbaserat ledarskap börjat dyka upp. Genom att i den här studien fokusera på tillit och kontroll tror vi oss kunna ge ett bidrag till den förvaltningspolitiska kunskapsuppbyggnaden.

Fokus på relationen mellan ledning och medarbetare

Fokus i vår studie ligger främst på relationer inom förvaltningen, mellan ledning och medarbetare. Skälet till detta är att merparten av den forskning om tillitsbaserad styrning som vi har studerat huvudsakligen diskuterar relationen mellan individer.

En rimlig fråga att ställa sig är om regeringen har någon nytta av en ökad kunskap om tillitsbaserad styrning. Regeringens styrning är ju till stor del riktad mot myndigheterna. Vi menar ändå att regeringen är betjänt av en ökad kunskap om relationen mellan tillit och kontroll. Regeringen har också angett som ett mål för den statliga förvaltningen att nya styrmodeller ska ge medarbetarna större frihet.¹ Även om tillitsbaserad styrning inte enkelt låter sig översättas till relationen regering–myndigheter anser vi att det är värdefullt för regeringen att få ökad kunskap om hur den offentliga sektorns verksamhet, i de enskilda myndigheterna och i kommuner och landsting, kan utvecklas med hjälp av en styrning som i ökad utsträckning baseras på tillit.

¹ Regeringens webbsida. 2015. *Mål för statlig förvaltning*.

Del 2 lyfter fram lärdomar från praktiktära forskningsmiljöer

Det huvudsakliga syftet med den andra delen av studien är att lyfta fram lärdomar och goda exempel från olika samverkansinitiativ mellan forskning och praktik. Med den utgångspunkten har vi studerat erfarenheter från sådan samverkan i Sverige och internationellt.

Forskning och praktik har ett långt ifrån oproblematiskt förhållande. Det gäller inte minst inom det förvaltningspolitiska området. Forskares och praktikers verklighet skiljer sig när det gäller kultur, normer, regler och förväntningar. Forskarna prövar hypoteser och utvecklar teorier för att ta fram ny kunskap. De försöker förstå, förklara och beskriva samhället och förvaltningens roll och funktion. Praktikerna fokuserar på lösningar på konkreta problem. För praktikerna är tiden en kritiskt begränsande faktor, medan tiden för forskarna är en mer flexibel variabel.² Inom forskningen premieras oftast teoriprovande eller teorigenererande arbeten. Att fokusera på de utmaningar som förvaltningen står inför och att ge konkreta förslag till de politiska beslutsfattarna är inte särskilt meriterande inom akademien.

Trots detta kan vi ändå konstatera att det förekommer en hel del forskning som försöker överbrygga klyftan mellan forskning och praktik. I Sverige är det främst på kommunal nivå som sådan forskning bedrivs. Exempelvis har Centrum för kommunstrategiska studier (CKS) vid Linköpings universitet som ambition att fungera som vetenskaplig resurs i kommunernas övergripande utvecklingsarbete. Rådet för kommunalekonomisk forskning och utbildning (KEFU) vid Lunds universitet är ett annat exempel på en organisation som bedriver sin forskning i nära samarbete med kommunala politiker och tjänstemän.

På statlig nivå är det mer ovanligt med praktiktära förvaltningspolitiska forskningsmiljöer. I denna studie har vi med två miljöer

² Relationen diskuteras bland annat i Ds 1996:21. *Forskning om offentlig sektor. Bättre kontakter mellan forskare och praktiker.*

med tydligt fokus på den statliga nivån: Förvaltningsakademien vid Södertörns högskola och Akademien för ekonomistyrning i staten vid Stockholms universitet.³ Exempelvis har Förvaltningsakademien som ambition att utgöra en arena för möten mellan akademi och praktiker i form av seminarier och forskningssamverkan.

Mötet mellan forskning och praktik kan ha olika syften och kan därför också se ut på olika sätt. Vi ser åtminstone tre olika typer av möten mellan forskare och praktiker.

-
1. Mötet kan ske genom att forskare och praktiker i nära samverkan utformar och genomför forskningsprojekt.
 2. Mötet kan ske i form av forskarledd utbildning.
 3. Mötet kan ske med hjälp av ”översättare”, vilket innebär att någon ”översätter” kunskaper från forskningen så att praktiker i förvaltningen kan tillgodogöra sig den. Det kan till exempel vara en myndighet eller det kan vara forskare inom ramen för samverkansuppgiften.⁴ Forskare kan också fungera som översättare genom att bland annat ingå i kvalitets-säkringsgrupper, vetenskapliga råd och styrelser.
-

Utifrån de forskningsmiljöer som vi har studerat närmare diskuterar vi i den här delen av studien dessa olika typer av möten.

³ Centrum för tjänsteforskning (CTF) vid Karlstads universitet samverkar med statliga myndigheter, men också med näringsliv och offentliga organisationer på regional nivå.

⁴ Samverkansuppgiften, ibland kallad den tredje uppgiften, är högskolornas och universitetens uppgift att, utöver utbildning och forskning, sprida kunskap om sin verksamhet till det omgivande samhället samt verka för att forskningsresultat kommer till nytta. Samverkansuppgiften regleras i 2 § högskolelagen (1992:1434).

Hur vi har genomfört vår studie

Det empiriska materialet består dels av litteratur och dokumentstudier, dels av samtal med representanter för ett urval forskningsmiljöer som kännetecknas av en nära relation till praktiken.

Forskningsmiljöerna

De forskningsmiljöer vi har studerat närmare är

-
- Centrum för kommunstrategiska studier (CKS) vid Linköpings universitet
 - Akademin för ekonomistyrning i staten (AES) vid Stockholms universitet
 - Rådet för kommunalekonomisk forskning och utbildning (KEFU) vid Lunds universitet
 - Centrum för tjänsteforskning (CTF) vid Karlstad universitet
 - Förvaltningsakademin vid Södertörns högskola
 - The Netherland School of Public Administration (NSOB)
 - Akademiet for Tillidsbaserad Ledelse (Tillidsakademiet).
-

CKS har bland annat som mål att utveckla formerna för lärande och kompetensutveckling för politiker och tjänstemän samt att skapa möjligheter för möten och kunskapsutbyte mellan forskare, politiker och tjänstemän inom kommunal verksamhet. *CKS* är ett samarbete mellan Linköpings universitet och Östergötlands kommuner.

AES beskriver sig som en mötesplats för alla som är intresserade av styrningsfrågor i staten. I dagsläget har de 18 medlemsmyndigheter av skiftande storlek. *AES* forskning bedrivs i direkt dialog med myndigheterna.

KEFU:s syfte är att initiera och stödja forskning och utbildning som kan tillämpas i kommuners och landstings arbete på det ekonomiska området. Samarbetspartner och uppdragsgivare i *KEFU* är Lunds universitet, Region Skåne och Skånes kommuner.

CTF är ett mångvetenskapligt forskningscentrum vid Karlstad universitet med fokus på tjänster. *CTF* bedriver utbildning på grundnivå och på avancerad nivå och har ett omfattande samarbete med näringsliv och offentliga organisationer. I *CTF* finns också *Akademien för medborgarorienterad verksamhetsutveckling i staten*. Akademien är en arena där forskare och representanter från olika myndigheter kan mötas. Drygt tio, huvudsakligen större, myndigheter är medlemmar i akademien.

Förvaltningsakademien är en mångvetenskaplig centrumbildning vid Södertörns högskola. Akademien bedriver bland annat ämnesövergripande förvaltningsutbildning. Förvaltningsakademien har också ambitionen att vara en arena för möten mellan förvaltning och akademi genom seminarier och forskningssamverkan.

NSOB är ett fristående institut grundat av universiteten i Leiden och Rotterdam. Institutet arbetar i gränslandet mellan akademi och praktik. En stor del av verksamheten utgörs av utbildningar av statstjänstemän, där forskare och erfarna tjänstemän deltar som lärare. Vid *NSOB* bedrivs också forskning av både grundläggande och mer praktiskt orienterad karaktär.

Tillidsakademiet var ett tidsbegränsat projekt med ambitionen att förbättra kvaliteten och effektiviteten i den offentliga verksamheten. Akademiet grundades av en forskare vid Copenhagen Business School tillsammans med två konsulter. Inom *Tillidsakademiet* möttes teoretiker och praktiker. Ett mål med verksamheten var att utveckla en ny syn på offentligt ledarskap, ett nytt styrningsparadigm.

Den praktikrelevanta forskningen

Vi har gjort en bred genomgång av praktikrelevant forskning med fokus på tillit och kontroll. Det innebär att vi inte enbart har studerat den praktikrelevanta forskning som presenterats vid de miljöer som vi har studerat närmare, utan att vi utifrån vårt fokus på tillit och kontroll har studerat såväl svensk som internationell forskning. Det centrala för oss har varit att forskningen ska vara praktikrelevant.

Kvalitetssäkring av arbetet

Studien har utarbetats av Peter Ehn. Arbetet har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet. Referensgruppen har bidragit med synpunkter på arbetets inriktning och genomförande.

Göran Sundström, docent i statsvetenskap, har läst och kommenterat ett utkast till studien.

Vidare har representanter för de forskningsmiljöer som har vi har studerat fått möjlighet att läsa och lämna synpunkter på delar av ett utkast till denna studie.

Del 1: Forskning om tillit och kontroll

Denna del av studien ägnas åt praktikrelevant forskning om tillit och kontroll och relationen mellan de båda. Utöver en redovisning och analys av forskning om tillit och kontroll ger vi här också tre exempel på hur relationen mellan tillit och kontroll kan se ut i praktiken. Del 1 avslutas med att vi redovisar vissa tankar om hur en mer tillitsbaserad styrning skulle kunna gestalta sig.

Tillit och kontroll – en förvaltningspolitisk diskussion

Ett syfte med vår studie är att lyfta fram och diskutera alternativa sätt att styra och kontrollera den offentliga förvaltningen. Som vi har beskrivit i föregående kapitel har vi valt att avgränsa denna diskussion till forskning som belyser relationen mellan tillit och kontroll.

Alternativ till New Public Management efterfrågas

En första fråga som infinner sig när vi talar om alternativa sätt att styra den offentliga förvaltningen är förstås: alternativa till vad? Som framgår av rubriken till detta avsnitt är det alternativ till det styrningspaket som fått samlingsnamnet New Public Management (NPM) som efterfrågas.

NPM består av flera komponenter

Att relatera något till NPM är inte alldeles okomplicerat. NPM är en samlingsbeteckning på förvaltningspolitiska företeelser som kan vara av mycket olika karaktär, även om de till alldeles övervägande del är inspirerade av styrning och ledning inom det privata näringslivet. Något förenklat kan man säga att NPM består av två huvudkomponenter: marknads- respektive managementidéer.⁵

Marknadstänkandet har som utgångspunkt att byråkrati kan ersättas med marknad. Konkret tar sig detta uttryck i att man

⁵ Ivarsson Westerberg, A. 2014. New Public Management och den offentliga sektorn, i Ivarsson Westerberg, A., Waldemarsson, Y. & Östberg, K. (red.) *Det långa 1990-talet. När Sverige förändrades*, s.93 f., Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. 2015. *Governing the Embedded State. The Organizational Dimension of Governance*, s.108. Jfr Bringselius, L. 2014. New Public Management – ett enkelt penseldrag som förklarar det mesta?, i *Organisation & Samhälle*, nr.2/2014, s.34 ff. Bringselius lyfter också fram en tredje komponent – ekonomisk återhållsamhet.

upprättar kontraktsrelationer, såväl inom myndigheter som mellan dessa och privata utförare. Köp-säljmodeller och beställar-utförarmodeller, liksom outsourcing, bolagiseringar och rena privatiseringar, kännetecknar denna del av NPM.

Management handlar om hur man inom rådande system mest effektivt leder den offentliga förvaltningen. Här ligger fokus på ledarskap, mål och resultat. NPM har här inneburit en förskjutning av ansvarsutkrävandet från processer till resultat. Från kontroll av byråkratiska procedurer och regler i riktning mot mer av mätbara standarder och kvantifierade prestations- och effektmål. Något som i sin tur har lett till att olika modeller för återrapportering har utvecklats.

Om vi ser till marknadskomponenterna i NPM har beställar-utförarmodeller och outsourcing fått ett betydande genomslag i Sverige, medan däremot rena privatiseringar har förekommit i mindre utsträckning. Inom managementdelen av NPM är det i ett längre perspektiv främst den så kallade resultatstyrningen som har fått stort genomslag. Generellt har också kontroll i form av uppföljning, utvärdering och tillsyn ökat i omfattning, som en konsekvens av de NPM-baserade styrinstrumentens implementering.⁶

Ytterligare ett problem med att relatera alternativa styrmodeller till NPM är att förvaltningen inte enbart styrs med NPM-inspirerade styrnings-, lednings- och organisationsmodeller. Det är ju exempelvis inte så att styrning med hjälp av lagar, förordningar och föreskrifter har upphört bara för att NPM-modeller för styrning har introducerats. Likaså använder sig regeringen fortfarande av organisering i olika former för att styra sin förvaltning. Hur starkt genomslag NPM har fått varierar också mellan sektorer, myndigheter och inte minst mellan olika kommuner

⁶ Pollitt, C. & Bouckaert, G. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the New-Weberian State*, Niklasson, B. 2011. Sweden, i Verhoerst, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G. & Lægreid, P. (eds.) *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*.

och landsting. När vi diskuterar alternativa sätt att styra och kontrollera förvaltningen är det därför viktigt att inte glömma att allt inte är NPM i den svenska offentliga förvaltningen.

Vad är det i NPM som kritiseras?

Kritiken mot NPM är också den av lite olika karaktär. Den kritik som riktas mot marknadskomponenterna i NPM är vanligtvis mer ideologisk och följer då oftast den traditionella vänster–höger-skalan, där aktörer som står mer till vänster politiskt också är mer kritiska. Främst riktas kritiken mot att staten och kommunerna använder sig av privata utförare inom den offentliga verksamheten och mot de konsekvenser som man anser att detta har fått.

Kritiken mot managementkomponenterna är inte lika lätt att placera in politiskt. Ofta kommer denna kritik inifrån förvaltningen, från praktikerna som har att hantera styrmodellen.⁷ Även inom den förvaltningspolitiska forskningen har det under lång tid producerats studier som visat på problem inom managementdelen av NPM. I Sverige är det framför allt problem kopplade till resultatstyrningens implementering som lyfts fram av många forskare, men också av statliga utredningar.⁸ En återkommande synpunkt är exempelvis att systemet med målhierarkier och detaljerade åiterrapporteringskrav inte är anpassat till en politiskt styrd verksamhet. Det som på allvar förde upp NPM på den mediala och politiska agendan var emellertid en artikelserie om svensk sjukvård av DN-journalisten och författaren Maciej Zaremba.⁹ Artiklarna publicerades tidigt 2013 och sedan dess har debatten varit intensiv med förvaltningspolitiska mått mätt.

⁷ Se t.ex. Dagens Nyheter. 2013. *Våra yrken har kidnappats av ekonomernas modeller*. Gemensam debattartikel av ordförandena i Lärarnas riksförbund, Polisförbundet och Läkarförbundet. Publicerad 2013-06-24.

⁸ Se t.ex. Sundström, G. 2003. *Stat på villovägar*, Jacobsson, B. 2001. *Hur styrs regeringskansliet? – Om procedurer, prat och politik*. Scores rapportserie 2001:8, SOU 1997:57. *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*, SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

⁹ Dagens Nyheter. 2013. *Patienten och prislappen*. Publicerad 2013-02-17, 2013-02-25, 2013-03-03 och 2013-03-05.

Vi kommer i detta kapitel att återkomma till delar av den kritik som riktats mot olika managementkomponenter i NPM. Syftet är inte att ingående beskriva NPM i dessa delar, utan styrmodellen kommer här att fungera som avstamp för den diskussion om alternativa sätt att styra och kontrollera förvaltningen som utgör kapitlets huvuddel.

Om misstro och tillit

Det här kapitlet handlar huvudsakligen om tillit och kontroll. Skälet till detta är att dessa begrepp står i fokus för den förvaltningspolitiska diskussionen i dag och också belyses på ett intressant sätt i den praktikrelevanta forskningen.

Varför har då tillit kommit att stå så pass mycket i fokus? Ett svar på detta tycks vara att misstron har ökat inom den offentliga förvaltningen. Nedan ska vi beskriva hur denna utveckling analyseras i forskningen. Först behöver vi dock precisera termen tillit.

Vad menas med tillit?

Som många andra termer som används inom samhällsvetenskapen finns det ett flertal olika definitioner av tillit. Av samtliga framgår att det måste vara en relation mellan parter. Däremot framgår inte alltid att definitionen också måste omfatta någon form av risk. Utan någon risk skulle det inte finnas något behov av tillit. En risk rymmer en bedömning av oförutsägbara framtida händelser, vilka skulle kunna hanteras genom tillit.¹⁰ Med den utgångspunkten är James Walkers och Ellinor Ostroms enkla och klagörande definition en lämplig utgångspunkt för den fortsatta diskussionen.¹¹ Den lyder:

¹⁰ Den välkända sociologen Niklas Luhmann tillhör dem som menar att tillit förutsätter risk. Se Luhmann, N. 2000. Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives, i Gambetta, D. (ed.) *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*. Electronic edition, Department of Sociology, University of Oxford.

¹¹ Walker, J. & Ostrom, E. 2005. Conclusions, i Ostrom, E. & Walker, J. (eds.) *Trust and Reciprocity. Interdisciplinary Lessons from Experimental Research*, s.382.

The willingness to take some risk in relation to other individuals on the expectation that the others will reciprocate.

Vi menar att den relation som beskrivs i definitionen också gäller mellan grupper av aktörer och inte enbart mellan enskilda aktörer.

Misstron har alltid funnits

För att rätt förstå relationen mellan tillit och kontroll är det viktigt att också förstå att en av de idémässiga utgångspunkterna för kontroll och granskning är misstro.¹²

En viss misstro har också präglat relationen mellan den styrande politiska nivån och den förvaltning som ska genomföra de politiska besluten. Ända sedan Sverige demokratiserades i början på förra seklet har regeringar strävat efter att med olika medel få kontroll över sin förvaltning.¹³ Exempelvis valde regeringen att huvudsakligen gå förbi den existerande förvaltningen när den i mitten av förra seklet byggde upp den förvaltning som skulle administrera den framväxande välfärdsstaten. Ett väsentligt skäl till detta var att regeringen misstrodde den traditionella förvaltningen.¹⁴ Inrättandet av lekmanstyrelser i flertalet av de statliga myndigheterna under främst 1960-talet är ett annat exempel på ett behov av kontroll delvis grundat i misstro – en misstro mot

¹² I den vetenskapliga litteraturen om kontroll brukar man ofta skilja på olika syften med kontroll. Vanligt är att skilja mellan befrämjande, ansvarsutkrävande, legitimerande och disciplinerande syften. Särskilt den disciplinerande kontrollen har misstro som utgångspunkt. Jfr Vedung, E. 2009. *Utvärdering i politik och förvaltning*, kapitel 8 och Lundquist, L. 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*, s.247 f.

¹³ En kort artikel som diskuterar den politiska ledningens (bristande) förtroende för sin förvaltning är Ehn, P. 2014. Den misstrodda förvaltningen, i Jacobsson, B. & Sundström, G. (red.) *Demokrati och förvaltning. En festskrift till Rune Premfors*, s.105 ff. Ett undantag från denna brist på förtroende från den politiska ledningen är relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet. Vi återkommer till den längre fram i vår studie.

¹⁴ Ehn 2014, s.110. Redan 1920 uttalade den ledande socialdemokraten och blivande socialministern Gustav Möller att "[d]et gagnar till intet att skapa en stat, där ämbetsmännen sitter i verken och leder och behärskar produktionen".

de professionella tjänstemännens lämplighet att ensamma leda myndigheterna.¹⁵

Misstro har således till viss del alltid präglat relationen mellan regeringen och dess myndigheter. Och inte bara mellan regering och myndigheter, utan också mellan ledningen i förvaltningen och medarbetarna i densamma. Denna misstro tenderar att vara ömsesidigt förstärkande. Ju mindre som ledningen litar på sina medarbetare desto mindre litar medarbetarna på sin ledning.

NPM – syftade till delegering, men ledde till kontroll och misstro

Med NPM har ett styrpaket introducerats som idémässigt bygger på att ansvar och ledning ska delegeras nedåt i organisationer samtidigt som återrapportering och efterkontroll stärks genom bland annat kvantifierade standarder och prestationsmål. NPM har således idémässigt ett decentralistiskt anslag, men i praktiken har det i mycket handlat om ökad central kontroll. Ofta har det manifesterats i detaljerade administrativa rutiner och dokumentationskrav.

NPM har inneburit att en relativt detaljerad input- och regelstyrning till stora delar ersatts av en lika detaljerad och omfattande output- och kontrollstyrning. De NPM-baserade kontrollsystemen tenderar att fungera självförstärkande. Brister i utförandet som upptäcks genom efterkontrollen leder ofta till mer detaljerade mått, mer dokumentation, mer granskning, som i sin tur leder till att nya brister upptäcks och så vidare.¹⁶ Med andra ord ökar misstron.

Särskilt har marknadsidéerna inom NPM bidragit till en ökad kontroll. När exempelvis offentlig verksamhet läggs ut på privata utförare introduceras ett starkt incitament i den offentliga verksamheten – vinstintresset. Det incitamentet kan bidra till ökad

¹⁵ Ehn 2014. s.113.

¹⁶ Se t.ex. Montin, S. 2015. Från tilltrobaserad till misstrobaserad styrning. Relationen mellan stat och kommun och styrning av äldreomsorg, i *Nordisk Administrativ Tidskrift* nr 1/2015, s.69.

innovationskraft och effektivitet, men det kan också leda till olika typer av missbruk om det inte balanseras genom stärkt reglering och utökad kontroll.¹⁷

Tillitsbaserad styrning – finns den?

Vi har ovan skrivit att det finns, och alltid har funnits, ett visst mått av misstro i relationen mellan ledning och medarbetare i den offentliga förvaltningen. Relationen är emellertid inte enbart präglad av misstro. Svensk statsförvaltning har också präglats av en institutionaliserad tillit mellan ledning och medarbetare. Det är denna tillit och hur den används och skulle kunna användas i styrningen som vi med hjälp av praktikrelevant forskning ska beskriva och analysera i det här avsnittet. Avsnittet inleder vi med att kort redogöra för diskussionen om professionernas roll.

Är inte proffsen proffs längre?

”Låt proffsen vara proffs!” Det uttrycket dyker numera flitigt upp i debatten i svallvågorna efter Maciej Zarembas artikelserie om sjukvården sen vintern 2013. Socialdemokraterna använde sig av uttrycket inför valet 2014, när de föreslog en utredning om en ny styrning efter NPM.¹⁸ Formuleringen har också återkommit i olika sammanhang.¹⁹ I regeringens mål för den offentliga förvaltningen anges också att professionernas kunskap, kompetens, erfarenhet och yrkesetik ska bli mer vägledande.²⁰

Vad är det då mer precist enligt kritikerna som har gått förlorat i ”proffsens” möjligheter att vara ”proffs”? Man skulle kunna sammanfatta det som att ökade krav på mätning och resultatrapportering har lett till ökad administration, vilken stjäl tid från yrkesutövningen. Vidare att de resultat- och kvalitetsmått som

¹⁷ Se t.ex. Henrekson, M. & Jordahl, H. 2012. *Vinster och privatiseringar i landet Lagom*. IFN Policy Paper nr.55.

¹⁸ Socialdemokraterna 2014. *Ny styrning i välfärden efter New Public Management – Låt proffsen vara proffs*. PM 2014-09-05.

¹⁹ Exempelvis i statsminister Löfvens inledningstal på Kvalitetsmässan 2015.

²⁰ Regeringens webbsida, 2015-11-22. <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/statlig-forvaltning/mal-for-statlig-forvaltning/>

används dåligt överensstämmer med såväl professionella bedömningar som klienters och brukares behov.²¹ Det här är en utveckling som tycks gälla generellt inom den offentliga sektorn. För professioner som till exempel läkare och lärare har möjligheterna att kollegialt kontrollera sig själva och sköta sina respektive specialområden relativt självständigt beskrivits. I stället har de allt tydligare inordnats i en organisatorisk hierarki styrd enligt ekonomiadministrativa principer. Nya administrativa tekniker har därmed påverkat och i vissa fall försvagat den professionella identiteten.²²

När kritik riktas mot hur NPM har försämrat arbetsförhållandena är det emellertid ofta de offentliganställda som kollektivt som avses. Utifrån den praktisknära forskning som vi har tagit del av väljer vi därför att i detta avsnitt inte bara diskutera styrning i relation till de traditionella professionella yrkeskategorierna, utan breddar diskussionen till de offentliganställda i stort.²³ Inte minst viktiga blir då de yrkesgrupper som skulle kunna benämnas välfärdssystemets gräsrotter – som exempelvis hemtjänstpersonal, undersköterskor, lärare, socialsekreterare, poliser, arbetsförmedlare och handläggare på Försäkringskassan.

Det tycks finnas en relativt samstämd bild av att NPM har inneburit ökat administrativt arbete och en styrning genom efterkontroll och uppföljning som har lett till att offentliganställdas utrymme för att självständigt utöva sin yrkesroll har begränsats.

²¹ Wolgast, M. 2015. Professionsutbildningar idag och i framtiden, i Andersson, G. & Jerneck, M. (red.) *Samhällsvetenskapliga fakulteten i Lund – en vital 50-åring. En jubileumsskrift*. Samhällsvetenskapliga fakulteten, Lunds universitet., s.391.

²² Agevall, L. & Jonnergård, K. 2010. Vad är professioner? i Klasson, T. (red.), s.114 ff.

²³ Traditionellt har främst präster, officerare, läkare, jurister, ingenjörer och arkitekter räknats till professionerna. Senare har det tillkommit ytterligare ett antal yrkesgrupper, ofta med något kortare utbildningsbakgrund, som lärare, poliser, sjuksköterskor, socionomer, arbetsterapeuter och revisorer. De sistnämnda yrkena benämns ibland semiprofessioner. Se Klasson, T. 2010. Professioner i offentlig förvaltning, i Klasson, T. (red.) *Professioner i offentlig förvaltning – en lärobok för universitetets professionsutbildningar*, s.11.

Varför har då NPM lett till detta? Ett syfte var ju att öka effektiviteten i verksamheten genom att delegera ansvaret längre ned i organisationen. Varför tycks behovet av att kontrollera ”proffsen” vara så stort? Varför litar man inte mer på att de som faktiskt har utbildning och kunskap för att utföra en viss tjänst också gör det effektivt och ansvarsfullt. Vi tror att denna brist på tillit delvis hänger samman med hur man i politiska och organisatoriska ledningar ser på risker.

Att lita på någon innebär att ta en risk

Trust cannot presuppose or require a watertight guarantee of others’ performance, and cannot rationally be withheld just because we lack guarantees.²⁴

Som citatet ovan antyder finns det ingen garanti för att andra lever upp till ett givet förtroende. Tillit är därför intimt sammanbundet med risk. I mänskliga relationer, till exempel sådana som organisationer i betydande utsträckning består av, kan andras beteende aldrig garanteras till hundra procent. Att lita på någon är att ta en medveten risk.

Vi har tidigare konstaterat att den ursprungliga tanken i NPM, att genom delegering åstadkomma en mer effektiv offentlig verksamhet, har visat sig leda till ökad efterkontroll. En betydligt ökad sådan. Att offentlig verksamhet ska kontrolleras i efterhand utgör visserligen en central del av NPM. Tanken torde dock inte ha varit att detta skulle leda till den typ av uppföljning och kontroll som vi har i dag.

En del av den ökade kontrollen tycks hänga samman med ambitionen att genom regler och styrdokument få bort risker ur verksamheten. Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll är kanske det tydligaste svenska exemplet på detta. Av förordningen framgår att myndigheter som ska följa internrevisionsförordningen (2006:1228) ska genomföra riskanalyser för

²⁴ O’Neill, O. 2002. *A Question of Trust*. The BBC Reith Lectures 2002, s.6.

att identifiera risker i verksamheten. Som Statskontoret konstaterar i en studie av förordningen om intern styrning och kontroll finns det dock ingen garanti för att myndigheter som uppfyller processkraven i densamma undgår risker i sin verksamhet.²⁵ Risker kommer alltid att finnas i relationen mellan individuella och organisatoriska aktörer.

Riskhantering har utvecklats till en huvudingrediens i myndigheternas interna kontroll. Författaren till Audit Society – Michael Power – diskuterar detta i ett senare verk: *The Risk Management of Everything*.²⁶ Riskhantering är för Power ett sätt att hantera det ohanterbara – ”risk must be made auditable and governable”.²⁷

Kontrollbehovet kan tolkas som ett riskminimeringsbehov. Varifrån kommer då fått denna växande ambition att undvika allt risktagande?²⁸ Att enbart beskriva det som en konsekvens av NPM är för enkelt. I sin moderna skepnad i form av riskmanagement, riskanalyser och så vidare kan det visserligen ses som en del av NPM och det så kallade granskningsområdet. Rötterna går dock djupare än så och återfinns snarast i den rationalitet som präglar moderna organisationer, som exempelvis myndigheter. Organisationens yttersta mål kan sägas vara att vara långsiktigt framgångsrika.²⁹ Hot mot en sådan framgång kan mötas genom rationella strategier, till exempel genom att utveckla riskanalysmodeller. Risker måste göras kontrollerbara, även om kontrollen, med Powers ord, bara är en myt.³⁰

²⁵ Statskontoret 2011. *Fångar FISKEN fel? Betydelsen av intern styrning och kontroll för att motverka felaktiga utbetalningar*.

²⁶ Power, M. 1997. *The Audit Society: Rituals of Verification* och 2004. *The Risk Management of Everything – Rethinking the Politics of Uncertainty*.

²⁷ Powers 2004, s.10. Se även Czarniawska, B. & Solli, R. 2014. *NPM, granskningsområde och sedan? Om kommunala megatrender*. KFi-rapport 130.

²⁸ Sociologen Ulrich Beck hävdar att individer och organisationer i dagens samhälle är allt mer upptagna med att debattera och hantera risker. Se Beck, U. 2000. *Risksamhället. På väg mot en annan modernitet* och Beck, U. 2009. *World at Risk*.

²⁹ Holmblad Brunsson, K. 2013. *Läran om management – föreställningar i ett organisationssamhälle*, s.11.

³⁰ Powers 2004, s.10.

Det kan vara lönsamt att ta en risk

Det finns emellertid forskare som vänder på perspektivet ovan. De menar att risk inte självklart är något som måste minimeras för att organisationen ska kunna fungera effektivt. Tvärtom kan risk utgöra en nödvändig beståndsdel i en mer effektivt bedriven verksamhet grundad på tillit. Niels Thygesen och No Emil Sjöberg Kampmann diskuterar detta i en bok från 2013, baserad på empiri från den danska offentliga förvaltningen.³¹ Förenklat kan deras utgångspunkt sägas vara att styrning av komplexa offentliga verksamheter genom reglering eller marknad medför betydande transaktionskostnader. Kostnader kopplade till bland annat kontroll och till upphandlingsförfarandet. På en viss nivå leder detta till ineffektivitet i stället för effektivitet.

I boken beskrivs tillitsbaserad styrning som ett medvetet risktagande som reducerar transaktionskostnaden och stärker det sociala kapitalet. Att transaktionskostnaderna minskar följer av att kontrollen kan minskas med en tillitsbaserad styrning. Kontroll kan ibland visserligen vara ett instrument för effektivisering, men den kostar också. Genom tillitsbaserad styrning kan man alltså spara pengar enligt författarna.

Effektiviseringar behöver dock inte enbart vara kopplade till minskade kostnader. Författarna menar också att tillitsbaserad styrning ökar det sociala kapitalet och att detta i sin tur bidrar till ökad produktivitet i förvaltningen. Detta resonemang underbygger de med egna exempel och med hänvisning till internationella studier inom organisationsforskningen. Inom den offentliga sektorn är det särskilt sjukhusmiljöer som har varit i fokus för forskningen. Författarna pekar på att studier visar att på sjukhusavdelningar med hög tillit, där samarbetet inom personalen fungerar bra, var det inte bara omsorgen som var bättre utan den tid som patienterna tillbringade på sjukhuset kortades också.³²

³¹ Thygesen, N. & Sjöberg Kampmann, N.E. 2013. *Tillid på bundlinjen. Offentlige ledere går nye veje.*

³² Thygesen & Sjöberg Kampmann 2013, s.52.

I boken finns också exempel från kultur- och fritidsförvaltningen i Köpenhamns kommun. Där har man gått från en kontrollerande ekonomistyrning till en styrning baserad på tillit. Det innebär bland annat att ledningen, utöver den årliga budgetkontrollen, litar på att de olika institutionerna har kontroll över sin budget. Och att institutionerna själva tar kontakt om det uppstår problem. På så sätt har förvaltningen sparat flera årsarbetskrafter på minskad uppföljning, utan att det i övrigt har uppstått några problem.³³

Tillit kan alltså, enligt dessa forskare, leda både till besparingar och till produktivitetsökningar. En styrning grundad enbart på tillit är dock inget som forskningen rekommenderar. Vi ska diskutera varför i det följande avsnittet.

Om det rimliga behovet av kontroll

Bland dem som förordar en tillitsbaserad styrning finns det ibland en tendens att romantisera styrmodellen. Det kan finnas en tro att tillit alltid är bättre än regel- eller kontraktsstyrning. Och att ge tillit är utslag av någon sorts allmän välvilja som alltid tas emot med glädje av de som blir litade på. En sådan tolkning av tillitsbaserad styrning kan leda till att ledningen lutar sig tillbaka och intar en passiv hållning. Allt är bra så länge medarbetarna får sköta sig själva och ledningen inte blandar sig i.

Att en sådan version av tillitsbaserad styrning skulle leda till en mer effektivt fungerande verksamhet får föga förvånande inget stöd i forskningen.³⁴ Vilken form av styrning man väljer bör utgå från verksamhetens karaktär och den historiska och kulturella kontext som styrningen appliceras i. Vi skulle något enklare kunna formulera det som att styrningen bör vara verksamhetsanpassad.³⁵ Den som har följt svensk förvaltningspolitik under de

³³ Thygesen & Sjöberg Kampmann 2013, s.133.

³⁴ Se t.ex. Gargiulo, M. & Ertug, G. 2006. The Dark Side of Trust, i Bachmann, R. & Zaheer, A. (eds.). *Handbook of Trust Research*, s.165 ff och Nooteboom, B. 2002. *Trust – Forms, Foundations, Functions, Failures and Figures*.

³⁵ Thygesen & Sjöberg Kampmann 2013 hänvisar till Niklas Luhmann när man skriver att tilliten måste utgå från situation, omständigheter och den historik man är insocialiserad i, s.62.

senaste decennierna känner igen verksamhetsanpassning som ett återkommande tema i diskussionerna om hur resultatstyrningen ska kunna utvecklas. Här talar vi dock inte primärt om en anpassning inom en viss styrmodell, utan i valet av styrmodell. Det finns således tveklöst situationer där misstro är befogat och där en styrning baserad på tillit är direkt olämpligt.

Vi får i det sammanhanget inte glömma att någon fullständig frihet från kontroll aldrig existerar i en modern organisation (eller i samhället över huvud taget). Inte heller med en tillitsbaserad styrning. Till exempel begränsas friheten för en undersköterska inom äldreomsorgen av de boendes vårdplaner och generella medicinska bestämmelser, av professionella riktlinjer från sjukgymnast, sjuksköterska, arbetsterapeut och dietist, av verksamhetsplaneringens inriktning, av arbetsordningen, budgetregler, lokalbegränsningar och materialtillgång.³⁶

En form av kontroll sker också genom att många tjänstemän och enheter i myndigheter är samorganiserade med andra aktörer (andra tjänstemän, andra enheter, andra organisationer). Exempel på detta är när lärare beordras att tillsammans sätta betyg; när externa personer knyts till en myndigheters kvalitetssäkring för olika projekt, eller när personer från andra organisationer och sektorer placeras i myndigheters styrelser eller råd.³⁷

Kontroll finns således alltid och kommer alltid att finnas. Frågan är hur den ska vara utformad för att bidra till en effektiv och väl fungerande verksamhet.

Medarbetarna behöver involveras i kontrollen

Tina Øllgaard Bentzen vid Roskilde universitet har i sitt avhandlingsarbete studerat den danska tillitsreformen och hur den har implementerats i Köpenhamns kommun. Hon framhåller att

³⁶ Exemplet är hämtat från Högberg, O. & Wallenberg, J. 2013. *Spänningen mellan styrning och professionell självständighet*. NatKom rapport 18, s.34.

³⁷ Se Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. 2015 och Sundström, G. 2016. Strategisk styrning bortom NPM, i *Statsvetenskaplig tidskrift nr 1/2016* (kommande).

medarbetarna måste involveras i designen av kontrollen för att den ska upplevas som meningsfull och därmed fungera på ett effektivt sätt.³⁸

Om medarbetarna förstår meningen med kontrollen kan man också få acceptans för en långtgående kontroll. Det är därför helt centralt att medarbetarna har en avgörande roll i designen av kontrollen, enligt Øllgaard Bentzen. Om de som ska arbeta under kontrollen inte förstår meningen med den finns en uppenbar risk att motivationen dalar, tilliten undergrävs och det uppstår motstånd och tröghet i implementeringen av kontrollsystemet.³⁹ Øllgaard Bentzen framhåller också att det är viktigt att medarbetarna kommer tidigt in i processen när kontrollinstrument tas fram. Det är också viktigt att det förs en löpande dialog om kontrollen när den väl finns på plats.

Även i de samtal som vi har fört med representanter för Centrum för tjänsteforskning (CTF) vid Karlstads universitet och Rådet för kommunalekonomisk forskning och utbildning (KEFU) vid Lunds universitet framförs synpunkter på kontrollen i linje med Øllgaard Bentzens. Synpunkter som grundar sig på iakttagelser som de har gjort i sin forskning.

Kontrollinstrument som utarbetas i samverkan med de som ska arbeta under dem kan också förväntas vara bättre anpassade till det dagliga praktiska arbetet än sådana som konstruerats vid skrivbordet, utifrån en mer teoretisk eller ideologisk modell av hur styrning och kontroll ska ske.

Om standardisering som styr- och kontrollinstrument

Ett alternativt och allt vanligare sätt att styra och kontrollera offentlig verksamhet är att standardisera den. Standardisering är emellertid inget universalrecept för att styra förvaltningen mot

³⁸ Intervju med Tina Øllgaard Bentzen 2015-10-29. Hon diskuterar också kontrollen i två artiklar på Offentligt Ansattes Organisationers (OAO) webbsida (www.oao.dk) *Parterapi for tillid og kontrol* (2015-02-03) och *At generobre kontrol over kontrolen* (2015-09-04).

³⁹ Øllgaard Bentzen, T. *Parterapi for tillid og kontrol* (2015-02-03).

ökad enhetlighet, rättssäkerhet och effektivitet. Den offentliga sektorn är till betydande del en tjänstesektor. Erfarenheten, med understöd av forskning, har tydligt visat att tjänster generellt är betydligt svårare att standardisera jämfört med varuproduktion. Mötet med medborgare inom tjänstesektorn kräver oftast att det finns utrymme för variation. Därmed kommer den enskilda medarbetarens professionella kompetens och förmåga att själv styra sitt arbete att få stor betydelse.⁴⁰

Evidensbaserad styrning – exemplet socialtjänsten

Det kanske mest framträdande exemplet på standardiserad styrning är den som sker genom evidensbaserade centrala riktlinjer. Med början inom hälso- och sjukvården har idén spridit sig att man kan fastställa vad som fungerar genom systematiska översikter och granskningar. Förutom inom sjukvården har försök gjorts att applicera den här modellen på bland annat socialtjänsten, utbildningsväsendet och kriminalvården.⁴¹

Denna form av styrning grundad på vetenskaplig evidens kombineras ofta med att man vill ta till vara den kunskap och den erfarenhet som finns bland praktikerna. I linje med detta försöker Socialstyrelsen etablera ”evidensbaserad praktik” (EBP) som modell för hur arbetet ska bedrivas inom socialtjänsten. EBP brukar då definieras som

en praktik som är baserad på en sammanvägning av brukarens erfarenheter, den professionella expertis samt bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap.⁴²

Socialstyrelsen vill att de centralt framtagna riktlinjerna ska kombineras med ett lokalt bedrivet systematiskt kvalitetsarbete.

⁴⁰ Inspektionen för socialförsäkringen (ISF). Rapport 2015:7. *Onödig efterfrågan inom Försäkringskassan.*, s.31 f.

⁴¹ Johansson, K., Denvall, V. & Vedung, E. 2015. After the NPM Wave. Evidence-Based Practice and the Vanishing Client, i *Scandinavian Journal of Public Administration* 19 (2), s.72.

⁴² SOU 2008:18. *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren*, s.22 f.

Denna kombination är dock inte helt lätt att få till stånd.⁴³ Inom hälso- och sjukvården finns det en lång tradition av att arbeta med olika former av riktlinjer och kunskapsstöd. Samtidigt är det en verksamhet där den enskilda läkaren har ett stort ansvar för de behandlingar som sätts in. Socialtjänsten har inte alls samma tradition av att styras evidensbaserat. Verksamhetsområdet är också yngre och saknar en stark profession, motsvarande läkarprofessionen inom hälso- och sjukvården. Vidare är kommunernas styrning av socialtjänsten starkare än landstingens styrning av hälso- och sjukvården.⁴⁴

Ett särskilt problem för EBP inom socialtjänsten är att det till viss del saknas vetenskapligt underlag för styrningen. En vanlig synpunkt från forskare på området är också att socialt arbete har en komplexitet som gör det svårt att påvisa evidens och som gör området mindre lämpat för standardiserade metoder.⁴⁵ De bedömningar som socialarbetare gör i relation till sina klienter innebär till stor del en subjektiv tolkning av klienternas problem och behov.⁴⁶ Utifrån den bilden av praktikers vardag finns det forskare som menar att EBP på socialtjänstens område i högre utsträckning än inom hälso- och sjukvården måste baseras på

⁴³ Hultkrantz, L. 2011. Ska kommunerna styras eller styra sig själva med evidensbaserad praktik? I Hellberg, A-S., Karlsson, M., Larsson, H., Lundberg, E. & Persson, M. (red.). *Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling. Tolv kapitel om demokrati, styrning och effektivitet*. Forskarskolan offentlig verksamhet i utveckling (FOVU), rapport nr.1 Örebro universitet, s.36.

⁴⁴ Börjesson, M. 2014. En evidensbaserad politisk organisation? i Hermelin, B. (red.). *Kommunstrategiska perspektiv – Demokrati, organisation, kunskap och samhällsförändring*. Centrum för kommunstrategiska studier (CKS), rapport 2014:1, Linköpings universitet, s.41.

⁴⁵ Nordmark, S. 2014. Olika former av lärande – evidensbaserad praktik i socialt arbete, i Hermelin, B. (red.). *Kommunstrategiska perspektiv – Demokrati, organisation, kunskap och samhällsförändring*. Centrum för kommunstrategiska studier (CKS), rapport 2014:1, Linköpings universitet, s.48, se även Bergmark, A. & Lundström, T. 2011. Evidensbaserad praktik i svenskt socialt arbete. Om ett programs mottagande, förändring och möjligheter i en ny omgivning, i Bohlin, I. & Sager, M. (red.) *Evidensens många ansikten: evidensbaserad praktik i praktiken*, s.163 ff., Blom, B. 2009. Knowing or Un-knowing? That is the Question, i *Journal of Social Work*, 9 (2), s.158 ff., Hydén, M. 2008. Evidence-based social work på svenska – att sammanställa systematiska kunskapsöversikter, i *Socialvetenskaplig tidskrift*, 15 (1), s.3 ff.

⁴⁶ Nordmark 2014, s.51.

systematisk utveckling av den professionella praktiska erfarenheten och förhållandevis mindre på centralt utarbetade evidensbaserade riktlinjer.⁴⁷

En vanligt förekommande synpunkt på hur EBP tillämpas inom socialtjänsten är att modellen har blivit en ”riktlinje-modell”. Där riktlinjer för hur de enskilda praktikerna ska arbeta sänds ut centralt från Socialstyrelsen. Detta torde medföra att det professionella handlingsutrymmet begränsas och att därmed den del av EBP som innebär att brukarnas erfarenheter och praktikernas expertis också ska vägas in i bedömningen inte kommer till stånd, eller får väldigt lite utrymme.⁴⁸

Utifrån att det är mycket svårt att balansera vetenskaplig evidens och praktiskt erfarenhet finns det forskare som menar att det är olämpligt att försöka styra den lokala praktiken med standardiserade riktlinjer från centralt håll. Det har exempelvis visat sig svårt att överblicka vad som är aktuell professionell erfarenhet, men lättare att med hjälp av internationell forskning sammanställa ”evidens”. Det kan bland annat leda till att de rekommendationer som ges bygger på studier i länder med andra institutionella och kulturella förutsättningar än de som gäller i vårt land.⁴⁹

Sammanfattningsvis: det är ett okontroversiellt konstaterande att det finns ett behov av ökad kunskap inom praktiken. Detsamma gäller att sambandet mellan forskning och praktik behöver stärkas. Samtidigt tenderar standardisering och evidensbaserad styrning att minska utrymmet för praktikerna att agera utifrån sin egen förvärvade erfarenhet och kompetens. Utifrån det vällovliga syftet att öka kunskapsinnehållet i verksamheten riskerar man istället att minska tilliten till praktikernas egen kompetens.

⁴⁷ Se t.ex. Oscarsson, L. 2009. *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten. En introduktion för praktiker, chefer, politiker och studenter*. SKL.

⁴⁸ Börjesson 2014, s.40. Se även Johansson m.fl. 2015.

⁴⁹ Hultkrantz 2011, s.36.

Tillit och kontroll – tre exempel från praktiken

Så här långt har vi i denna del av studien mer övergripande diskuterat och analyserat tillit och kontroll. I detta kapitel kommer vi att konkretisera den diskussionen genom att ge tre exempel på hur styrningen kan gestalta sig i praktiken. Exempelen är valda för att de på olika sätt illustrerar relationen mellan tillit och kontroll.

Första exemplet: Varför vågar man styra med tillit i Danmark, eller gör man det ...?

”Tilgiv os – vi vidste ikke, hvad vi gjorde”.⁵⁰ Så inleds en debattartikel från 2007 i den danska tidningen Politiken. Artikelen är skriven av åtta högre tjänstemän som i början av 1990-talet arbetade i Finansministeriet och där var drivande i arbetet med att utveckla en NPM-baserad styrning. Det de ville ha förlåtelse för var i första hand konsekvenserna av de beställar-utförar-modeller som vid den tidpunkten lanserades på bred front inom den danska offentliga förvaltningen. Den styrmodell som från början var tänkt att komma till rätta med ministeriernas detaljstyrning av förvaltningen hade, enligt dessa tjänstemän, utvecklats till precis detsamma – ”et altomfattende og detaljeret styringsredskab, som i sig selv kun svært lader sig styre”. Det som var tänkt att bestå av kontrakt med några få mål för att styra relationen mellan beställare och utförare utvecklades till fler och fler mål, indikatorer, aktivitetskrav och så vidare. I syfte att göra styrinstrumenten så perfekta som möjligt utvecklades en oöver-skådlig styrning med hjälp av en mängd formella dokument.

Debattartikeln i Politiken kom samtidigt som den danska regeringen varslade om en omfattande reform av hela den offentliga sektorn. Artikeln fick stor uppmärksamhet och spelade i det

⁵⁰ Politiken 2007-03-29. *Tilgiv os – vi vidste ikke hvad vi gjorde*. Debattartikel.

avseendet samma roll i den offentliga debatten om NPM som Zarembas artiklar gjorde i Sverige ett antal år senare. På så sätt kan man säga att debattartikeln lade grunden till det som har kommit att kallas tillitsreformen.

Den danska tillitsreformen – sju punkter som ska förändra den danska offentliga förvaltningen

I juni 2013 undertecknade den danska regeringen och arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna inom den offentliga sektorn ett avtal om hur den offentliga sektorn ska moderniseras.⁵¹ Avtalet utgör grunden för det som har kommit att betecknas som tillitsreformen. I sju punkter slår parterna fast hur moderniseringsarbetet ska gå till:

-
1. Styrning i den offentliga sektorn ska fokusera på mål och resultat.
 2. Dialog, öppenhet och tydliga mål ska vara utgångspunkter för hur uppgifterna ska genomföras.
 3. Ledning och styrning ska ta avstamp i tillit och ansvar.
 4. Utveckling och professionellt handlingsutrymme ska bygga på välunderbyggd dokumentation.
 5. Genomförandet av arbetsuppgifterna ska baseras på kunskap om vad som fungerar.
 6. Innovation och förnyelse ska främjas genom ledarskap och engagemang.
 7. Offentlig service ska ta till vara medborgarnas resurser och engagemang.
-

⁵¹ Social- og Indenrigsministeriet 2013-06-20. *Principper for samarbejde mellem parter på det offentlige arbejdsmarked om modernisering.*

Punkterna är som synes allmänt hållna och det går också att se möjliga konflikter mellan dem. Vi återkommer till det.

Den tredje punkten i avtalet är den som tydligast lyfter fram tillit som en grund för styrningen av den offentliga verksamheten. I avtalet preciseras den punkten (i likhet med de andra punkterna) något. Parterna anger att styrningen ska grundas på tillit, så att det skapas plats och rum för medarbetarna att utveckla sin professionalism och sitt engagemang. Utrymmet för tillit och professionellt handlingsutrymme ges dock inte utan motkrav. Det följs av en plikt att upprätthålla den professionella kunskapen och av att ta ansvar för att de satta målen nås, att de politiska prioriteringarna följs och att sättet att genomföra arbetsuppgifterna utvecklas. Parterna skriver också att det ytterst är ett politiskt och ledningsmässigt ansvar att säkra att så sker.

Har reformen fått genomslag i praktiken?

Frågan i rubriken är måhända lite för tidigt ställd. Det har bara gått drygt två år sedan avtalet om att förändra styrningen slöts, vilket är en relativt kort tid för en förändringsprocess av den här omfattningen att få genomslag. I de artiklar som vi har studerat och i de samtal som vi har fört med danska forskare framträder dock en tydlig skillnad mellan hur den statliga och kommunala nivån har tagit till sig tillitsreformen.

På den statliga nivån har reformen knappt kommit längre än till en diskussion om vad den innebär och hur den skulle kunna genomföras. Här finns också en betydande tveksamhet till tillitsreformen. Det främsta motståndet återfinns föga förvånande inom Finansministeriet. Som ytterst ansvarigt för den offentliga förvaltningens ekonomi finns där ett stort kontrollbehov och följaktligen en oro för att släppa på kontrollen.

Reformen har fått betydligt större gehör på kommunal nivå, där många kommuner har börjat tala om att genomföra en tillitsreform och en del större kommuner är i full gång med att genomföra en sådan reform.

Längst med att implementera en tillitsbaserad styrning har Danmarks största arbetsplats – Köpenhamns kommun – kommit. Köpenhamns tillitsreform inleddes 2011, således tidigare än sju-punktsavtalet om en moderniserad styrning slöts. Ett huvudsyfte med Köpenhamns reform är att frigöra tid för den offentliga sektorns kärnverksamheter. Det ska bland annat ske genom färre regler och mindre detaljstyrning. En bakgrund till reformen är att förvaltningen blivit allt mer tyngd av en växande administrativ uppföljnings- och kontrollapparat. En chef på en av kommunens institutioner gav ett talande exempel på detta:

Det var også opstået en tendens till kontrol på kontrol på kontrol, og det var nogle gange helt vanvittigt. Jag skulle kontrollere min administrative medarbejder, og min chef skulle kontrollere mig og en anden skulle kontrollere ham. Det var der, hvor man nogle gange tænkte, det her er simpelthen galimatias.⁵²

Nedan ger vi några exempel på hur Köpenhamns kommun har arbetat med att implementera sin tillitsreform.

-
- Friinstitutionsförsök, där institutionerna har fått frihet att själva utveckla sina arbets- och styrmetoder med hjälp av medarbetare från förvaltningen. Det ledde exempelvis till att en omfattande dygns- och veckoplan på ett äldreboende reducerades från 16-20 sidor till 2 sidor.
 - ”MeningsSamlingen”, där chefer och representanter för medarbetarna diskuterar och ändrar på regler och dokumentationskrav som medarbetarna tycker är onödiga eller felaktiga.
 - Medarbetarresor, där medarbetare från förvaltningarna har följt personal ute på institutionerna en hel dag för att på så sätt få en uppfattning om den praktik som dokumentations- och uppföljningskraven hamnar i.
-

⁵² Øllgaard Bentzen, T. 2015. *Syv springende punkter på vejen til tillid*. Den Offentlige.dk. (2015-01-14).

Inom Köpenhamns kommun finns det stora skillnader i hur reformen implementerats, beroende på typ av verksamhet. Möjligheterna till att styra med tillit är exempelvis större inom kultur- och fritidsförvaltningen, med många serviceuppgifter, jämfört med socialförvaltningen, som har mycket myndighetsutövning.

Med en tillitsbaserad styrning förändras den ekonomiadministrativa professionens roll. Där professionen tidigare har varit experterna som designat styrnings- och kontrollredskapen är de med den nya styrningen mycket mer beroende av att den personal som utsätts för styrningen och kontrollen finner densamma meningsfull. Den förändrade rollen innebär bland annat att ekonomiadministratörerna tvingas att komma ut mycket mer i verksamheten. Medarbetarresorna är ett exempel på detta (se punktlistan ovan).

Med en tillitsbaserad styrning följer ökat ansvar och högre krav på personalen. I samband med tillitsreformen talar man därför om behovet av kapacitetsuppbyggnad. Ett exempel från hemtjänsten i Köpenhamn är att när kommunen lämnar minutstyrningen behöver man skrivträna delar av personalen. I stället för att sätta kryss på ett formulär ska personalen nu skriva ned vad det är som faktiskt har skett. Den tillitsbaserade styrningen innebär således inte att tillit ges generellt, utan det krävs att de medarbetare som ges ökad tillit också har kompetens och vilja att hantera denna typ av styrning.

Det saknas inte kritiska synpunkter på reformen

En förväntad kritik som har riktats mot tillitsreformen har vi redan nämnt. Nämligen att styrmodellen gör att ledningen tappar nödvändig kontroll över verksamheten.

Det finns emellertid också en kritik som går i andra riktningen. Denna kritik menar att reformen inte är tillräckligt långtgående och att den egentligen bara är en variant av traditionell NPM-styrning. Som vi har redovisat ovan anges redan i den första punkten i avtalet om moderniseringen av offentlig sektor att

styrningen ska fokusera på mål- och resultat. Dessa mål ska vara tydligt formulerade i termer av effekter av verksamheten.⁵³ Den punkten skiljer sig på intet sätt från traditionell NPM-styrning.

Jacob Torfing, förvaltningsforskare och professor vid Roskilde universitet, menar att delar av reformen inte kan ses som ett brott med NPM, utan snarare en återgång till hur den styrmodellen ursprungligen var tänkt. Det gäller exempelvis tillitsreformens ambition att genom färre och tydligare mål och en mer utvecklat resultatuppföljning kunna reducera antalet regler och processkrav.⁵⁴

Andra exemplet: En målstyrning som inte fungerar, men ändå resulterar – exemplet Stockholms kommun

Exemplet i det här avsnittet är huvudsakligen hämtat från äldreomsorgen i Stockholms kommun. Det är inte något exempel på tillitsbaserad styrning, men vi menar att det ändå förmedlar en hel del lärdomar om relationen mellan styrning och kontroll.

Vi inleder avsnittet med att kortfattat beskriva den övergripande styrmodell som praktiseras i Stockholms kommun.

Stockholms styrsystem – en idealtypisk mål- och resultatstyrning

Stockholms kommun har sedan 2001 ett stort och sammanhållet styrsystem: ILS (Integrerad ledning och styrning). Sedan 2007 är styrningen genom ILS webbaserad och samtliga nivåer i organisationen har tillgång till styrverktyget, från kommunfullmäktige till varje enskild enhet.⁵⁵ Utgångspunkten för styrningen är Vision 2030, där de långsiktiga målen och strategierna för kommunens utveckling är formulerade. Dessa mål är tänkta att brytas

⁵³ Czarniawska, B. & Solli, R. 2014. *NPM, granskningssamhälle och sedan? Om kommunala megatrender*. KFi-rapport nr.130, s.21.

⁵⁴ Torfing, J. 2015. *Et lille syv-tal til regeringens nye pejlemærker for den offentlige sektor*. Den Offentlige.dk. 24 april.

⁵⁵ Almqvist, R. & Wällstedt, N. 2013. *Att styra sig igenom besvärliga situationer. Kommunal styrning som tradition, transaktion och relation*. NatKom rapport 23, s.31.

ned i en målkedja genom hela organisationen. Kommunfullmäktige fastställer i sin budget övergripande inriktningsmål, mål för varje verksamhetsområde, indikatorer samt aktiviteter för verksamheterna. Idén är att indikatorerna ska mäta måluppfyllelsen och för varje indikator fastställer fullmäktige även ett årsmål som kommunen ska uppnå. Aktiviteterna är tidsatta och ska bidra till att målen för verksamhetsområdena nås.⁵⁶

Under kommunfullmäktige ska styrningen och uppföljningen ske på nämndnivå. Här ska fullmäktiges övergripande mål konkretiseras i vilka resultat som verksamhetsområdena ska uppnå. Detta sker genom att nämnderna konstruerar indikatorer och aktiviteter, som sedan följs upp och stäms av mot respektive nämnds årsmål. På nästa underliggande organisationsnivå konkretiserar enheterna nämndens mål genom att formulera de åtaganden som enheterna tar på sig att prestera gentemot brukarna och nämnden. Enheterna lämnar även kvalitetsgarantier till brukarna. I dessa garantier beskrivs verksamhetens uppdrag och vad enheten planerar att göra för att uppfylla dem. Kvalitetsgarantierna bygger normalt på enheternas åtaganden.⁵⁷

Indikatorerna mäts vanligtvis på enhetsnivå och aggregeras sedan vidare upp i systemet till kommunfullmäktige, där de ligger till grund för kommunens årsredovisning. Målet på den politiska nivån är att alltid kunna visa på en utveckling mätt i siffror.⁵⁸

Som framgår utgör styrningen genom ILS ett typexempel på en mål- och resultatstyrning med sina målhierarkier och sin mätning via indikatorer och aktiviteter. En styrmodell som passar bra in i NPM-konceptet.

⁵⁶ Almqvist & Wällstedt 2013, s.31 f.

⁵⁷ Almqvist & Wällstedt 2013, s.32.

⁵⁸ Almqvist & Wällstedt 2013, s.33 f.

Forskningen beskriver ett särkopplat system

I en forskningsrapport författad av två företagsekonomer vid Stockholms universitet – Olle Högberg och Jan Wallenberg – studeras relationen mellan styrning och professionell självständighet.⁵⁹ Rapporten bygger, förutom på dokumentstudier, på intervjuer med chefer vid Stockholms stadsdelsförvaltning samt chefer och personal på ett servicehus i kommunen.

I Högbergs & Wallenbergs rapport ges en relativt positiv bild av verksamheten. Det gäller såväl kostnader som kvalitet och arbetsmiljö. Det intressanta är dock att den positiva utvecklingen ägde rum med mycket lite hjälp av ekonomiadministrativ teknik och av ILS-systemet. Den skedde inte heller med hjälp av order- och direktivstyrning. Att de ekonomiadministrativa styrsystemen inte engagerade den ”vanliga” personalen ute i verksamheten är knappast förvånande. Mer överraskande är att inte heller cheferna på olika nivåer intresserade sig för dessa styrsystem. Naturligtvis fanns det en budget och alla ekonomiadministrativa system följdes. Men när cheferna skulle berätta hur styrningen fungerar i praktiken var styrsystemen uppenbarligen ointressanta. På en direkt fråga om de formella styrmedlens betydelse svarade exempelvis en chef: ”det där sköter kontrollern” och övergick sedan till att prata om andra saker.⁶⁰

Tydlig överfördes kostnadsmedvetandet och kvalitetsambitionerna på något annat sätt än med hjälp av den avancerade målstyrningsmodellen som tillämpades. Forskarnas slutsats är att det skedde genom personalens eget engagemang. I det sammanhanget spelade chefernas förmåga att övertyga sin personal om nödvändigheten av att hushålla med pengarna och om kvalitetsutvecklingens och vardagsrationaliseringens betydelse en stor roll. En nyckelfaktor var att personalen och arbetsgrupperna hade

⁵⁹ Högberg & Wallenberg 2013.

⁶⁰ Högberg & Wallenberg 2013, s.31 ff.

ett relativt stort mått av självstyre och att det inom arbetsgrupperna fördes kontinuerliga samtal om besparingar, kvalitetsförbättringar och arbetsmiljö.⁶¹

En slutsats som dras i rapporten är att professioners självständighet inte behöver försvåra styrningen, utan tvärtom kan vara en del av densamma. När personalen förstod och såg de riktlinjer (ekonomisk hushållning, kvalitetsarbete och så vidare) som förmedlades av deras närmsta chefer som legitima accepterades riktlinjerna utan problem.⁶² Det var inte heller så att personalen var helt självständig i andra avseenden. Exempelvis var den hårt styrd genom den biståndsbedömning som skulle genomföras för varje boende på servicehuset. Det centrala i sammanhanget var dock att inom de ramar som denna biståndsbedömning satte hade personalen stora möjligheter att bestämma *hur* arbetet skulle göras. Styrningen uppfattades därför som legitim.⁶³

Det är väl känt inom forskningen att det inom sammanhållna grupper, som arbetsgrupper, kan uppstå starka sociala normer om hur man ska agera och om vad som är rätt och fel. Dessa normer behöver inte alltid vara positiva sett ur verksamhetens perspektiv. Om det är normer som gynnar kvalitet, ekonomi och arbetsmiljö som institutionaliseras i gruppen kan dessa dock ha starka positiva effekter på verksamheten – starkare än chefers styrning och materiella belöningar. Detta är också vad Högberg & Wallenberg finner i sin studie.

I en studie av kommunal styrning i tre kommuner, varav en är Stockholm, diskuterar Roland Almqvist och Niklas Wällstedt bland annat styrmodellernas genomslag i verksamheten. Empirin i Stockholmsdelen av studien består huvudsakligen av intervjuer och observationer ute i verksamheten. Merparten av materialet är hämtat från äldreomsorgen.⁶⁴

⁶¹ Högberg & Wallenberg 2013, s.7 f, 32.

⁶² Högberg & Wallenberg 2013, s.36 f.

⁶³ Högberg & Wallenberg 2013, s.28.

⁶⁴ Almqvist & Wällstedt 2013, s.15.

Almqvist & Wällstedt finner att styrmodellen ILS främst fungerar på den högsta ledningsnivån i kommunen. Detta eftersom ledningen med hjälp av den anser sig kunna fatta väl underbyggda beslut om resurstilldelning samt specificera aktiviteter för verksamheterna. På verksamhetsnivå ses dock de mått som tas fram centralt som irrelevanta och ibland till och med felkonstruerade. De går emellertid inte att bortse från i verksamheten.⁶⁵

Almqvist & Wällstedt menar att mätandet trots allt har vissa positiva effekter. Det tycks nämligen bidra till en förståelse för hur arbetssätt och åtaganden hänger samman. Och även om måtten inte mäter hur väl åtaganden uppfylls skapar de en möjlighet för en chef att diskutera åtaganden, arbetssätt och resursanvändning med arbetsgruppen. Genom sådana diskussioner kan chefen komplettera de ofullständiga centrala måtten med information från personalen. Problemet är dock att denna information är svår att förmedla uppåt i organisationen, eftersom det som förväntas förmedlas är de kvantitativa måtten. Cheferna hanterar detta bland annat genom olika typer av informella nätverk, där viktiga frågor kan diskuteras och kanske så småningom nå upp till en beslutande nivå.⁶⁶

Liknande iakttagelser av svårigheten att förmedla kunskap uppåt i organisationen redovisar Lotte Alsterdal vid Södertörns högskola i en antologi med uppsatser om praktisk kunskap inom äldreomsorgen.⁶⁷ Hon konstaterar att det är en vanlig brist att omvårdnadspersonalens kunskap inte förmedlas upp till nästa nivå i organisationen, deras kunskap efterfrågas inte.⁶⁸

Almqvist & Wällstedt konstaterar i sin studie att de överordnade måtten blir sidoordnade när de når ut i verksamheten. Arbetet med att höja kvaliteten och effektiviteten i verksamheten skedde frikopplat från styrmodellen på de enskilda enheterna. Samtidigt

⁶⁵ Almqvist & Wällstedt 2013, s.57.

⁶⁶ Almqvist & Wällstedt 2013, s.58.

⁶⁷ Alsterdal, L. (red.) 2011. *Omtankar. Praktisk kunskap i äldreomsorg*. Södertörns Studies in Practical Knowledge 5.

⁶⁸ Alsterdal, L. 2011. Erfarenhetens spelrum, i Alsterdal, L. (red.), s.107.

fanns det hela tiden en medvetenhet om nödvändigheten av en grundläggande budgetkontroll. Det var inom budgetens ramar som enheterna och arbetslagen arbetade med att förbättra verksamheten. Målstyrningsmodellen var inte relevant i det sammanhanget.⁶⁹

Resultaten från de båda studierna av Stockholms kommun får också stöd i studier som Viveka Nilsson vid Göteborgs universitet och Kommunforskning i Västsverige (KFi) har genomfört. Nilsson har i flera studier under en längre period analyserat hur professioner inom hälso- och sjukvårdsområdet har reagerat på kravet om ökad kostnadsmedvetenhet.⁷⁰ Hon finner att detta krav har fått en allt större acceptans över tid.⁷¹

Nilsson har också i en aktuell enkätstudie ställt frågor om resursanpassning och verksamhetsutveckling till 24 äldreomsorgschefer runt om i landet.⁷² En iakttagelse i studien är att chefernas fokus ligger på den ekonomiska situationen och på att förbättra kvaliteten i verksamheten. Ingen av cheferna nämner dock styrmodellernas betydelse i det sammanhanget. Modellerna nämns över huvud taget inte i de öppna enkätsvaren från äldreomsorgscheferna.⁷³

⁶⁹ Almqvist & Wällstedt 2013, s.30.

⁷⁰ Nilsson, V. 1999. *Empati och distans. Om överläkares förhållande till ekonomistyrning*. Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan, doktorsavhandling, 2002. *Hushållning, vårdkvalitet och arbetsmiljö. Om vårdchefers syn på ekonomi och ekonomistyrning*. Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan, utvärderingsprogrammet Västra Götalandsregionen, rapport 15, 2005. *Från ekonomi till ledarskap. En organisationsförändring vid Sahlgrenska Universitetssjukhuset*. Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan, utvärderingsprogrammet Västra Götalandsregionen, rapport 24.

⁷¹ Nilsson, V. 2015. *Förändringsbenägenhet och framförhållning – 24 äldreomsorgschefer berättar om resursanpassning och verksamhetsutveckling*. NatKom rapport 27.

⁷² Nilsson 2015.

⁷³ Nilsson 2015, s.41. Nilsson studie baseras inte enbart på skriftliga svar, utan kompletterades i hälften av fallen (de som inledningsvis inte svarat på den skriftliga enkäten) med telefonintervjuer.

Tredje exemplet: Regeringskansliet visar hur en tillitsbaserad styrning kan se ut

I en statsvetenskaplig avhandling från 2013 beskriver Cajsa Niemann hur samspelet mellan ledning och medarbetare ser ut i Regeringskansliet. Avhandlingen har den talande titeln *Villkorat förtroende*.⁷⁴ Det omfattande empiriska underlag som avhandlingen bygger på visar tydligt på en organisation som bygger på förtroende, eller om man så vill tillit, i relationen mellan den politiska ledningen och tjänstemännen. Det är dock en tillit som är villkorad.

Niemann beskriver det som att när den politiska ledningen har upprättat ett förtroende hos sina tjänstemän behövs det ingen omfattande kontrollapparat. Politikerna har genom den tillit de har etablerat *kontroll*, men de *kontrollerar* inte tjänstemännen. Tvärtom kan denna kontroll förloras om de i allt för hög grad börjar kontrollera sina tjänstemän. Den tillit och lojalitet som finns skulle då behöva ersättas av en mer omfattande formell kontrollapparat.⁷⁵

Niemann diskuterar också hur man ska se på lojalitet i relation till tillit och förtroende. Lojalitet är ett begrepp som är vanligt förekommande när forskare, tjänstemän och politiker beskriver relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet.⁷⁶ Niemann menar att förtroende bättre beskriver relationen mellan politiker och tjänstemän, därför att begreppet tydligare än lojalitet pekar på det gemensamma beroendet och på ömsesidigheten i relationen mellan ledningen och medarbetarna. Lojalitet är enligt henne allt för hierarkiskt laddat. Lojaliteten kan också upprätthållas på olika sätt. Till exempel genom att skapa mekanismer

⁷⁴ Niemann, C. 2013. *Villkorat förtroende. Normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet*. Stockholm Studies in Politics 153.

⁷⁵ Niemann 2013, s.231.

⁷⁶ Se t.ex. Premfors, R. & Sundström, G. 2007. *Regeringskansliet*. Liber och Brunsson, K., Sonnerby, C., Wittenmark, L. 1990. *Beslutsmaskinen – en bok om regeringskansliet*.

för kontroll, lydnad och bestraffning. Förtroende kan däremot inte tvingas fram, utan måste förtjänas för att upprätthållas.⁷⁷

Det finns en tydlig hierarki i Regeringskansliet, men den är inte i konflikt med tilliten. Tvärtom bidrar den till förtroendet. Hierarkin ger politiker och tjänstemän tydliga roller. Det är politikerna som har det yttersta ansvaret och Niemanns forskning visar att tjänstemännen vill att det ska vara så; de vill vara underordnade. Att respektera och lita på tjänstemännens expertis innebär för politikerna också att förstå sin egen roll i hierarkin och att därmed upprätthålla hierarkin. Således kan relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet vara mycket informell, utan att det på något vis innebär frånvaro av hierarki och styrning.⁷⁸

Hur upprätthålls då denna tillitsbaserade styrning och kontroll i Regeringskansliet? Avhandlingens svar är: Den upprätthålls genom starka normer. Normer som grundar sig på ett beroende mellan politiker och tjänstemän och som gör att de båda kategorierna förstår och accepterar sina respektive roller.⁷⁹

Niemann finner inte några omedelbara hot mot dessa normer, men lyfter fram hur de är beroende av en närhet mellan politiker och tjänstemän. Det är enligt henne viktigt att varje tjänsteman åtminstone då och då har en personlig kontakt med statsrådet. Följaktligen hotas normerna om kontakterna mellan tjänstemän och statsråd blir mindre frekventa. Här skulle sådana faktorer som ett allt större Regeringskansli, fler hierarkiska nivåer och en växande politisk stab, i förlängningen kunna bidra till en försvagning av rådande normer.⁸⁰

Det ligger onekligen en viss ironi i att den organisation som på många sätt varit ledande i ambitionen att införa en NPM-baserad styrning i staten själv har värjt sig från den typen av styrning.

⁷⁷ Niemann 2013, s.245.

⁷⁸ Niemann 2013, s.221.

⁷⁹ Niemann 2013, s.239 f.

⁸⁰ Niemann 2013, s.254 f.

Kan då regeringen och andra dra några lärdomar av den tillitsbaserade styrning som tillämpas i Regeringskansliet och som har överlevt alla trender under årens lopp? Vi tror det. Regeringskansliet är visserligen en mycket speciell organisation, men det kan också sägas om flertalet andra offentliga organisationer. Vi återkommer till de lärdomar vi kan dra av en tillitsbaserad styrning i nästa kapitel.

Lärdomar för en mer tillitsbaserad styrning

Om man skulle vilja skissa på en styrning baserad mer på tillit och något mindre på detaljerad kontroll av hur arbetsuppgifterna har utförts finns det lärdomar att hämta från den forskning och den praktik som vi har diskuterat tidigare i denna del av studien. I det här kapitlet lyfter vi fram några sådana lärdomar.

Mer tillit behövs, men den bör verksamhetsanpassas

Som vi tidigare har diskuterat är tillit alltid kopplat till risktagande. Att försöka minimera denna risk genom en detaljerad kontroll kan dock bli kostsamt. Kontroll kostar pengar och det är långt ifrån alltid som det är lönsamt att kontrollera i detalj. Det kan vara betydande transaktionskostnader kopplade till kontrollen.

Att släppa något på kontrollen kan också vara lönsamt genom att det kan bidra till ökad effektivitet. Det finns forskning som visar att i verksamheter och i arbetsgrupper med hög tillit är både kvaliteten och produktiviteten i verksamheten högre än i motsvarande verksamheter där tilliten är lägre.

Även om det allmänt sett finns ett behov av att förändra styrningen och komma bort från allt för detaljerade och ibland onödiga kontrollinstrument är det samtidigt viktigt med verksamhetsanpassning. Det vill säga olika verksamheter och olika myndigheter behöver styras på olika sätt. Här spelar verksamhetens karaktär och dess historiska och kulturella rötter stor roll.

Vad kännetecknar en tillitsbaserad styrning?

Först bör vi här konstatera vad som *inte* utgör ett hinder för en mer tillitsbaserad styrning, nämligen en tydlig hierarki. Tvärtom kan hierarkin underlätta styrningen genom att både ledningen och medarbetarna vet sina respektive roller.

Vad som däremot tycks vara viktigt är att tilliten är grundad i ett stabilt normsystem, som ledningen och medarbetarna socialiseras in i. Normer som säger hur ledningen och medarbetarna bör förhålla sig till varandra. Vi har tidigare beskrivit hur styrningen i Regeringskansliet grundar sig på sådana normer. Normer behöver dock inte självklart vara något positivt för styrningen. Forskning om hur arbetsgrupper fungerar visar att "felaktiga" normer kan ha förödande konsekvenser för kvalitet och kostnader i verksamheten. Å andra sidan, om normerna stärker medarbetarnas motivation och ansvarskänsla ger de ett starkt positivt bidrag till kvalitet, ekonomi och arbetsmiljö.

En erfarenhet är att ute i verksamheten är de övergripande styrmodellerna i huvudsak oväsentliga. Det är medarbetarnas eget engagemang som är avgörande. Och ett sådant engagemang finner sig knappast utan ett normsystem som underbygger det.

Vad vi tycker oss se i den forskning och praktik som vi har studerat är att en sådan positiv miljö för medarbetarna att socialiseras in i måste utgå från dem själva. Det innebär också att ledningar i ökad utsträckning måste lita på medarbetarnas egen kompetens och ansvarskänsla. För att skapa positiva normer som underlättar en tillitsbaserad styrning måste ledningen inleda med att släppa något på kontrollen. Forskning visar att om man minskar på den centrala styrningen och i ökad utsträckning ger medarbetarna möjlighet att delta i planeringen av arbetet ökar också ansvarskänslan och engagemanget i verksamheten.⁸¹ Normer som stärker ansvarskänsla och engagemang frodas inte i en miljö av detaljkontroll och misstillit.

Särskilt viktigt tycks det vara att medarbetarna har förståelse för, och accepterar, de kontrollinstrument som är nödvändiga, oavsett styrmodell. Om de som ska arbeta under kontrollen inte förstår meningen med den finns en betydande risk att engagemanget i

⁸¹ Se t.ex. Weick, K. E. & Roberts, K.H. 1993. Collective mind in organizations. Heedful interrelating on flight decks, i *Administrative Science Quarterly* 38 (3), s.357 ff.

verksamheten, liksom tilliten, försvagas. Störst acceptans får kontrollen om medarbetarna själva är involverade i designen av den.

I en modell där medarbetarna ges ett större ansvar för sin egen styrning och kontroll måste de också vilja ta det ansvaret och ha kompetens för att ta det. En tillitsbaserad styrning ställer högre krav på personalen än vad en mer detaljerad kontrollstyrning gör. I verksamheter där ledningen har försökt praktisera en mer tillitsbaserad styrning har den därför insett att den förändrade styrningen bör kombineras med en kunskapsuppbyggnad bland medarbetarna. Att bedriva systematisk och aktiv kompetensutveckling blir om möjligt ännu viktigare i en modell med tillitsbaserad styrning.

För att medarbetarna ska kunna involveras i sin egen styrning måste det också finnas kanaler för att förmedla deras kunskap uppåt i organisationen. Vi har sett att om ledningen binder sig hårt för en styrning baserad på detaljerade kvantitativa mått blir det svårt för medarbetarna att förmedla kunskap som inte är anpassad till styrmodellen och till de kvantitativa måtten.

En mer lyssnande styrning, där medarbetarna också är involverade i utformningen av kontrollinstrumenten, innebär att den ekonomiadministrativa professionens roll förändras. Ekonomiadministratörerna blir nu mer beroende av medarbetarna, de som kommer att utsättas för kontrollen. Något som kan och bör hanteras genom att administratörerna kommer ut mer i verksamheten.

En modell för ekonomiadministrativ kontroll i samspel med en mer tillitsbaserad styrning

En slutsats utifrån den litteratur som vi har studerat och de samtal som vi har fört är således att medarbetarna i ökad utsträckning bör vara involverade i styrningen och kontrollen. Detta innebär i sin tur en förändrad roll för ekonomiadministratörerna, en profession som ofta har arbetat med mer teoretiska modeller för att bygga ekonomiadministrativa styrsystem. När detta är sagt finns

det all anledning att understryka att det även fortsättningsvis behövs ekonomiadministrativa styr- och kontrollsystem i den offentliga verksamheten. En intressant fråga blir då hur denna nödvändiga kontroll kan fungera i samspel med en mer tillitsbaserad styrning. Nedan gör vi ett försök att beskriva hur en sådan modell skulle kunna gestalta sig. Modellen är inspirerad av de tankar som företagsekonomen Niklas Wällstedt framför i sin avhandling.⁸²

En utgångspunkt för modellen är att *kontroll behövs*. Om det inte finns en fungerande kontroll kommer inte heller praktiken att fungera. Kontrollen ger en fast ram för verksamheten.

NPM-baserade styrmodeller bygger på en instrumentell rationalitet som vill göra praktiken kontrollerbar genom att förenkla komplexa förhållanden till mätbara enheter eller standarder. Det finns något intuitivt lockande med sådana styrmodeller. De har en teoretisk grund att stå på och det finns en enkel logik bakom dem: resurser omvandlas till aktiviteter som leder till prestationer som i sin tur ger vissa effekter. För hela denna kedja kan mätbara mål sättas. Indikatorerna ger en (skenbart) tydlig bild av måluppfyllelse och leder till en diskussion om vad som kan förbättras för att komma ännu närmare målen. Problemet är förstas att kvantitativa mått är ofullständiga och att det därmed finns icke-mätbara förhållanden i verksamheten som modellen inte kan hantera.

Vi har i Stockholmsfallet ovan (vårt andra exempel) beskrivit ett särkopplat system, där en NPM-baserad styrmodell fungerar väl på den högsta ledningsnivån i kommunen, medan den är irrelevant på verksamhetsnivå. I Stockholm tycks denna tudelade styrning fungera. Det finns dock uppenbara risker med en sådan särkoppling. En sådan risk är att NPM-baserade styrmodeller tar över i en ekonomiskt mer ansträngd situation. Det finns forskning som visar att organisationer vid finansiella problem tenderar att styra hårdare mot indikatorer, trots att dessa indikatorer inte är

⁸² Wällstedt, N. 2015. *Managing Multiplicity – On Control, Care and the Individual*. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

särskilt relevanta för att utveckla verksamheten.⁸³ En annan risk är att den information som genereras i verksamheten inte når upp till ledningen, eftersom det saknas kanaler för att förmedla den uppåt i organisationen.

En klassisk svårighet med att kvalitativt beskriva verksamheter är att dessa beskrivningar inte lika lätt låter sig hanteras i en miljö där måluppfyllelse vanligtvis mäts genom kvantitativa indikatorer. Att beskriva verksamheten i ord i stället för i siffror kan då uppfattas som allt för vagt. Lockelsen med kvantitativa mått är att de ger oss en känsla av att vi vet vad som gäller, även om de inte ger mer kunskap än vad kvalitativa beskrivningar gör.⁸⁴

Det exempel som vi hämtat är från Stockholm. Det är emellertid troligt att det ser ut på liknande sätt i många andra offentliga organisationer. Styrmodellerna ger inte mycket hjälp till praktikererna längst ute i organisationen, till undersköterskorna i hemtjänsten, till socialsekreterarna, till handläggarna på Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan och till många andra. Gissningsvis är det betydligt vanligare att man ute i verksamheten utvecklar egna system för styrningen av verksamheten. System som är utvecklade i, och anpassade till, den dagliga praktiska verklighet man har att förhålla sig till.

Hur ska då en tillitbaserad styrning se ut i en organisatorisk miljö där ett ekonomiadministrativt kontrollsystem också är nödvändigt? Vi tror att den särkoppling vi såg praktiseras i Stockholm skulle kunna utvecklas till en modell där ledningars behov av kontroll kombineras med en ökad tillit till medarbetarnas kunskap, engagemang och ansvar för verksamheten.

Att styra på ett sådant tudelat sätt kräver dock en mer genomtänkt strategi från ledningen än vad vi har kunnat urskilja i exemplen från Stockholm. En utgångspunkt bör då vara det vi skisserade i

⁸³ Jordan, S. & Messner, M. 2012. Enabling control and the problem of incomplete performance indicators, i *Accounting, Organizations & Society*, vol.37 (8), s.544 ff.

⁸⁴ Almqvist & Wällstedt 2013, s.61.

föregående avsnitt, det vill säga att medarbetarna måste vara involverade i planeringen av verksamheten och i utvecklandet av kontrollinstrumenten. Det måste också finnas kanaler för att förmedla information och kunskap uppåt i organisationen, inte bara nedåt.

I det här sammanhanget har ekonomiadministratörerna en mycket viktig roll att fylla. Här tänker vi främst på styrekonomerna (controller). De måste mer än vad som är fallet i dag lyssna på praktikerna och se till att kontrollinstrumenten är anpassade till praktikens villkor. Om inte riskerar kontrollen att bli kontra-produktiv. Men styrekonomer (eller motsvarande) bör också ha rollen att översätta verksamhetens resultat, som den bäst beskrivs av praktikerna själva, till de kvantitativa mått som bäst passar ledningens styrambitioner. En nyckelposition således, men samtidigt en position som kräver att styrekonomerna är mer ute i verksamheten än vad de förmodligen har varit tidigare.

Det bör här understrykas att den information och kunskap som med styrekonomernas hjälp förmedlas uppåt i organisationen inte innebär att vi försöker vända på styrkedjan. Informationen ska bidra till att de politiska målen förverkligas på ett effektivt sätt. Ansvaret för att så sker ligger dock odelat på ledningen för verksamheten.

Den styrmodell som vi här mycket översiktligt har beskrivit kräver mer flexibilitet och mindre tilltro till förenklade rationella modeller. Den kräver också en förståelse för att styrningen kan se olika ut vid olika tidpunkter och i olika sammanhang. Den styrning som sker vid arbetsplatsträffar skiljer sig från den som sker vid budgetmöten och detta ska inte behöva vara något problem.

Del 2: Praktiknära forskningsmiljöer – erfarenheter och lärdomar

I del 2 av studien beskriver och analyserar vi hur samverkan mellan praktiker och forskare kan gestalta sig. Fokus ligger på hur en sådan samverkan kan bidra till att forskningsresultat sprids och kommer till nytta.

Denna del består av tre kapitel. I det första kapitlet beskriver och diskuterar vi hur förutsättningarna för samverkan mellan forskning och praktik ser ut i dag, utifrån syftet att sprida och nyttiggöra forskningens resultat. I det andra kapitlet beskriver och analyserar vi hur praktiknära forskning och utbildning i praktiken kan utformas.

I det tredje och avslutande kapitlet sammanfattar vi diskussionen om samverkan mellan förvaltningspolitisk forskning och praktik.

Förutsättningar för praktisk forskning och dess spridning

I kapitlet beskriver och diskuterar vi hur förutsättningarna för samverkan mellan forskning och praktik ser ut i dag i syfte att sprida och nyttiggöra forskningens resultat.

Kapitlet inleds med att vi redogör för universitets och högskolors uppgift att sprida kunskap om sin verksamhet till det omgivande samhället och verka för att forskningsresultat kommer till nytta, den så kallade tredje uppgiften eller samverkansuppgiften. I det sammanhanget diskuterar vi också lärosätenas meriteringssystem och hur detta kan påverka intresset för att arbeta med samverkansuppgiften.

I kapitlets andra del diskuterar vi hur myndigheter bidrar till att översätta forskningsresultaten till nytta för praktikerna.

Samverkan är en huvuduppgift för lärosätena

I en allt mer globaliserad värld har forskningspolitiken under de senaste decennierna i stor utsträckning inriktats mot att mobilisera forskningen för att öka den nationella konkurrenskraften. En vanlig uppfattning är att forskningen i dag har större betydelse för ekonomiskt tillväxt och utveckling än någonsin tidigare. Det har också inneburit att samtidigt som lärosätenas vetenskapliga excellens framhålls har kraven ökat på att forskningen ska uppvisa resultat, och att detta bland annat ska åstadkommas genom samverkan med det omgivande samhället.⁸⁵

⁸⁵ Persson, B. & Syssner, J. 2015. *Lokal forskningspolitik – ett nytt kommunalt politikområde?* Centrum för kommunstrategiska studier (CKS), rapport 2015:6, Linköpings universitet, s.14.

När vi diskuterar svenska universitets och högskolors samverkan med det omgivande samhället är det två generella kännetecken som det är viktigt att ha med sig i diskussionen: att samverkan är en tradition vid lärosätena och att samverkansuppgiften inledningsvis byggde på initiativ från enskilda personer, grupper och miljöer.

Det första kännetecknet är således att det alltid har funnits en stark tradition av samverkan vid lärosätena. Genom att vara offentligt styrda och i huvudsak offentligt finansierade har universitet och högskolor närmast setts som en del av samhället och inte som en företeelse stående vid sidan av.⁸⁶

Särskilt viktig har samverkansuppgiften varit för de nyare lärosätena, med sin nära anknytning till den kommun och den region de etablerades i. Dessa lärosäten har också relativt sett mycket låga basanslag till forskning och forskarutbildning, och de har därför fått vända sig till näringsliv, myndigheter och kommuner för att finansiera uppbyggnaden av sin forskningsverksamhet. De nyare lärosätena har också ofta använt samverkan för att skapa en identitet och för att profilera sin verksamhet. Ett exempel är Karlstads universitets profilering mot bland annat tjänsteproduktion.⁸⁷

Samverkansuppgiften har dock inte varit helt okomplicerad för de nyare lärosätena. Inte sällan betraktade kommuner och landsting den nytilkomna högskolan mer som ett politiskt instrument än som en självständig aktör. Lärosätena har därför fått arbeta för att hitta former för samverkan som är fruktbara inte bara för det omgivande samhället utan också för lärosätets utbildning och forskning.⁸⁸

⁸⁶ Benner, M. & Sörlin, S. 2015. *Samverkansuppgiften i ett historiskt och institutionellt perspektiv*. Vinnova Analys 2015:02, s.7.

⁸⁷ Benner & Sörlin 2015, s.30, jfr Åström, T. m.fl. 2015. *Långsiktig utveckling av svenska lärosätens samverkan med det omgivande samhället. Effekter av forsknings- och innovationsfinansierares insatser*. Vinnova Analys 2015:03, s.7 och 11.

⁸⁸ Benner, M. & Sörlin, S. 2015, s.30.

De äldsta och ämnesmässigt bredaste lärosätena har, jämfört med de nyare lärosätena, inte kommit så långt med att utveckla samverkansuppgiften. Dels beror detta på kultur och tradition, dels på storlek och vetenskaplig bredd. För det första styrs inte stora och traditionstygda organisationer om så lätt. För det andra är inte samverkan lika naturlig inom alla vetenskapsområden, vilket innebär att samverkan vid ämnesmässigt breda lärosäten inte kan förväntas bli lika omfattande totalt sett som vid lärosäten med ett smalare ämnesutbud, som till exempel tekniska högskolor.⁸⁹

Det andra kännetecknet för samverkansuppgiften är att denna inledningsvis i huvudsak byggde på initiativ från enskilda personer, grupper och miljöer. Detta förhållande har sedan 1970- och 80-talen gradvis kommit att ersättas av en mer institutionaliserad samverkan. En viktig händelse i det sammanhanget var när samverkansuppgiften 1998 genom en ändring i högskolelagen gjordes till en av lärosätenas huvuduppgifter, likvärdig med utbildning och forskning.⁹⁰ I 1996-års forskningspolitiska proposition angav regeringen att lärosätenas samverkan med det omgivande samhället inte bara skulle vara till ”direkt nytta för allmänheten”, utan också bidra till att ”utveckla högskolans utbildning och forskning”. Regeringen angav också att den tredje uppgiften skulle genomföras inom ramen för lärosätenas ordinarie resurser.⁹¹

En förändring som skedde under 1970- och 80-talen var att samverkansuppgiften i ökad utsträckning kom att förläggas utanför lärosätenas reguljära verksamhet. Det kunde ske i form av särskilda forskningsmiljöer med sektorsuppdrag, i stiftelseform eller liknande. Detta ledde i sin tur till en spänning mellan det som lärosätena betraktade som kärnverksamhet och samverkansuppgiften.⁹²

⁸⁹ Åström m.fl. 2015, s.10.

⁹⁰ Benner & Sörlin 2015, s.7.

⁹¹ Prop. 1996/07:1. *Förslag till statsbudget för budgetåret 1997*, D 11 (utgiftsområde 16), s.87.

⁹² Benner & Sörlin 2015, s.9.

Ett meriteringssystem som inte premierar samverkan

Lärosätenas uppgift att samverka med det omgivande samhället och verka för att forskningsresultaten kommer till nytta har fått allt större uppmärksamhet under de senaste decennierna. Samtidigt finns det inom akademien förhållanden som snarast bidrar till att fjärma forskningen från samhället i övrigt. Det vi syftar på är hur forskare meriteras inom den akademiska världen. Vi ska diskutera detta i det följande avsnittet.

Inledningsvis kan vi konstatera att de forskare som medverkar i samverkansprojekt tenderar att ha en mycket positiv inställning till samverkan. För dessa forskare är ett av de främsta motiven till samverkan att forskningen ska vara relevant och komma till nytta i det omgivande samhället. Mer negativ är deras syn på hur lärosätena internt värderar deras arbete. Uppfattningen är att lärosätenas ledningar inte i någon större utsträckning uppskattar deras arbete i olika samverkansprojekt. Lärosätenas interna incitament för att stimulera till samverkan uppfattas också ofta vara svaga.⁹³

Denna allmänna bild av hur forskare som är engagerade i extern samverkan ser på lärosätetsledningarnas roll och på incitamenten för samverkan får stöd i de samtal som vi har genomfört med förvaltningspolitiska forskare vid olika praktknära forskningsmiljöer. Det framgår att man ibland uppfattar sig som ett forskningens B-lag.

⁹³ Åström m.fl. 2015, s.7.

En forskare uttrycker det på följande vis:

Några av oss drivs ju väldigt mycket av empirin och det praktiska och att vara med i den typen av samtal, men det drabbas vi av internt. Där ska man skriva vetenskapliga artiklar etc. Det är en svår balansgång för oss och vi måste allt mer förhålla oss till detta. Vår syn på det här är att forskningen tjänar inget till om den inte kan bidra på något sätt. Det som premieras i dag är att skriva vetenskapliga artiklar för en intern grupp. För de läses ju bara av andra forskare. Det där är ju något som statsmakterna kanske ska fundera på. För det är faktiskt de som sätter upp de här systemen.

Forskaren ovan anser att det meriteringssystem som praktiseras inom akademien inte premierar samverkan. Vetenskaplig excellens är i dag intimt kopplad till internationell publicering, och då främst i vetenskapligt välrenommerade tidskrifter. Det innebär att forskare som lägger ned förhållandevis mycket tid åt att samverka med praktiker och att försöka nå ut med sina forskningsresultat till denna grupp får det besvärligt att konkurrera om tjänster och finansiering med kollegor som har fokuserat på att publicera sig i internationella tidskrifter. Detta inte minst för att forskning i samverkan med praktiker oftast publiceras på svenska, i syfte att bli läst av dessa praktiker. Och forskning publicerad på svenska har mycket litet meriteringsvärde. Vid vissa fakulteter kan publikationer på svenska exempelvis helt sällas bort vid en bedömning om en forskare är kvalificerad att bli docent.⁹⁴

Meriteringssystemet i akademien bygger på att kvantitativt mäta publicering och citering i internationella tidskrifter. Detta sätt att mäta vetenskaplig excellens är inte något som lärosätena har initierat helt själva. Systemet är anpassat till regeringens resursfördelningsmodell.⁹⁵ Från 2014 fördelas 10 procent av de direkta forskningsanslagen till lärosätena utifrån kvantitativa (bibliometriska) indikatorer. Underlaget för beräkningarna tas fram av

⁹⁴ Denna uppgift framkom vid våra samtal med forskare.

⁹⁵ Prop. 2008/09:50. *Ett lyft för forskning och innovation.*

Vetenskapsrådet och baseras publikationer och citeringar i Web of Science-databaserna.⁹⁶

Vinnova ska ta fram en modell för resursfördelning utifrån lärosätenas prestationer inom samverkan

Regeringen har i propositionen 2012/13:30 *Forskning och innovation* uttryckt ambitionen att se över resursfördelningsmodellen till lärosätena. I det sammanhanget framhåller man vikten av att en framtida resursfördelningsmodell inkluderar samverkan. Regeringen har också gett Vinnova i uppdrag att i samråd med Vetenskapsrådet och forskningsråden Forte och Formas utveckla metoder och kriterier för att bedöma prestation och kvalitet i lärosätenas samverkan med samhället. Metoderna och kriterierna ska uttryckas i termer av relevans och nyttiggörande av forskningsbaserad kunskap.⁹⁷

Vinnova har i sitt uppdrag bland annat sänt ut en remiss till lärosätena samt genomfört en pilotstudie. Ytterligare en pilotstudie ska vara genomförd till sommaren 2016. Hösten 2016 ska Vinnova redovisa ett förslag till resursfördelningsmodell till regeringen. Modellen är tänkt att kunna tas i bruk från och med 2018.⁹⁸

Myndighetsledningens intresse är avgörande

Forskning är ingen främmande verksamhet för svenska myndigheter. Många myndigheter sysslar med forskning, antingen som finansierare eller i egen regi. Vetenskapsrådet har på regeringens uppdrag startat ett nätverk för forskande myndigheter. I nätverket ingår idag 60 myndigheter.⁹⁹ Det är myndigheter verksamma

⁹⁶ Web of Science databaserna är ett online citationsindex som täcker över hundra års forskning inom i princip alla vetenskapliga discipliner.

⁹⁷ Benner & Sörlin 2015, s.5.

⁹⁸ Benner & Sörlin 2015, s.22.

⁹⁹ Vetenskapsrådet 2015. *Nätverk för forskande myndigheter. Medlemmar i FoU-nätverket*, uppdaterad 23 nov. 2015.

inom en mängd olika områden, som till exempel hälso- och sjukvård, infrastruktur och museiverksamhet.

Den forskning som myndigheterna bedriver eller finansierar är vanligtvis mycket praktisknära och är tänkt att leda till praktisk tillämpning inom en relativt kort tidsrymd. På det sättet kan man säga att de forskande myndigheterna bidrar till att vetenskapligt grundad kunskap sprids till praktikerna ute i förvaltningen. Dessa myndigheter har med andra ord en översättarroll.

De forskningsresultat som sprids via de forskande myndigheterna är emellertid huvudsakligen sektorspecifika. Sektorsövergripande förvaltningspolitisk forskning har inte på samma sätt hemhörighet i någon forskande myndighet. Det finns över huvud taget ingen forskande myndighet som har till uppgift att finansiera eller bedriva forskning specifikt inom det förvaltningspolitiska området. Sedan kan det naturligtvis förekomma att forskning som sektorsmyndigheterna ansvarar för kan ha ett generellt förvaltningspolitisk värde.

Den i Sverige mycket långtgående arbetsgivarpolitiska delegeringen innebär att ansvaret att driva kompetensutvecklingsfrågor i vid bemärkelse ligger på de enskilda myndigheterna. Det innebär också att en myndighets ambitioner att fungera som översättare av forskningsresultat till nytta för praktikerna i princip blir beroende av myndighetsledningens intresse, vilket i sin tur leder till stora variationer mellan myndigheterna.

Hur praktikinära forskning och utbildning kan utformas

I det här kapitlet beskriver vi hur forskning kan utformas i samverkan mellan forskare och praktiker. Kapitlet inleds med att vi ger exempel på och diskuterar olika organisatoriska modeller för sådan samverkan. Därefter ger vi exempel på hur en praktikinära forskningsprocess kan se ut. Kapitlet avslutas med en sammanfattande diskussion.

Praktikerna har ofta en stark ställning i organisationen

Redovisningen i detta avsnitt bygger till övervägande del på dokument som beskriver sju olika forskningsmiljöer eller centrumbildningar, och på samtal som vi har fört med företrädare för dessa. De sju forskningsmiljöerna är:

-
- Centrum för kommunstrategiska studier (CKS) vid Linköpings universitet
 - Akademin för ekonomistyrning i staten (AES) vid Stockholms universitet
 - Rådet för kommunalekonomisk forskning och utbildning (KEFU) vid Lunds universitet
 - Centrum för tjänsteforskning (CTF) vid Karlstad universitet
 - Förvaltningsakademin vid Södertörns högskola
 - The Netherland School of Public Administration (NSOB)
 - Akademiet for Tillidsbaserad Ledelse (Tillidsakademiet).
-

Styrelsernas majoritet utgörs oftast av praktiker

I flertalet av de forskningsmiljöer som vi har studerat närmare utgörs majoriteten i styrelsen eller styrgruppen av representanter för praktiken.¹⁰⁰ Exempelvis har CKS styrelse nio ledamöter, varav fem utses av medlemskommunerna och fyra av universitetet. Ordföranden utses också bland kommunföreträdarna. I KEFU:s styrelse finner vi på samma sätt sex företrädare för Region Skåne och Skånes kommuner samt fyra företrädare för Lunds universitet. Ordföranden kommer också här från praktikersidan. Förvaltningsakademien har ingen styrelse, men väl en rådgivande styrgrupp. De fem ledamöterna i den utgörs av tre företrädare för praktikerna och två för forskningen. Ordföranden kommer från praktikersidan.

Den formellt sett starka ställningen för praktikerna förklaras i flertalet fall av att de också representerar de största finansiärerna. Det är dock inte hela förklaringen. Från forskningens sida uppfattas det som ett viktigt värde i sig att praktikerna ges ett reellt inflytande över verksamheten. Naturligtvis är det också viktigt för praktikerna att ha ett sådant inflytande. En dominerande roll i styrelsen är ett sätt att säkerställa detta.

Olika miljöer med olika organisering och finansiering

Det finns föga förvånande en tydlig koppling mellan verksamhetens organisering och dess finansiering, och det finns också stora skillnader mellan de olika forskningsmiljöer vi har studerat. I det här avsnittet ska vi ge några exempel på hur forskningsmiljöernas verksamhet har organiserats och finansierats.

Stabil organisering för de kommunala forskningsmiljöerna

De kommunala forskningsmiljöer som vi har studerat har vanligtvis en mer traditionell organisatorisk form med en styrelse

¹⁰⁰ Även i andra praktikinära forskningsmiljöer som vi har kännedom om, men som vi inte har studerat närmare, är majoriteten i styrelserna och styrgrupperna praktiker. Det gäller t.ex. Institutet för kommunal ekonomi (IKE) vid Stockholm universitet, Kommunforskning i Västsverige (KFi) och Forskar-skolan Offentlig verksamhet i utveckling (FOVU) vid Örebro universitet.

och med formella avtal som reglerar finansieringen av verksamheten. Exempelvis innebär det för CKS och KEFU att det finns en fast basfinansiering som ger en stabilitet för verksamheten. För båda miljöerna löper avtalen över en längre tidsperiod. I CKS fall från 2012 till utgången av 2016, med en planerad förlängning på två år i taget. KEFU:s avtal löper på fyra år. Företrädare för KEFU menar att det är just denna långsiktiga basfinansiering som har gjort att organisationen har kunnat fortleva i över 30 år.

Basfinansieringen ger en grund att stå på. Den skapar utrymme för att utveckla verksamheten, eftersom man inte hela tiden behöver jaga projektmedel. Basfinansieringen kan också fungera som en ”hävstång” för att få tillgång till andra externa forskningsmedel, exempelvis från Vetenskapsrådet, Formas eller Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Genom denna långsiktiga finansiering är det också möjligt att inom dessa miljöer ha en permanent kanslifunktion med ett begränsat antal tjänster. Utöver basfinansieringen finansieras annars mycket av den praktisknära forskningen via uppdrag från kommuner eller myndigheter. Det gör att antalet personer som lokalmässigt sitter tillsammans i dessa forskningsmiljöer är betydligt fler än de som direkt finansieras via basanslaget. I KEFU:s lokaler sitter exempelvis i dag ungefär 15 forskare som i varierande utsträckning, beroende på aktuell finansiering, ingår i KEFU:s verksamhet.

Både CKS och KEFU ägnar sig förutom forskning åt utbildning och kompetensutveckling riktad till tjänstemän och politiker på kommunal nivå. Särskilt KEFU har en omfattande kursverksamhet. Utöver renodlad utbildning arrangerar de båda organisationerna bland annat seminarier, konferenser och workshoppar. CKS har också tagit initiativ till olika nätverk, där bland annat kommunstyrelseordföranden och kommunchefer deltar. Vi återkommer till en diskussion om utbildning av tjänstemän senare i kapitlet.

Nätverk – en modell för statlig praktikinära forskning

I ett par forskningsmiljöer inriktade mot den statliga förvaltningen organiseras verksamheten mer som nätverk. AES beskriver sig själva som en mötesplats eller ett nätverk. Myndigheter kan bli medlemmar i AES för en kostnad av 25 000 kronor per år. För den summan kan en myndighet delta med vanligtvis 1 – 3 ledamöter. För att skapa kontinuitet är ledamotskapet personligt. Bland ledamöterna återfinns ofta administrativa chefer, ekonomichefer, styrekonomer i chefsposition eller tjänstemän som på annat sätt är ansvariga för myndigheternas verksamhetsstyrning. I dag är 18 myndigheter medlemmar i AES. Myndigheterna skiljer sig avsevärt sinsemellan, både när det gäller verksamhet och storlek. Bland medlemmarna finns stora myndigheter som Försäkringskassan och Trafikverket, men också en liten myndighet som Kulturanalys. Även Regeringskansliet är medlem i AES. AES har cirka fem möten per år, där aktuell forskning med inriktning mot verksamhetsstyrning diskuteras med praktikerna och där de sistnämnda också får en möjlighet att utbyta erfarenheter med varandra.

Akademin för medborgarorienterad verksamhetsutveckling i staten är en del av CTF vid Karlstads universitet. Akademin är organiserad på i princip samma sätt som AES, det vill säga som ett nätverk. Man har två heldagsseminarier per år och medlemsmyndigheterna har två ledamöter vardera. De deltagande myndigheterna betalar en årlig avgift på 25 000 kronor. I likhet med AES ägnas mötena åt att diskutera verksamhetsutvecklingsfrågor och utbyta erfarenheter. En ambition från akademin sida är att dessa diskussioner ska leda till gemensamma forsknings- och utvecklingsprojekt. Akademin har i dag cirka tio medlemmar, däribland Arbetsförmedlingen, Skatteverket, Försäkringskassan och Transportstyrelsen.

Exempel på praktikinära forskning i Danmark och Nederländerna

Bland de forskningsmiljöer vi har studerat närmare återfinns två forskningsmiljöer utanför Sverige: Tillidsakademiet i Danmark och NSOB i Nederländerna.

Tillidsakademiet var en mötesplats för forskare och praktiker med syfte att utveckla idéer och verktyg för att bedriva tillitsbaserad styrning och ledarskap i praktiken. Initiativtagare till Akademiet var en forskare vid Copenhagen Business School tillsammans med två konsulter. Tillidsakademiet riktade sig till högre chefer i stat och kommun och existerade bara under två år (2010-2011), vilket också var tanken med projektet. Under dessa två år hölls åtta temamöten där deltagarna fick lyssna till och diskutera med ledande forskare och praktiker inom området. Utrymme gavs också för att de deltagande cheferna skulle kunna pröva tillitsbaserat ledarskap i sina egna organisationer. Under Tillidsakademiets första år låg tyngdpunkten på föredrag och diskussioner kring dessa. Det andra året byggde mer på att deltagarna själva berättade om de tillitsbaserade projekt de startat på hemmaplan. Det var också i linje med Tillidsakademiets ursprungsidé att mötena skulle leda till handling och inte bara vara en diskussionsarena. Tanken var att akademiet skulle leva vidare genom de olika projekt som startades ute i förvaltningen. Deltagarnas projekt publicerades sedan i bokform.¹⁰¹

NSOB är en utbildnings- och forskningsorganisation som vi inte har någon motsvarighet till i Sverige. Formellt är NSOB ett privat bolag, som ägs av en icke-vinstdrivande stiftelse. Det innebär att de vinster som bolaget gör i sin utbildningsverksamhet kan användas till bland annat egeninitierad forskning. NSOB bildades 1989 av universiteten i Leiden och Rotterdam. Syftet var att fylla ett tomrum när det gällde praktiskt tillämpbar utbildning för högre chefer inom offentlig förvaltning. I dag är NSOB navet i ett nätverk som utgörs av sex universitet. Just att fungera som ett nav i ett nätverk och inte vara en institution kopplad till ett enskilt universitet framhålls av företrädare för NSOB som en nyckel till framgång.

¹⁰¹ Thygesen & Sjöberg Kampmann 2013. Boken blev också en storsäljare inom ledarskapslitteraturen.

Verksamheten leds av två professorer och en ”executive director”. NSOB har också en styrelse som består av tre ledamöter vardera från universiteten respektive förvaltningen. Cirka 20 personer är mer formellt knutna till organisationen, men genom sitt universitetsnätverk har man även möjlighet att knyta ledande forskare inom aktuella områden till sin utbildningsverksamhet.

NSOB bildades således som en renodlad utbildningsorganisation. För cirka sex år sedan bestämde man sig dock för att pröva samma modell som man använde i sin utbildning – det vill säga en nära interaktion mellan forskning och praktik – i en egen forskningsverksamhet. Forskningsdelen av NSOB:s verksamhet går under beteckningen ”tankesmedja” (think tank). I tankesmedjan bedrivs tre olika typer av forskning. En är rent akademisk, där forskare skriver sina doktorsavhandlingar och sina artiklar ämnade för internationella tidskrifter. En annan del är uppdragsforskning, beställd av till exempel ministerier eller kommuner. Den tredje delen utgörs av vad NSOB kallar egen forskning. Det är sådan forskning som inte är beställd av någon annan, men som kan ha en upprinnelse i iakttagelser som har uppmärksammats av praktikerna i NSOB:s nätverk.

En forskningsprocess i nära samverkan

I det här avsnittet ger vi exempel på praktknära forskning och med hjälp av forskarna själva diskuterar vi hur denna forskning kan utformas och vad som skiljer den från mer traditionell forskning.

Projekten växer oftast fram i samspel mellan praktiker och forskare

Av våra samtal med både forskare och praktiker inom den praktknära forskningen framgår att initiativen till forskningsprojekten oftast kommer från forskarna. Det är dock ingen enkelriktad process man beskriver. Idéerna till vad forskarna vill studera växer fram i ett nära samspel med praktikerna. Forskarna måste ju också ha praktikernas stöd för att projekten ska bli möjliga. I

de miljöer som är uppbyggda som nätverk, som AES och Akademin för medborgarorienterad verksamhetsutveckling i staten, är detta särskilt tydligt. Det är i en direkt dialog med medlemsmyndigheterna som forskningsprojekten vanligtvis utmejslas.

Forskare och praktiker kan också gemensamt ha en övergripande plan för vilken forskning som ska genomföras. För exempelvis CKS har styrelsen beslutat att 2016 ska forskning bedrivas inom tre områden: Lokal politik och demokrati, Lokal ledning, styrning och organisering samt Lokal utveckling och samhällsplanering. CTF är ett annat exempel på ett forskningscentrum som har organiserat sin forskning utifrån tre mångdisciplinära forskningsteman: Service Management, Service Innovation samt Customer Experience.¹⁰²

Hur bedrivs praktikinära forskning?

Den praktikinära forskningen möts av förväntningar från omgivningen som inte alltid är helt enkla att hantera. Akademin efterfrågar, och förväntar sig, forskning av god kvalitet, medan de organisationer som studeras – vanligtvis kommuner och myndigheter – ofta efterfrågar kunskap som kan bidra till deras verksamhetsutveckling.

Generellt sett handlar samhällsvetenskaplig forskning om att kritiskt granska, pröva och vidareutveckla perspektiv, begrepp, teorier och modeller. Forskningen renodlar och fördjupar för att förstå olika fenomen. För praktikerna handlar det oftast om att i konkreta situationer och inom regelstyrda och kulturella ramar försöka hitta lösningar på konkreta problem. Det är också väl känt att det både bland praktiker och bland forskare finns förutfattande meningar om varandras verksamhet. Från praktikernas sida kan forskningen till exempel ibland uppfattas som allt för teoretisk och svår att praktisk tillämpa. Från forskningens sida kan det finnas en rädsla att komma för nära praktiken och politiken. Som vi beskrivit tidigare bidrar också meriteringssystemet

¹⁰² Sedan 2014 kompletteras dessa tre genom en satsning på ett område benämnt Transformative Service Research.

inom akademien till att forskningen mer inriktas mot publicering i internationella tidskrifter än att i samverkan med praktiker producera kunskap i en svensk kontext.¹⁰³

Sedan 1998 har lärosätena en lagstadgad skyldighet att samverka med det omgivande samhället och att verka för att forskningsresultaten kommer till nytta. Nyttoperspektivet i samverkansuppgiften är dock omdiskuterat. Det har exempelvis varnats för en politisk detaljstyrning av forskningen.¹⁰⁴ En ännu vanligare kritik har varit att det är svårt att förutsäga vad som kommer att vara nyttigt i ett lite längre perspektiv. Den fria grundforskningen, utan krav på nytta och relevans, ses i det perspektivet som ett bättre alternativ. Grundforskningen kan ge nya insikter som kanske aldrig skulle ha kommit fram om forskningen varit behovsstyrd.

Även om nyttoperspektivet således är omdiskuterat kan vi konstatera att forskning genomförd i nära samspel med praktiker i dag är ett etablerat och accepterat sätt att bedriva samhällsvetenskaplig forskning. Hur tätt detta samspel sedan bedrivs varierar naturligtvis. Forskare som vi har samtalat med framhåller dock att den inledande diskussionen, där problem och utmaningar av generellt intresse ringas in, är mycket viktig. Själva forskningsfrågan måste dock slutligen definieras av forskarna, utifrån deras teoretiska och metodologiska kunskap och utifrån deras kännedom om tidigare forskning inom området. Slutresultatet måste bli ett forskningsprojekt som är relevant både ur ett akademiskt perspektiv och ur ett praktikerperspektiv.

I ett praktikinära forskningsprojekt avgränsas dock samspelen med praktikerna sällan till enbart den inledande preciseringen av

¹⁰³ Montin, S. 2011. Forskarskolan i relationen mellan forskning och praktik/politik, i Hellberg, A-S., Karlsson, M., Larsson, H., Lundberg, E. & Persson, M. (red.). *Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling. Tolv kapitel om demokrati, styrning och effektivitet*. Forskarskolan offentlig verksamhet i utveckling (FOVU), rapport nr.1 Örebro universitet, s.15 f.

¹⁰⁴ Se bl.a. Dagens Nyheter 2009. *Forskning: Till vilken nytta?* Publicerad 2009-01-10.

problem och forskningsfrågor. Praktikerna kan involveras i flertalet av forskningsprocessens olika steg: i problemformuleringen, datainsamlingen, dataanalysen, i formuleringen av slutsatser och i spridningen av forskningsresultaten.

När det gäller spridningen av forskningsresultaten används flera olika publiceringsformer, som rapporter, artiklar, populärvetenskapliga publikationer, debattartiklar och blogginlägg. Centralt är att forskningsresultaten ska nå ut till och bli lästa av praktiker-
na.

En fråga som bland annat CKS har funderat en hel del över är hur man ska kunna kombinera praktikernas behov av att få förhållandevis lättlästa rapporter på svenska med att också nå ut i vetenskapssamhället med den praktikinära forskningen. Den akademiska forskningen bedrivs i dag i stor och ökande utsträckning i ett internationellt sammanhang. Publicering i internationella tidskrifter eller på internationella förlag utgör en sorts garanti för forskningens kvalitet och har också betydelse för resurstilldelningen inom och mellan lärosätena. CKS har därför beslutat att arbeta mer med att stärka sin internationella publicering och sitt internationella samarbete.¹⁰⁵ Ett praktiskt sätt att öka den internationella publiceringen är att (åter)använda det empiriska material som man har fått genom den praktikinära forskningen till att skriva artiklar för publicering i internationella tidskrifter. CKS har ambitionen att göra detta. På samma sätt arbetar också NSOB. Deras viktigaste publikationer är kortare rapporter (booklets) på holländska riktade till praktikerna. Det empiriska underlaget till dessa rapporter utnyttjar man sedan för att skriva vetenskaplig text för exempelvis internationella tidskrifter.

Exempel på utbildning i praktikinära forskningsmiljöer

Flertalet av de praktikinära forskningsmiljöer som vi har studerat närmare bedriver också utbildning. Om vi dessutom i utbild-

¹⁰⁵ CKS 2013. *Ramar för verksamheten vid Centrum för kommunstrategiska studier 2013–2015*. Rapport 2013:1, s.10.

ningen inbegriper den kompetensutveckling som sker när praktiker möter forskare i olika forum, till exempel konferenser eller seminarier, kan samtliga forskningsmiljöer sägas ägna sig åt utbildning. För några av dem utgör emellertid mer traditionell utbildning i form av kurser en betydande verksamhet. I det här avsnittet är det främst sådan utbildningsverksamhet som vi kortfattat kommer att belysa och diskutera.

Forskning och praktik knyts samman i utbildningen

I Sverige finns inte någon särskild förvaltningsutbildning för statstjänstemän, som i flera andra länder. Vi har istället förlitat oss på att den grundutbildning som det allmänna utbildningsväsendet ger, kompletterad med myndigheternas interna utbildningar, ska ge nödvändig kompetens för ett arbete i förvaltningen. Inom det allmänna utbildningsväsendet är det i dag enbart Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet som utbildar i ämnet offentlig förvaltning.¹⁰⁶

I nedanstående avsnitt beskriver vi två organisationer från två olika länder som på olika sätt har försökt att fylla en lucka i förvaltningsutbildningen: Förvaltningsakademin i Sverige och NSOB i Nederländerna.

Två länder och två modeller, men samma ambition

Förvaltningsakademin fortbildar tjänstemän på främst statliga myndigheter inom området offentlig förvaltning. Initiativet till Förvaltningsakademin kom från det tidigare justitierådet Sten Heckscher. Bakgrunden var att han såg ett stort behov en förvaltningsutbildning i Sverige. Akademin är relativt nyinrättad; de inledde sin verksamhet 1 september 2012. En viktig utgångspunkt för den utbildning som Förvaltningsakademin bedriver är att det ska finnas en tydlig koppling till praktikernas egen verksamhet, samtidigt som utbildningen ska stå på en vetenskaplig grund. Förvaltningsakademin förverkligar detta bland annat

¹⁰⁶ Förvaltningshögskolan utbildar på kandidat-, masters- och forskarnivå i offentlig förvaltning. De har också fristående kurser i offentlig förvaltning och bedriver uppdragsutbildning inom området.

genom att en forskare och en praktiker deltar vid varje undervisningstillfälle.

NSOB skiljer sig i ett viktigt avseende från Förvaltningsakademien genom att de enbart riktar sin utbildning till högre chefer i offentlig sektor. NSOB har också en längre historia än Förvaltningsakademien; organisationen bildades redan 1989. Till skillnad från Förvaltningsakademien är NSOB heller inte hemmahörande vid ett enskilt lärosäte, utan drivs som ett privat bolag ägt av en icke-vinstdrivande stiftelse. Det finns dock stora likheter mellan de båda organisationerna i sättet som de försöker knyta samman akademisk forskning och teori med praktikernas verklighet. Precis som Förvaltningsakademien anlitar NSOB ofta praktiker som föreläsare, i deras fall högre chefer i förvaltningen. Vissa kurser leds också tillsammans av en professor och en tidigare högre chef i förvaltningen.

Intressant är att både företrädare för Förvaltningsakademien och för NSOB framhåller just deras organisatoriska form som fördelaktig. Förvaltningsakademins företrädare menar att deras nära koppling till Södertörns högskola gör att de kan dra nytta av framför allt högskolans administrativa resurser. Kopplingen till högskolan ger också en akademisk legitimitet och möjlighet att ge kurser med högskolepoäng.

NSOB framhåller sin självständighet och att de inte är kopplade till något enskilt universitet som en stor konkurrensfördel. De har nära relationer med många universitet och kan få kvalificerade föreläsare från dessa till sina utbildningsprogram, utan att vara beroende av ett enskilt universitets resurser.

Utbildning på kommunal nivå är präglad av den nära samverkan med praktikerna

Två av de forskningsmiljöer som vi har studerat närmare vänder sig specifikt till den kommunala nivån – KEFU och CKS. I båda dessa finns en närmare och mer kontinuerlig samverkan mellan forskning och praktik än vad vi har kunnat finna i de forskningsmiljöer och centrum som riktar sig mer mot den statliga nivån. Denna närmare samverkan manifesteras bland annat i avtal och

andra styrdokument. Den täta samverkan påverkar också vilken utbildning som i praktiken kommer att bedrivas, genom de samtal som förs vid olika möten och i forskningsprocesserna.

KEFU bedriver en omfattande utbildningsverksamhet inom främst kommunal ekonomi och kommunalt ledarskap. De genomför tre till fyra programkurser varje år och utöver det ett stort antal interna kurser på uppdrag av kommuner och myndigheter.

CKS bedriver ett program i kommunalt ledarskap för högre chefer i kommunerna. I det programmet deltar länets kommunchefer som mentorer.

En fråga som *CKS* har arbetat mycket med är att få organisationens utbildningsdel (*CKS Lärande*) att bättre hänga ihop med forskningen.¹⁰⁷ Det som de framför allt vill bli bättre på är att sprida intressanta forskningsresultat i lärandedelen av sin verksamhet. Och då också få någonting tillbaka till forskningen genom de diskussioner som kan föras i seminarier och liknande sammanhang.

Erfarenheter av praktikinära forskningen och utbildning – en sammanfattande diskussion

Genom de praktikinära forskningsmiljöer som vi har studerat närmare har vi kunnat konstatera att samspelet mellan forskare och praktiker är tätt och att praktikerna har ett betydande inflytande över de problem som studeras.

Vi har också kunnat konstatera att forskningsmiljöerna kan vara organiserade på väldigt olika sätt. De forskningsmiljöer som är inriktade mot den kommunala nivån har i vår studie en fastare organisation än de som första hand inriktar sig mot den statliga förvaltningen. En förklaring till detta kan vara att det på statlig

¹⁰⁷ Organisatoriskt ingår inte enbart renodlad utbildning i den delen, utan också seminarier, konferenser, nätverk och workshoppar.

nivå inte finns någon sammanhållande aktör som spelar den roll som ett kommunförbund eller en region kan göra på länsnivå.

Särskilt om den praktiktäna forskningen

En central frågeställning för den praktiktäna forskningen är hur man ska hantera sin uppgift att producera forskning som är relevant både ur praktikernas och ur vetenskapssamhällets perspektiv. Exempelvis försöker forskarna hantera detta genom att i ett tätt samspel med praktikerna definiera principiella problem som bör studeras samtidigt som de förbehåller sig rätten att formulera forskningsfrågorna. Forskarna återanvänder också det empiriska material som har samlats in i den praktiktäna forskningen för att till exempel skriva artiklar för publicering i internationella tidskrifter.

En aspekt som inte direkt har berörts i våra samtal med forskare i de praktiktäna miljöerna är hur normativa de kan vara när forskningsresultaten ska kommuniceras inte bara till forskningsobjekten, utan till samhället i stort. Här menar vi att det ibland kan finnas en överdriven rädsla för att tolka resultaten och sätta in dem i ett vidare, kanske politiskt, sammanhang. Om inte forskarna gör denna tolkning finns det en risk att någon annan gör det, till exempel media. Och den tolkningen kanske inte har särskilt stort stöd i den aktuella studien.

Särskilt om den praktiktäna förvaltningsutbildningen

Att det i Sverige i stort sett saknas en generell förvaltningsutbildning av det slag som finns i flera andra länder är något som återkommande har diskuterats i förvaltningspolitiska sammanhang.¹⁰⁸ Här är inte platsen att föra den diskussionen. Vi kan emellertid konstatera att delegeringen av ansvaret för personalens utbildning till de enskilda myndigheterna, eller kommunerna, har bidragit till att det i dag är mycket svårt att få en överblick över den förvaltningsutbildning som äger rum.

¹⁰⁸ Se t.ex. SOU 1997:57. *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*, s.155 ff.

De exempel som vi har gett i detta kapitel visar att utbildningen bedrivs i olika organisatoriska former och med olika fokus. Det finns dock en viktig gemensam nämnare och det är att lärosätena försöker bedriva utbildningarna i ett nära samspel mellan forskning och praktik. Det kan till exempel innebära att forskare och praktiker tillsammans leder en kurs eller ett utbildningsprogram.

Slutligen bör det understrykas att den utbildning, i vid bemärkelse, som sker i de praktikinära forskningsmiljöerna i stor utsträckning sker i andra sammanhang än genom kurser och utbildningsprogram. Den sker i möten mellan forskare och praktiker vid seminarier, konferenser, nätverksträffar och liknande.¹⁰⁹ Och den sker i den praktikinära forskningsprocessen, där forskare och praktiker kan mötas i processens olika steg.

¹⁰⁹ Se även Ds 1996:21, s.83 ff.

Förvaltningsforskning till ömsesidig nytta – en sammanfattning

I denna andra del av vår studie har vi beskrivit och analyserat ett antal praktikinära forskningsmiljöer. Fokus har legat på relationen mellan forskare och praktiker. Ett tema i hela denna del har varit hur forskningen kan nyttiggöras i den praktiska verksamheten. Vi har kunnat konstatera att det förekommer en mängd samverkan mellan forskare och praktiker, att denna samverkan har ökat över tid och att den sker i olika former. Samtidigt har vi kunnat se att det finns vissa faktorer som bromsar denna utveckling.

Det här avslutande och sammanfattande kapitlet i del 2 har en normativ utgångspunkt, nämligen att den förvaltningspolitiska forskningen i större utsträckning än i dag bör bidra till verksamhetens utveckling inom såväl den statliga som den kommunala förvaltningen. I kapitlet lyfter vi fram de framgångsfaktorer som enligt vår mening är viktigast för att samverkan mellan forskare och praktiker ska utvecklas och bidra till att utveckla kommuners och myndigheters verksamhet. Vi inleder dock med att kort diskutera vilka förväntningar som faktiskt är rimliga att ha på den förvaltningspolitiska forskningens direkta användbarhet i den praktiska verksamheten.

Vad kan vi förvänta oss av forskningen?

Den förvaltningspolitiska forskningen handlar mycket om att ge nya perspektiv på olika företeelser som berör den offentliga förvaltningen och att försöka göra det med hjälp av vetenskapliga begrepp, modeller och teorier. De forskningsresultat som kommer fram på detta sätt kan inte förväntas ha en omedelbar praktisk användning. Forskningen kan bidra till att ge nya perspektiv och en vetenskapligt grundad bild av vad som händer i verksamheten och i omvärlden. Den kan på så sätt skapa insikter och i bästa fall

ge en större förståelse för den egna verksamhetens roll och utveckling. Förhoppningsvis kan forskningen få praktiker att tänka i nya och mer fruktbara banor.

Mötesplatser behövs för att sprida kunskap

Bara för att det finns goda skäl att tona ned förväntningarna på den förvaltningspolitiska forskningens omedelbara användbarhet bör vi inte ge upp ambitionerna att forskning och praktik ska närma sig varandra.

Av våra samtal med aktörer inom den praktikinära forskningen framgår att det är det nära samspelet mellan forskare och praktiker som uppfattas vara den största nyttan med forskningen. Den uppfattningen får också stöd i studier som har gjorts av forskningsanvändningen. Ett tätt samspel mellan forskare och praktiker i forskningsprocessen ökar chanserna för att forskningsresultaten också kommer till nytta.¹¹⁰ Särskilt viktigt tycks det vara att ha en tät dialog mellan forskare och praktiker när de principiella problem som ska studeras preciseras.

Även i den förvaltningsutbildning som vi har studerat tycks det viktiga vara själva mötet med forskarna, inte i vilken organisatorisk form det sker. Förvaltningspolitisk kunskap förmedlas huvudsakligen inte via kurser, utan oftare vid seminarier, konferenser, nätverksträffar och liknande. Och, som vi beskriver ovan, i den praktikinära forskningsprocessen.

Det kan tyckas okontroversiellt att förorda ett nära samspel mellan forskare och praktiker i syfte att ge förutsättningar för en forskning som har relevans för praktiken. Så är dock inte fallet. Det är en vanlig uppfattning inom samhällsvetenskapen att forskningen inte kan stå fri om forskningsobjekten involveras i forskningsprocessen. Inte minst om dessa också får inflytande över

¹¹⁰ Se t.ex. Thydén, T. 1993. *Knowledge Interplay. User-Oriented Research Dissemination through Synthesis Pedagogics*. Uppsala Studies in Education No 50, Nutley, S.M, Walter, I & Davies, H.T.O. 2007. *Using Evidence. How Research Can Inform Public Services*.

problemformuleringen. Det är ingen obefogad oro. Om forskningen bedrivs i ett nära samspel med praktikerna finns det naturligtvis en risk att forskaren hamnar allt för nära studieobjekten. Särskilt känsligt kan detta vara om det är politiska beslutsfattare som studeras.¹¹¹ Så länge det är forskarna som slutligen bestämmer forskningsfrågan och som genomför studien på vetenskapliga grunder menar vi dock att denna risk kan hanteras.

Eftersom det är i mötet och samspelet mellan forskare och praktiker som förvaltningspolitisk kunskap sprids och som förvaltningspolitisk forskning med relevans för praktiken generas är det viktigt att det finns många platser där forskare och praktiker kan mötas. En iakttagelse vi gjort i vår studie att den kommunala nivån har varit mer framgångsrik än den statliga när det gäller att konstruera sådana mötesplatser.

Forskarna behöver starkare incitament för att samverka

Som det ser ut i dag är regeringens och lärosätenas inställning till att samverka med det omgivande samhället och att nyttiggöra forskningen i praktiken något kluven. Å ena sidan framhålls viktigheten av samverkan. I högskolelagen utgör samverkan och nyttiggörande numera en uppgift i paritet med forskning och utbildning. Samtidigt har lärosätenas meriteringssystem, understött av regeringens resursfördelningsmodell, inriktats mot vetenskaplig excellens. I praktiken har det inneburit att det i stor utsträckning är publicering av artiklar i internationella tidskrifter (och citat i sådana tidskrifter) som ger meriter och förbättrar karriärmöjligheterna. Forskare som arbetar nära praktikerna ägnar förhållandevis mer tid åt att publicera sig på svenska och att möta praktiker i seminarier, konferenser och nätverk. Aktiviteter som inte ger meriter i det system som nu tillämpas.

¹¹¹Knaggård 2015, s.487 f.

Om forskare ska förmås att samverka mer behöver incitamenten för att göra det stärkas. Ett sätt är att förändra resursfördelningsmodellen till lärosätena, så att hänsyn också tas till samverkansuppgiften. Regeringen har också tagit initiativ till en översyn av resursfördelningsmodellen och är tydlig med att en framtida resursfördelningsmodell ska inkludera samverkan.

Även om resursfördelningsmodellen således framöver kommer att inkludera samverkansuppgiften, ligger systemet med att kvantitativt mäta forskningens excellens fast. Ett sätt att stärka samverkansuppgiften inom rådande system vore att lärosätena i sin meritering tog större hänsyn till att forskare som arbetar i nära samverkan med praktiker oftare publicerar sig på svenska. Inom sådan samhällsvetenskaplig forskning där det finns ett särskilt värde i att jobba nära praktikerna, som i mycket av den förvaltningspolitiska forskningen, skulle därför publicering på svenska också kunna vara meriterande. Det kunde vara ett sätt att uppmuntra forskare att ägna sig mer åt praktknära forskning.

Referenser

Agevall, L. & Jonnergård, K. 2010. Vad är professioner? i Klasson, T. (red.) *Professioner i offentlig förvaltning – en lärobok för universitetets professionsutbildningar*.

Almqvist, R. & Wällstedt, N. 2013. *Att styra sig igenom besvärliga situationer. Kommunal styrning som tradition, transaktion och relation*. NatKom rapport 23.

Alsterdal, L. (red.) 2011. *Omtankar. Praktisk kunskap i äldreomsorg*. Södertörns Studies in Practical Knowledge 5.

Alsterdal, L. 2011. Erfarenhetens spelrum, i Alsterdal, L. (red.) *Omtankar. Praktisk kunskap i äldreomsorg*. Södertörns Studies in Practical Knowledge 5.

Beck, U. 2000. *Risksamhället. På väg mot en annan modernitet*.

Beck, U. 2009. *World at Risk*.

Benner, M. & Sörlin, S. 2015. *Samverkansuppgiften i ett historiskt och institutionellt perspektiv*. Vinnova Analys 2015:02.

Bergmark, A. & Lundström, T. 2011. Evidensbaserad praktik i svenskt socialt arbete. Om ett programs mottagande, förändring och möjligheter i en ny omgivning, i Bohlin, I. & Sager, M. (red.) *Evidensens många ansikten: evidensbaserad praktik i praktiken*.

Blom, B. 2009. Knowing or Un-knowing? That is the Question, i *Journal of Social Work*, 9 (2).

Bringselius, L. 2014. New Public Management – ett enkelt penseldrag som förklarar det mesta? i *Organisation & Samhälle*, nr 2/2014.

Brunsson, K., Sonnerby, C., Wittenmark, L. 1990. *Beslutsmaskinen – en bok om regeringskansliet*.

Börjesson, M. 2014. En evidensbaserad politisk organisation? i Hermelin, B. (red.) *Kommunstrategiska perspektiv – Demokrati, organisation, kunskap och samhällsförändring*. Centrum för kommunstrategiska studier (CKS), rapport 2014:1, Linköpings universitet.

CKS 2013. *Ramar för verksamheten vid Centrum för kommunstrategiska studier 2013-2015*. Rapport 2013:1.

Czarniawska, B. & Solli, R. 2014. *NPM, granskningssamhälle och sedan? Om kommunala megatrender*. KFi-rapport 130.

Dagens Nyheter 2009. *Forskning: Till vilken nytta?* Publicerad 2009-01-10.

Dagens Nyheter 2013. *Patienten och prislappen*. Publicerad 2013-02-17, 02-25, 03-03 och 03-05.

Dagens Nyheter 2013. *Våra yrken har kidnappats av ekonomernas modeller*. Publicerad 2013-06-24.

Ds 1996:21. *Forskning om offentlig sektor. Bättre kontakter mellan forskare och praktiker*.

Ehn, P. 2014. Den misstrodda förvaltningen, i Jacobsson, B. & Sundström, G. (red.) *Demokrati och förvaltning. En festskrift till Rune Premfors*.

Gargiulo, M. & Ertug, G. 2006. The Dark Side of Trust, i Bachmann, R. & Zaheer, A. (eds.) *Handbook of Trust Research*.

Henrekson, M. & Jordahl, H. 2012. *Vinster och privatiseringar i landet Lagom*. IFN Policy Paper nr.55.

Holmblad Brunsson, K. 2013. *Läran om management – föreställningar i ett organisationssamhälle*.

Hultkrantz, L. 2011. Ska kommunerna styras eller styra sig själva med evidensbaserad praktik? i Hellberg, A-S., Karlsson, M., Larsson, H., Lundberg, E. & Persson, M. (red.) *Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling. Tolv kapitel om demokrati, styrning och effektivitet*. Forskarskolan offentlig verksamhet i utveckling (FOVU), rapport nr.1 Örebro universitet.

Hydén, M. 2008. Evidence-based social work på svenska – att sammanställa systematiska kunskapsöversikter, i *Socialvetenskaplig tidskrift*, 15 (1).

Högberg, O. & Wallenberg, J. 2013. *Spänningen mellan styrning och professionell självständighet*. NatKom rapport 18.

ISF Rapport 2015:7. *Onödig efterfrågan inom Försäkringskassan*.

Ivarsson Westerberg, A. 2014. New Public Management och den offentliga sektorn, i Ivarsson Westerberg, A., Waldemarsson, Y. & Östberg, K. (red.) *Det långa 1990-talet. När Sverige förändrades*.

Jacobsson, B. 2001. *Hur styrs regeringskansliet? – Om procedurer, prat och politik*. Scores rapportserie 2001:8.

Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. 2015. *Governing the Embedded State. The Organizational Dimension of Governance*.

Johansson, K., Denvall, V. & Vedung, E. 2015. After the NPM Wave. Evidence-Based Practice and the Vanishing Client, i *Scandinavian Journal of Public Administration* 19 (2).

Jordan, S. & Messner, M. 2012. Enabling control and the problem of incomplete performance indicators, i *Accounting, Organizations & Society*, vol.37 (8).

Klasson, T. 2010. Professioner i offentlig förvaltning, i Klasson, T. (red.) *Professioner i offentlig förvaltning – en lärobok för universitetets professionsutbildningar*.

Knaggård, Å. 2015. Tredje uppgiften och samhällsvetenskapens nytta, i Andersson, G. & Jerneck, M. (red.) *Samhällsvetenskapliga fakulteten i Lund – en vital 50-åring. En jubileumsskrift*.

Luhmann, N. 2000. Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives, i Gambetta, D. (ed.) *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*. Electronic edition.

Lundquist, L. 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*.

Montin, S. 2011. Forskarskolan i relationen mellan forskning och praktik/politik, i Hellberg, A-S., Karlsson, M., Larsson, H., Lundberg, E. & Persson, M. (red.). *Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling. Tolv kapitel om demokrati, styrning och effektivitet*. Forskarskolan offentlig verksamhet i utveckling (FOVU), rapport nr.1 Örebro universitet.

Montin, S. 2015. Från tilltrobaserad till mistrobaserad styrning. Relationen mellan stat och kommun och styrning av äldreomsorg, i *Nordisk Administrativ Tidskrift* nr 1/2015.

Niemann, C. 2013. *Villkorat förtroende. Normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet*.

Niklasson, B. 2011. Sweden, i Verhoerst, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G. & Læg Reid, P. (eds.) *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*.

Nilsson, V. 1999. *Empati och distans. Om överläkares förhållande till ekonomistyrning*.

Nilsson, V. 2002. *Hushållning, vårdkvalitet och arbetsmiljö. Om vårdchefers syn på ekonomi och ekonomistyrning*. Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan, utvärderingsprogrammet Västra Götalandsregionen, rapport 15.

Nilsson, V. 2005. *Från ekonomi till ledarskap. En organisationsförändring vid Sahlgrenska Universitetssjukhuset*. Göteborgs

universitet, Förvaltningshögskolan, utvärderingsprogrammet Västra Götalandsregionen, rapport 24.

Nilsson, V. 2015. *Förändringsbenägenhet och framförhållning – 24 äldreomsorgschefer berättar om resursanpassning och verksamhetsutveckling*. NatKom rapport 27.

Nooteboom, B. 2002. *Trust – Forms, Foundations, Functions, Failures and Figures*.

Nordmark, S. 2014. Olika former av lärande – evidensbaserad praktik i socialt arbete, i Hermelin, B. (red.) *Kommunstrategiska perspektiv – Demokrati, organisation, kunskap och samhällsförändring*. Centrum för kommunstrategiska studier (CKS), rapport 2014:1, Linköpings universitet.

Nutley, S.M, Walter, I & Davies, H.T.O. 2007. *Using Evidence. How Research Can Inform Public Services*.

O'Neill, O. 2002. *A Question of Trust*. The BBC Reith Lectures 2002.

Oscarsson, L. 2009. *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten. En introduktion för praktiker, chefer, politiker och studenter*.

Persson, B. & Syssner, J. 2015. *Lokal forskningspolitik – ett nytt kommunalt politikområde?* Centrum för kommunstrategiska studier (CKS), rapport 2015:6, Linköpings universitet.

Politiken 2007-03-29. *Tilgiv os – vi vidste ikke hvad vi gjorde*. Debattartikel.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the New-Weberian State*.

Power, M. 1997. *The Audit Society: Rituals of Verification*.

Power, M. 2004. *The Risk Management of Everything – Rethinking the Politics of Uncertainty*.

- Premfors, R. & Sundström, G. 2007. *Regeringskansliet*.
- Proposition 1996/07:1. *Förslag till statsbudget för budgetåret 1997, D 11 (utgiftsområde 16)*.
- Proposition 2008/09:50. *Ett lyft för forskning och innovation*.
- Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.
- Proposition 2012/13:30. *Forskning och innovation*.
- Socialdemokraterna 2014. *Ny styrning i välfärden efter New Public Management – Låt proffsen vara proffs*. PM 2014-09-05.
- Social- og Indenrigsministeriet 2013. *Principper for samarbejde mellem parter på det offentlige arbejdsmarked om modernisering*. (2013-06-20).
- SOU 1997:57. *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*.
- SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.
- SOU 2008:18. *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren*.
- Statskontoret 2011. *Fångar FISKEN fel? Betydelsen av intern styrning och kontroll för att motverka felaktiga utbetalningar*.
- Statskontoret 2015:104. *Vägen till en lärande och effektiv förvaltning. Utvecklingsområden och prioriteringar 2015–2016*.
- Sundström, G. 2003. *Stat på villovägar*.
- Sundström, G. 2016. Strategisk styrning bortom NPM, i *Statsvetenskaplig tidskrift nr 1/2016* (kommande).

Thydén, T. 1993. *Knowledge Interplay. User-Oriented Research Dissemination through Synthesis Pedagogics*. Uppsala Studies in Education No 50.

Thygesen, N. & Sjöberg Kampmann, N.E. 2013. *Tillid på bundlinjen. Offentlige ledere går nye veje*.

Vedung, E. 1998. *Utvärdering i politik och förvaltning*.

Vetenskapsrådet 2015. *Nätverk för forskande myndigheter. Medlemmar i FoU-nätverket*.

Walker, J. & Ostrom, E. 2005. Conclusions, i Ostrom, E. & Walker, J. (eds.) *Trust and Reciprocity. Interdisciplinary Lessons from Experimental Research*.

Weick, K. E. & Roberts, K.H. 1993. Collective mind in organizations. Heedful interrelating on flight decks, i *Administrative Science Quarterly* 38 (3).

Wolgast, M. 2015. Professionsutbildningar idag och i framtiden, i Andersson, G. & Jerneck, M. (red.) *Samhällsvetenskapliga fakulteten i Lund – en vital 50-åring. En jubileumsskrift*.

Wällstedt, N. 2015. *Managing Multiplicity – On Control, Care and the Individual*.

Åström, T. m.fl. 2015. *Långsiktig utveckling av svenska lärosätens samverkan med det omgivande samhället. Effekter av forsknings- och innovationsfinansiärers insatser*. Vinnova Analys 2015:03.

Summary

Research in practice

On trust-based management and the relation between research and practical application

The point of departure for this study is the need for more research into administrative policy with relevance for practical work in activities carried out in public administration.

The study is in two parts. In the first part, we discuss applied research with a focus on trust and control. In the second part, we analyse the relationship between research and practical application. To do so, we study a number of research environments in which education and research take place through close collaboration between practitioners and researchers.

What joins the two parts of the study is that in both cases, the purpose is to develop public administration. In the first part, this is achieved by highlighting current research that is relevant and useful in the public sector. In the second part, we show how the meeting of research and practical application can take place in such a way that knowledge and use of research relevant to administrative policy increases as a result.

Lessons learned from research into trust and control

The relationship between trust and control is a central theme in the current discussion on administrative policy. The discussion proceeds from criticism against the prevailing governance generic term of New Public Management (NPM). Among other things, the critics believe that NPM has entailed an increase in administrative work, and that the detailed and extensive control and follow-up that takes place has limited the opportunities for

public sector employees to independently exercise their professional role.

In the study, we provide three examples of how management can manifest in practice. The examples come from Denmark, Stockholm municipality and the Government Offices of Sweden, and have been chosen to illustrate the relationship between trust and control.

In the study, we highlight lessons learned from these three examples, as well as from the research literature we have studied and the conversations we have had with researchers working with applied research.

Allow the operation to dictate the relationship between trust and control

The balance between trust and control is about how to choose different ways of organising activities to get the most efficient implementation of political decisions on objectives and priorities. It is important to adapt the degree of trust and control to the nature of an operation and its historical and cultural roots. Certain operations are better managed with less control, whereas others may need more in-depth control.

There is however a general need for management to steer away from overly detailed and sometimes unnecessary instruments of control. Control costs money and it is not necessarily profitable to implement in-depth control. There can be significant transaction costs associated with control measures. To ease off a bit on control measures can also contribute to greater efficiency. Research shows that in operations and work groups with a high level of trust, both quality and productivity are higher than in equivalent operations where the level of trust is lower.

Involve employees in management and control

A stable norm system that both management and employees are socialised into is important for building trust. Research and practical application show that this type of trust-promoting norm system must emanate from the employees. This means that

management must trust in the employees' competence and sense of responsibility to a greater extent. Norms which reinforce a sense of responsibility and commitment are not fostered in an environment of micromanagement and lack of trust.

Research tells us that if we minimise central management and afford employees the opportunity to participate in the planning of the work, their sense of responsibility and commitment to the operation also increase. It appears to be especially important that employees have an understanding of the type of control measures that are necessary regardless of management model. The greatest acceptance for control measures is achieved when the employees themselves are involved in their design.

Adapt control and follow-up to the different needs of management and employees

Control and follow-up have no intrinsic value; they are intended to realise the political goals of an operation. Control and follow-up are necessary, but it is important not to expect management and employees to have the same needs in this respect. It should be possible to translate the results of operations – which are often best described by practitioners themselves in qualitative terms – to quantitative measurements that are best suited to the management's ambitions for managing. In this type of model in two parts for control and follow-up, the controller plays a key role in the translation. In order to adequately carry out this role, however, the controllers must spend more time out in the field than they have been before in general.

Lessons learned from applied research environments

The meeting between researchers and practitioners is the most important one

From our discussions with actors in applied research, it is clear that it is this close interaction between researchers and practitioners that is perceived as providing the greatest benefit to research. This perception is also supported by studies carried out on the application of the research. A close interaction between

researchers and practitioners in the research process increases the chances that the research findings will also be put to use.

In the administrative education we have studied too, the most important factor appears to be the meeting with researchers, not the organisational form in which this takes place. Knowledge of research policy is not primarily disseminated via courses; more often, this takes place in seminars, conferences, network meetings and in the applied research process.

As it is largely in the meeting between researchers and practitioners that knowledge of research policy is disseminated and research into administrative policy relevant to practical application is initiated, it is important that there are many forums for researchers and practitioners to meet. One observation we have made in our studies is that the municipal level has been more successful than the central government level where creating such forums is concerned.

Researchers need stronger incentives to collaborate

The task of higher education institutions to collaborate with society in order to ensure research findings come to fruition has become increasingly important in recent decades. At the same time, the merit system of the academic world counteracts researchers' interest in such collaborations.

Today, academic excellence is closely linked to international publication, and primarily in well-reputed scientific journals. This means that researchers who devote a relatively large amount of time to collaborating with practitioners and attempting to get their research findings to this group have difficulties competing for services and financing with colleagues who have focused on becoming internationally published, not least because research that takes place in collaboration with practitioners is often published in Swedish, with the intention of being read by those same practitioners. And research published in Swedish is of very little merit.

If researchers are to be able to collaborate more, the incentive to do so must be increased. One way is to change the resource distribution model for the higher education institutions so that the task of collaboration is also taken into consideration. The Government has also taken the initiative to review the resource distribution model, and is clear on the matter that a future model must include collaboration. Another means of improving collaboration could be for higher education institutions to pay greater attention in their qualification procedure to the fact that researchers working in close collaboration with practitioners are more likely to publish in Swedish. In this type of research which is closely linked to society, and where there is a special value in working close to the practitioners – as in much of the research into administrative policy – publishing in Swedish could therefore also be of merit.