

STATEN OCH GRANSKNINGS- SAMHÄLLET

Anders Ivarsson Westerberg
& Bengt Jacobsson (red.)

STATEN OCH GRANSKNINGS- SAMHÄLLET

Anders Ivarsson Westerberg
& Bengt Jacobsson (red.)

Samtidshistoriska institutet
Södertörns högskola
SE-141 89 Huddinge

shi@sh.se
www.sh.se/shi

© Författarna, Förvaltningsakademin och
Samtidshistoriska institutet,
Södertörns högskola

Omslag: Jonathan Robson
Formgivning: Per Lindblom & Jonathan Robson
Tryck: Elanders, Stockholm 2013

Samtidshistoriska frågor nr 26

ISSN: 1650-450X

ISBN: 978-91-89615-26-7

Innehåll

Inledning.....	5
Vägen ut ur granskningsamhället?	7
Vittnesseminarium	29

Inledning

Den 15 februari 2013 hölls ett vittnesseminarium med rubriken "Staten och granskningsområdet" vid Södertörns högskola. Arrangörer för seminariet var Förvaltningsakademien och Samtidshistoriska institutet. Seminariet utgjorde invigning av Förvaltningsakademien, en nyinrättad centrumbildning vid högskolan. Förvaltningsakademins syfte är att skapa en länk mellan förvaltningsforskning och- praktik, i form av uppdragsutbildningar, forskning och samverkansaktiviteter. Vittnesseminarieformen är en sådan samverkansaktivitet där aktuella frågor diskuteras av en panel företrädesvis med "vittnen" från praktiken under ledning av en forskare. Seminarieformen är väletablerad och successivt utvecklad av Samtidshistoriska institutet som sedan mitten av 1990-talet hållit ett trettiotal seminarier. Ofta har något särskilt beslut eller händelse stått i fokus, men även bredare samhällsfenomen har haft sin plats. En grundidé med vittnesseminarierna är att de ska vara källskapande, det vill säga att man genom vittnenas utsagor skapar empiri och fakta kring de frågor som diskuteras. Genom att skriva ut seminarier och publicera texten blir de allmänt tillgängliga som källor för forskning. En erfarenhet från vittnesseminarierna är emellertid att källskapandet bara är *en* funktion. Lika viktigt är att de är forskningsiniterande och intresseväckande. I diskussionen uppkommer lika många frågor som det ges svar, samtidigt som det skapas kontakter och nätverk.

Vid vittnesseminariet om staten och granskningsområdet ställdes tre frågor till deltagarna:

Varför granskar vi så mycket nu?
Vad händer när man när man granskar?
Vilka konsekvenser får granskningen?

Vittnespanelen bestod av:

Ann-Marie Begler, Generaldirektör för Skolinspektionen, och med tidigare erfarenheter från Socialstyrelsen, Brottsförebyggande rådet (Brå) och Rikspolisstyrelsen.

Jan Landahl, Riksrevisor, tidigare arbetat i olika positioner inom Regeringskansliet (Statsrådsberedningen och Finansdepartementet) och ännu tidigare Riksrevisionsverket.

Anna Skarhed, Justitiekansler, tidigare innehaft olika befattningar inom rättsväsendet, bland annat som justitieråd.

Anna Ullström, som är utredare på myndigheten för Trafikanalys, har tidigare arbetat som politisk sakkunnig, Statsvetare och har skrivit en avhandling om styrning bakom kulisserna om de politiska staberna i Regeringskansliet.

Maciej Zaremba, journalist och samhällsdebattör med *Dagens Nyheter* som bas.

I den här skriften publiceras utskriften av vittnesseminariet i sin helhet. Deltagarna har fått se sina inlägg, och haft möjlighet att korrigera felaktigheter. Texten är sedan lätt redigerad för att bli läsbar. Som inledning har Bengt Jacobsson och Anders Ivarsson Westerberg skrivit en text om granskningssamhället för att sätta in frågan i ett vetenskapligt sammanhang.

Vägen ut ur gransknings- samhället?

Bengt Jacobsson & Anders Ivarsson Westerberg

Granskningar har blivit både allt vanligare och alltmer omdiskuterade. Det finns en växande forskningslitteratur om granskningsfenomenet, och många har börjat tala om förekomsten av ett granskningssamhälle.¹ Granskningar – vare sig de kallas revision, tillsyn, kontroll, kvalitetssäkring, inspektion, utvärdering, certifiering eller något annat – har ett drygt decennium in på det nya seklet många förespråkare, men börjar också få sina kritiker. Vid det seminarium som arrangerades av Förvaltningsakademien på temat ”Staten och granskningssamhället” fördes en livlig diskussion såväl om granskandets välsignelser som om dess avigsidor. Tre frågor stod i fokus: varför granskas det så mycket? Vad händer när man granskar? Vilka konsekvenser får det myckna granskandet?

Svaret på frågan varför granskandet har fått den omfattning som det har idag, kan besvaras på flera olika sätt. Vi tror inte att det i första hand handlar om att vi idag genuint skulle vara mer intresserade av sådant som regelföljande, kvalitet i verksamheter

¹ Till exempel Johansson, Vicky och Lindgren, Lena (red) (2013), *Uppdrag offentlig granskning*, Lund: Studentlitteratur; Ek, Emma (2012), *De granskade*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet; Ahlbäck Öberg, Shirin (2010), ”Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningssamhället” I Rothstein Bo (red.), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, Stockholm: SNS förlag; Power, Michael (1997), *The audit society – rituals of verification*. Oxford: Oxford university press.

eller effektivitet än vad vi var för några decennier sedan. Snarare tror vi att förklaringen kan sökas i att offentliga verksamheter under senare decennier har kommit att bli mycket mottagliga för de idéer och föreställningar som har funnits i det europeiska och globala samfundet. I hög grad tror vi att det hänger samman med att man på många håll inom offentlig sektor under 1980-talets slut (för att försöka sig på en ungefärlig tidsbestämning) började vilja se sig som ”riktiga organisationer”, ibland nästan som företag.²

Organisationsidentiteten bygger på att man ser sig själv som – och kan presentera sig som – en avgränsbar, mätbar och styrbar enhet. Den som ser sig som en organisation blir med detta perspektiv mottaglig för allehanda modeller som har att göra med skapandet av sådana avgränsbara, mätbara och styrbara enheter. Under 1990-talet beskrevs just organisationsskapandet, och den därmed följande mottagligheten för management- och marknadsmodeller som själva kärnan i de organisationsexperiment som pågick i det offentliga.³ Det hade också i praktiken i samband med detta växt fram ett påtagligt utbud av styrmodeller: framförallt inom företagsekonomidisciplinen men också hos managementkonsulter och i olika internationella organisationer.

Mottagligheten för dessa modeller var stor, just eftersom man ville se sig som ”riktiga organisationer”. Vi menar att expansionen av granskningar i betydande utsträckning är en följd av de styrmodeller som i allt större utsträckning har kommit att göra sitt inträde i det offentliga. Vad är det då för styrmodeller som

² Brunsson, Nils (1998), Politisering och företagisering, i Lind, Rolf och Arvidsson, Göran (red.), *Ledning av företag och förvaltningar*, Stockholm: SNS.

³ Jacobsson, Bengt (1994), *Organisationsexperiment i kommuner och lands-
ting*. Stockholm: Nerenius & Santérus; Jacobsson, Bengt och Sahlin-Andersson, Kerstin (1995), *Skolan och det nya verket*. Stockholm: Nerenius & Santérus; Rombach, Björn (1997), *Den marknadslika kommunen*. Stockholm: Nerenius & Santérus; Forssell, Anders och Jansson, David (2000), *Idéer som fångslar*. Malmö: Liber; Brunsson, Nils och Sahlin-Andersson, Kerstin (1998), Att skapa organisationer i Ahrne, Göran (red.), *Stater som organisationer*, Stockholm: Nerenius & Santérus.

har kommit att genomsyra de offentliga verksamheterna? Vad är det som har hänt? För det första har det skett en ökande delegering inom de offentliga organisationerna (till myndigheter, till kommuner, inom kommuner etc.), vilket har lett till efterfrågan på modeller för styrning och kontroll. För det andra har vi fått ett ökande bruk av marknadsinspirerade lösningar i form av kundvals- och beställar-utförarmodeller. Ökat ansvar har aningen förts ned i hierarkin eller så har det lagts utanför den traditionella hierarkin.

Sådana förändrade styrmodeller har skapat ett ökat behov av att se till att de människor och organisationer som har fått ökad frihet och växande befogenheter inte springer iväg och hittar på tokigheter. Alltmer självständiga verkschefer, sjukhusdirektörer, klinikchefer och rektorer ska inte kunna frestas att använda sin frihet till fel saker. Än viktigare blir det att se att företag och andra organisationer som har anlåtats för att ha hand om produktionen av offentliga åtaganden sköter sig. Har man fått skolor och äldreomsorg på entreprenad ska man inte kunna tjäna pengar på att ge avkall på kvalitetskrav.

En stor del av expansionen av granskande aktiviteter kan i hög grad ses som en reaktion mot förändringar när det gäller styrmodeller i förvaltningen och i samhället. Det är knappast så att tilliten i samhället generellt sett har minskat (även om det skulle kunna komma att minska som ett resultat av den ökande granskningen), utan snarare så att de styrmodeller som allt oftare används anses vara förknippade med risker för oreda, lättsinne och ineffektivitet. Problem skulle kunna uppstå ifall man inte granskade tillräckligt mycket, ofta och bra.

Shirin Ahlbäck Öberg menar att förklaringarna till granskningssamhällets framväxt är en ökande komplexitet i förvaltningen, vilket gör att politiken ständigt måste följas upp, att det i styrmodeller som mål- och resultatstyrning finns inbyggt ett moment av granskning och kontroll som beror på delegeringen

av beslut samt att det kluster av idéer som går under etiketten New Public Management gjort inbrott i förvaltningen.⁴

En annan förklaring till att granskandet växer i omfattning är att granskningar ofta leder till krav på nya granskningar. Det finns alltid sådant som inte tillräckligt uppmärksammas i en granskning, och sådana upplevda orättvisor kan leda till att alltmer ”lyfts in” i granskningarna. Paradoxalt nog tycks på detta sätt kritik av enskilda granskningar ofta leda till att granskandet generellt sett ökar. Lösningen på de problem som granskandet skapar är således: bättre granskning och mera granskning.

Det som vi pratar om som granskning skulle för det mesta lika gärna kunna kallas styrning. Granskningar utgör styrinstrument. Charles Perrow talade om *unobtrusive controls*, det vill säga fenomen och mekanismer som sällan pekats ut som styrning men som syftar till att styra uppmärksamheten mot det som ska göras, mot de beslut som ska fattas och mot de handlingar som uppfattas vara de önskvärda i organisationen.⁵ Granskning handlar om att få människor i organisationer att göra sådant som organisationen vill att de ska göra, och det handlar om att få organisationer (skolor, sjukhus, statliga myndigheter etc.) att göra det som politikerna vill att de ska göra.

Granskningarna bör således ses som styrinstrument syftande till att reducera den risk som finns att organisationer och människor antingen gör saker fel eller gör fel saker. Granskningarna ska styra mot det som är önskvärt, och bort från det som inte är det. De utgör en del av de styrinstrument som står till samhällets och till enskilda organisationers förfogande. Och de kan styra både rätt och fel. Vi ska i det som följer diskutera konsekvenserna av att granskning som styrinstrument har ökat i omfattning. I hög grad uppehåller vi oss vid riskerna, väl medvetna om att det finns förespråkare för granskningar som kan kompensera dessa

⁴ Ahlbäck Öberg (2010).

⁵ Perrow, Charles (1986), *Complex organizations. A critical essay*. New York: McGraw Hill.

frågetecken i marginalen med värtaliga utläggningar om granskningars förträfflighet.

Dilemman med granskningar

Varje enskild granskning framstår lätt som nödvändig, och vanligen är det inte särskilt svårt att argumentera för ytterligare en granskning (en utvärdering, en inspektion, ett tillsynsärende, en revision etc.). Det finns ju alltid problem som behöver åtgärdas och det finns åtminstone några brister i alla verksamheter. I granskningars retorik betonas också allt som oftast en rationalistisk retorik som är svår att värja sig emot. Det är helt enkelt inte särskilt lätt att motsätta sig krav på ytterligare granskning. Som en liten motvikt till detta vill vi därför lyfta fram några av de kritiska anmärkningar när det gäller den ökande granskningen som antingen gjordes explicit eller som kunde anas under det ovan nämnda seminariet. Vi ska diskutera sex sådana dilemman. Låt oss se det som följer som ett slags frågetecken i marginalen.

Logiker blandas

Det första dilemman som kan uppstå när man i ökad utsträckning brukar en granskningslogik är att man därigenom reducerar förutsättningarna för andra logiker att verka. Granskningar är (för det mesta) en del i en administrativ, hierarkisk logik, och tilltagande granskningar kan tolkas som att det läggs en ökad tonvikt vid en sådan logik jämfört exempelvis med en professionell logik. Verksamheter som i ökad utsträckning granskas, till exempel sjukvården, skolan och universitetsvärlden, är sådana som vanligen tänks vara styrda av en professionell logik. Risken är därmed att granskningar bidrar till en avprofessionalisering, det vill säga att det blir viktigare att göra vad politiker och organisationsledningar vill än att göra det som ur ett professionellt perspektiv framstår som bäst.

Nu är det inte enbart den professionella logiken som riskerar att hamna på undantag. Också den marknadslogik som i allt

högre grad används för att producera offentligt finansierade tjänster riskerar ju att perverteras av ökade inslag av granskningar. Ifall det skapas allt fler restriktioner när det gäller att bedriva verksamhet i fristående skolor (i form av regler som ska följas upp och inspekteras, kvalitetssäkringssystem som ska följas etc.), uppstår ju risken att fördelarna med att använda marknadslösningar går förlorade. Möjligheten att tänka innovativt och skapa effektivitetsvinster när det gäller att bedriva skolor kan ju hämmas av krav på sådant som skolluncher, bibliotek och legitimerade lärare.

Även om det i praktiken i organisationer ofta kan förekomma en blandning mellan olika styrlogiker, är det inte ovanligt att en dominerar. Redan Gudmund Hernes visade inom ramen för den norska maktutredningen på 1970-talet att man ofta försökte hantera de "eviga" problem som uppstod i de teoretiskt ideala styromodellerna (monopol i marknaden, maktlösheten i demokratin, ineffektivitet i byråkratin etc.) på sådant sätt att man "lånade" element från andra styrmodeller.⁶ Byråkrati (granskningar i form av tillsyn) kunde användas för att hindra monopol att uppstå. Vouchers kunde användas för att minska vanmakten. Internprissättning kunde användas för att komma tillrätta med ineffektivitet.

De flesta verksamheter i praktiken utgörs förmodligen av något slags blandning mellan olika logiker, låt vara att tyngdpunkten kan variera. Den demokratiska logiken är stark i riksdagen, men där finns också krav på effektiva arbetsformer (inslag av byråkrati). Marknadslogiken är stark i företag, men där finns också krav på att de anställda ska vara representerade i företagets styrelse (inslag av demokrati). De flesta verksamheter rymmer flera logiker samtidigt, utan att det behöver uppstå några problem. Kritiken mot det tilltagande granskandet är således inte att skolor och sjukhus ska besparas sådana krav, utan att den ena logiken har kommit att bli så förhärskande att de positiva effek-

⁶ Hernes, Gudmund (red.) (1978), *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Bergen: Universitetsforlaget.

terna av andra logiker (det vill säga deras styrkraft) riskerar att gå förlorade. Marknadsidéns kraft och de professionella idéernas värdefulla effekter riskerar att omintetgöras av expanderande granskningar.

Ritualer frodas

Ett andra frågetecken har att göra med den imaginära rationalitet som granskningarna kan komma att representera. Den som blir granskad har ofta ett tydligt intresse av att kunna visa upp sin verksamhet på ett sätt som tillfredsställer granskaren. Det gäller särskilt när granskaren har sanktionsmöjligheter, det vill säga om den granskade riskerar att bli av med pengar, tillstånd, legitimitet eller något annat ifall granskningen inte utfaller till granskarens belåtenhet. Det är lätt att förstå att enskilda skolor är angelägna att blidka Skolinspektionen, att universitet vill att deras utbildningar ska få högsta betyg av Universitetskanslersämbetet, att laboratorier ska bli certifierade av ackrediterade organisationer, att stater både vill att deras kreditvärdighet ska få högsta betyg av Moodys och Standard & Poor's och att de ska ligga så högt som möjligt i Transparency Internationals korrupsionsindex.

Förhoppningsvis behöver man inte göra så mycket mer än att samla ihop den information som efterfrågas av granskaren, och så är saken klar. Eller så måste man se till att presentera sin verksamhet så att den stämmer överens med de kriterier som granskaren ställer upp. Många organisationer inom det offentliga har utvecklat ganska stor skicklighet att på det här sättet anpassa presentationerna efter de krav som finns på granskningar. Typexempel på detta har länge kunnat ses inom ramen för den statliga budgetprocessen (mål- och resultatstyrningen), där återrapporteringskraven har varit mycket omfattande, trots att mottagaren sällan har haft kapacitet att ta emot och reflektera kring all den information som har producerats och distribuerats.

Det finns inom organisationsforskningen många studier som visar att organisationer ibland kan anpassa sig efter förändrade

förutsättningar i omgivningen just genom att förändra strukturer och procedurer, utan att praktiken förändras särskilt mycket.⁷ Drivkraften bakom sådana presentationer antas vara att de är betydelsefulla för legitimiteten, till exempel för att man ska kunna klara en granskning. Det är viktigt att ha mål och visioner eftersom det visar att man är en framåtblickande och målinriktad organisation. Det är viktigt att ha moderna styr- och redovisningssystem eftersom det visar att man hänger med och vet vad som ”ligger i framkant”. Det går helt enkelt inte för en organisation att låta bli att ta till sig det som inom ens eget fält (skola, sjukvård, centralmyndighet, stat etc.) uppfattas som värdefullt.

Uppenbarligen finns en risk med expanderande granskningar att de mestadels leder till den här typen av anpassningar. Verksamheten förändras ganska lite, men det läggs ned en massa möda på att presentera och redovisa verksamheten på ett nytt sätt. Ofta har ju granskarna små möjligheter att granska själva verksamheterna, utan får förlita sig på hur de presenteras (att det finns arbetsordningar, mål, rutiner etc.). Allt detta kan visserligen skapa en hel del arbete åt administratörer (kommunikatörer, informatörer, redovisare och andra), men som knappast leder till någon förbättrad effektivitet jämfört med tidigare. Kanske leder granskandet på det här sättet mest till att ritualerna frodas och att vi får en tillväxt i rationalistisk retorik – ett slags imaginär rationalitet? Fasaderna förbättras utan att praktiken förändras.

Uppmärksamheten snävas in

Man kan förstås också tänka sig att organisationer vet hur de kommer att bli granskade, och anpassar sin egen praktik så att den ska klara en framtida granskning. I sådana fall sker en anpassning inte enbart retoriskt och strukturellt, utan också genom att verksamheten förändras. Det här är vanligtvis det önskvärda

⁷ Meyer, John W. & Rowan, Brian (1977), Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, i Powell, Walter W. & DiMaggio, Paul J. (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

för de flesta granskare, och i vissa fall självklart något bra. Det är förstås bra om en arbetsplats reducerar risken för olyckor och verkligen genomför hjärt- och lungräddningskurser och ifall försvaret skulle kunna upphandla sina kanoner på ett ändamålsenligt sätt. Men ofta är det inte självklart att alltid anpassa sig efter det som man har valt att granska.

Ett skäl till det är att det finns annat som också är viktigt som ligger utanför den potentiella granskarens intresse. Något som är betydelsefullt inom offentliga organisationer är tendensen att myndigheter i allt högre grad har kommit att se sig som vanliga organisationer, och att de därigenom framförallt har kommit att göra det som är bra för den egna organisationen. Det som ligger utanför den egna organisationens gränser, till exempel kostnader som åsamkas andra eller intäkter som andra får glädje av, ”räknas inte”. Det är den egna organisationen som granskas, och kanske också den som man identifierar sig med och är lojal mot. Det här kan förstås skapa problem ifall det i praktiken är samspellet mellan olika organisationer som leder till att goda eller dåliga resultat uppnås.

Att man granskas som organisation kan således leda till ett alltför snävt blickfång, eftersom problem och möjliga lösningar för det allra mesta skär över organisationsgränser. Nu är det vanligen betydligt snävare aktiviteter som granskas (än hela organisationen), och som ibland ses som indikatorer på något större. Ett exempel är när kvaliteten på alla universitetsutbildningar granskas genom att examensuppsatserna granskas. Uppenbarligen kan inte examensuppsatserna täcka alla mål med utbildningarna, men de ses likväl som goda indikatorer på kvalitet i verksamheten. Och i detta fall är det också så att de lärosäten som av Universitetskanslersämbetet får höga betyg på sina utbildningar (det vill säga uppsatser) erhåller en extra tilldelning av resurser.

I dessa fall blir det avgörande att indikatorerna verkligen avspeglar det som utgör kvalitet i verksamheterna. Det som mäts kommer att ägnas uppmärksamhet, och organisationer kommer framförallt att ägna sig åt sådant som ger goda resultat i gransk-

ningen. Mindre vikt kommer att läggas vid det som inte mäts. Denna selektiva uppmärksamhet kan skapa en hög grad av effektivitet, om man verkligen vet exakt på vilket sätt man ska åstadkomma goda resultat. Om man exempelvis vet att det är förekomsten av professorer i verksamheten som skapar god kvalitet skulle det ju räcka med att granska hur många sådana som finns i verksamheten. Ifall man vet att förekomsten av ISO 9000-procedurer garanterar kvalitet i handläggningen, räcker det med att granska att verksamheten är certifierad på sådant sätt.

De flesta offentliga verksamheter är komplexa. Det finns för det mesta flera olika värden som ska uppnås, och att då enbart styra mot ett av dem framstår som oklokt. Kunskapen om vad som är verksamma samband mellan orsaker och effekter (teknologi) är vanligtvis bristfällig, det vill säga att man sällan vet säkert vad det är (IT-lösningar, utbildad personal, effektiva organisationsformer, kraftfull ledning etc.) som skapar effektivitet. Och i sådana fall (med oklara mål och oklar teknologi) riskerar en alltför hög grad av selektivitet i styrningen att skapa mera problem än det löser. De flesta offentliga verksamheter kännetecknas också av sådana oklarheter, vilket gör att en granskning som är alltför selektiv kan leda till att värden som är centrala systematiskt kan komma att negligeras.

Oklart lärande

Ett fjärde dilemma med granskningar är att de inte alltid resulterar i det erfarenhetsbaserade lärande som de (vanligtvis) syftar till. Det kan finnas flera orsaker till detta, och vi ska skissa på några sådana lärandets stöttestenar. Idealt tänker man sig att granskningar av en verksamhet ska resultera i ökade kunskaper om denna verksamhet. Den som genomför granskningen, den som granskas och andra intresserade ska veta mera om världen efter granskningen, än vad de gjorde innan. Dessa fördjupade kunskaper antas påverka (pågående eller av granskningen initierade) diskussioner om verksamheten, det vill säga granskningarna tänks fungera som ett underlag i relevanta sammanhang. Med relevanta samman-

hang avses sådana debatter, diskussioner, utredningar etc. som skulle kunna leda till att beslutsfattare försöker tänka nytt och reformera verksamheter. Sådana reformer (om de genomförs) antas sedan i nästa steg påverka verkligheten, vilket skulle kunna uppmärksammas i en ny granskning. Och så vidare.

Så kan man föreställa sig en ”ideal lärandekedja”. Man kan i princip tänka sig fyra olika ”brott” i en sådan skisserad kedja, det vill säga sådant som skulle kunna bli stötestenar för lärandet.⁸ Det första ”brottet” är att man inte alls granskar verksamheter och i sådana fall uppstår ju inte några kunskaper som kan bli användbara för att förändra. Det verkar som sagt inte vara så vanligt. Vanligare är då att man granskar verksamheterna på ett alltför snävt sätt, och att man därigenom riskerar att skapa ett begränsat underlag för framtida förändringar. Att granska universitet och högskolors utbildningar utifrån i vilken grad som examensuppsatserna uppfyller förordningens mål leder till en betoning av det skrivna och det vetenskapliga, men riskerar att det fästs mindre vikt vid annat som också kan vara viktigt, men som inte syns i examensuppsatserna. Om reformerandet på högskolor och universitet som en följd av granskandet riktas in mot att just få bra examensuppsatser, riskerar det att annat viktigt hamnar på undantag.

Den andra ”brottet” är att granskningarna producerar kunskaper som inte används, det vill säga som aldrig kommer in i relevanta diskussioner om hur man ska förändra verksamheter. Det kan bero på att det (av något skäl) inte finns någon efterfrågan på kunskapen eller så kan det bero på att kunskapen ligger fel i tiden. En erfaren utredare inom det arbetsmarknadspolitiska området som undersökte hur olika utvärderingar hade använts kom till slutsatsen att sådana granskningar regelmässigt ignorades, bortförklarades eller användes för att underbygga förutfat-

⁸ Liknande resonemang om lärande under oklarhet finns i March, James G och Olsen, Johan, P (1975), *The Uncertainty of the Past: Organizational Learning Under Ambiguity*, *European Journal of Political Research*, vol. 3, 147-171.

tade meningar.⁹ Utvärderingar av (mestadels) hög kvalitet genomfördes, men de resultat som producerades kom aldrig att påverka policyprocesserna. Det sågs som viktigt att granska och en omfattande apparat för granskning hade byggts upp, men granskningarna kom aldrig in på de arenor där besluten fattades.

Det tredje ”brottet” i en tänkt lärandekedja är att kunskapen från de granskningar som genomförs visserligen finns med i relevanta diskussioner, men där reformeringen av verksamheten baseras på helt andra underlag än det som produceras av granskningarna. Etablerade maktstrukturer och ideologiska övertygelser styr reformerandet. Oberoende av vilka erfarenheter som granskningarna leder till håller man fast vid den politiska linjen (eller den institutionaliserade föreställningen). För de politiker som är ideologiskt övertygade om och som av ideologiska skäl förespråkar ökad valfrihet för elever/föräldrar (exempelvis när det gäller val av skola), leder knappast granskningar som visar på sämre resultat och ökad segregation till att det ideologiska och invanda överges. Även om det är ideologier och/eller invanda institutioner som styr, är det ändå i de flesta fall nödvändigt att kunna förankra sina reformkrav i utvärderingar och vetenskap (jämför diskussionen ovan om blomstrande ritualer).

Det fjärde ”brottet” i den ideala lärandekedjan är när kopplingen mellan reformer och verksamhet är svag. Granskningar leder till ökade kunskaper som påverkar diskussioner, och dessa diskussioner leder i sin tur till reformer, men reformerna åstadkommer ingen större förändring. Det finns många studier som visar att verksamheter i praktiken ofta är starkt förankrade i traditioner och för-givet-tagna sätt att arbeta på, och därigenom svåra att reformera. På det här sättet kan man se att det finns en del stöttestenar för dem som vill att granskningar ska påverka praktiken (resonemanget kan användas för att diagnosticera vilka problem som finns). Vi ska dock betona att dessa resonemang gäller större och mer formativa förändringar. De flesta

⁹ Sohlman (2012), Varför utvärdera om ingen bryr sig? *Svenska Dagbladet Opinion*, 16 september.

granskningar (inspektioner, tillsyn etc.) kan ofta leda till effekter i praktiken, utan att ta ”omvägen” via politiska reformer.

Tilliten urholkas

Vi vågade oss ovan på en gissning att det expanderande granskandet åtminstone i första hand inte beror på att ett generellt minskat förtroende i samhället för vissa organisationer och befattningshavare. Vi ser inte något tydligt mönster att granskningar är mer vanliga inom områden som är ifrågasatta än inom andra områden. De flesta studier av svensk statsförvaltning, åtminstone sådana studier där förvaltningen jämförs med förvaltningar i andra länder, rymmer försäkringar om att vi själva befinner oss i moderniseringens tätgrupp och att det finns ett högt förtroende för den svenska statsförvaltningen. Politiska biografier är fyllda av erfarenheter av en bild av tjänstemän som samvetsgranna och lojala. Det finns helt enkelt ingen anledning att tro att granskandets tillväxt kan förklaras av en växande misstro.

Andra förklaringar verkar mer sannolika. En är att reformer och förändringar i stater och statliga organisationer följer ett internationellt mönster, och vi helt enkelt anpassar oss efter de trender och moden som för närvarande är starka. Växande tilltro till styrning och revision tycks vara en sådan strömning som sedan ett par decennier genomsyrar de flesta stater av Sveriges slag. Den förklaring som vi lyfte fram ovan är att nya styrmodeller av management- och/eller marknadskaraktär (som också delvis är en följd av en anpassning till europeiska och globala trender) inom sig förutsätter ett ökat fokus på granskning. Det går knappast att legitimera ett ökat bruk av management- och marknadsmodeller utan att samtidigt kunna visa upp att man har tillräcklig kontroll på utförarna.

Även om de ökade granskningarna inte motiveras av låg tillit, kan ändå ett resultat av granskningarna just bli att tilliten urholkas och att förtroendet minskar. Den som hela tiden blir satt under lupp och styrs av granskningar och återrapporteringskrav tenderar att känna att det finns ett lågt förtroende för att verk-

samheten ska skötas på ett ändamålsenligt sätt utan dessa krav på redovisningar. Vad hjälper det att ledande politiker säger att de har förtroende för verksamheten när tjänstemän på lägre nivåer (lärare i skolor, sjuksköterskor i sjukvården, handläggare på myndigheter) upplever att kontrollambitionerna hela tiden ökar. Ambitionerna att delegera och att lita till de professionella äventyras ifall granskningslogiken tar överhanden. Kanske kommer granskningsexpansionen på detta sätt att leda till att tilliten och förtroendet minskar, vilket i sin tur blir ett argument för att ytterligare öka ambitionerna att styra och kontrollera.

Granskningen kostar

Vad kostar granskningen? Det är ingen som riktigt vet, men det är lätt att ana att kostnaderna för granskningen kan vara omfattande. Den uppenbara kostnaden är ju de resurser som granskarna tar i anspråk. Vid vittnesseminariet nämndes att Sverige idag har drygt 300 myndigheter, varav en tredjedel har till uppgift att granska de andra två tredjedelarna. Svaret skulle i så fall vara att kostnaderna för granskning är två tredjedelar av budgeten för statsförvaltningen. Utgår man från de myndigheter som tillhör nätverket ”Tillsynsforum”, det vill säga de som anser sig ha tillsyns- och granskningsuppgifter och vilken budget de har för 2013, ger en hastig sammanräkning drygt 20 miljarder (ungefär lika mycket som hela polisorganisationens budget för 2013). Men många myndigheter som inte är renodlade granskningsmyndigheter har också någon form av granskningsuppdrag som en del i verksamheten, vilket innebär att kostnaden skulle vara högre (exempelvis Rikspolisstyrelsen inom polisorganisationen).¹⁰

Men detta är endast en sida av granskningen som handlar om granskarnas kostnader. Det finns ju också en ”mottagarsida” för granskning – nämligen de granskade. Forskning har visat att den

¹⁰ Styretredningen uppskattade med försiktighet att utvärderingsverksamheten hos myndigheterna och Regeringskansliet årligen uppgick till ca 2-3 miljarder kronor (SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*. Stockholm: Finansdepartementet, s. 141).

som granskas lägger ned avsevärda resurser i form av tid, pengar, energi och arbete på att göra sig granskningsbara.¹¹ Emma Ek visar att det innebär en rejäl arbetsinsats från de granskades sida att bli utsatta för granskning som är minst lika stor som granskarnas arbete. Det innebär, om man antar att de granskade lägger ned ungefär lika mycket resurser på att bli granskad, att granskningen också genererar kostnader för 20 miljarder kr varje år. Vi är då uppe i totalt 40 miljarder kr (nästan som Försvarsmaktens budget för 2013). Men då har vi inte tagit hänsyn till granskningens konsekvenser i form av åtgärdsprogram och förändringsarbete hos de granskade. För det är ju det som till exempel Skolinspektionens granskningar syftar till: dels att bidra till följsamhet med lagstiftningen, dels att bidra till skolors förändringsarbete.

En annan konsekvens av granskning är enligt andra forskare att de som granskas inkorporerar den framtida eventuella granskningen i sitt arbetssätt, för att undgå kritik vid ett senare tillfälle och hålla ”ryggen fri”.¹² På så vis blir granskningen styrande enbart genom vetenskapen om att granskningen kan komma. Risker med detta blir ju att de granskade arbetar alldeles i onödan med sådant som ligger utanför själva kärnverksamheten. En diskussion handlar om att vårdpersonal tenderar att överdokumentera av fruktan för den efterkommande granskningen. Enligt den norske statsvetaren Kjell-Arne Røvik så är dagens moderna organisationer allt mer upptagna av ”omdömeshantering” och varumärkesbyggande.¹³ Vi vet att organisationer producerar dokument, planer och policier för alla upptänkliga saker som en del av detta. Kostnaden för denna typ av granskningsundvikande och granskningsförberedande arbete är mycket svår att beräkna.

¹¹ Power (1997); Ek (2012).

¹² Miller, Peter och Rose, Nicholas (2008), *Governing the present: administering economic, social and personal life*. Cambridge: Polity.

¹³ Røvik, Kjell-Arne (2008), *Managementsamhället: trender och idéer på 2000-talet*. Malmö: Liber.

Det går inte heller att utesluta att granskning kan leda till effektivitetsvinster, det vill säga att kostnaderna minskar för dem som granskas. Svårigheten är ju att koppla granskningsinsatserna till något slags effekter (liksom alla former av styrning), eftersom effekter kan vara av olika slag, andra än de förutsedda, uppträda efter lång tid eller vara en kombination tillsammans med andra åtgärder.¹⁴

Sammanfattningsvis är det förstås svårt för att inte säga omöjligt att beräkna kostnaderna för granskningen. Men det är ändå klart att granskning kostar mycket pengar och har dolda kostnader i form av de granskades kostnader för att göra sig granskningsbara, en ökad dokumentation och administration och ett slags ”tankekontroll” av dem som befarar att de blir granskade. Med tanke på att vi talar om miljardbelopp är detta skäl nog att fundera på ifall granskningen är värd sitt pris.

Vem granskar granskaren?

Granskning bygger på att den som granskar har tillräcklig kompetens, och har möjlighet att granska utan att påverkas av andra hänsyn. Ett starkt begrepp inom granskningsområdet är att granskningen är som bäst när den är *oberoende*. Då kan man fråga sig när en granskning är oberoende? Är det när granskaren står helt utanför den verksamhet som ska granskas? Eller är det när granskaren visserligen kommer från samma profession eller organisation, men saknar personliga kopplingar? Eller är oberoendet något som ligger i möjligheten att fritt kunna välja granskningsobjekt, utan inflytande från politik, profession eller organisation? Går det överhuvudtaget att vara oberoende?

Om granskaren står helt utanför granskningsobjektet kan det uppstå problem med kunskapen om och förståelsen av verksamheten som ska granskas. En ingående granskning förutsätter ju någon form av detaljerad kunskap om det som ska granskas, och

¹⁴ Modell, Sven och Grönlund, Anders (red) (2006), *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*. Lund: Studentlitteratur.

vem är inte bäst att granska om inte den som själv har egen erfarenhet från granskningsobjektet. Skolinspektörerna är till exempel ofta själva pedagoger och lärare från början. Den som är oberoende riskerar i så fall att missa relevanta detaljer som bara den som är riktigt insatt i verksamheten kan uppmärksamma.

Kommer granskaren från samma profession eller organisation brukar man tala om *peer review*. Tydlig är fördelen med att den granskade är införstådd med den granskades förutsättningar. Risken är att peer review leder till en försiktighetskultur där man inte vill trampa sina kolleger på tårna. Dessutom kan det ju vara granskarens tur att själv hamna under kollegans lupp nästa gång. En alltför kritisk granskare kanske också undviks vid nästa granskning. En ”snäll” opponent kanske är att föredra vid en disputation på en avhandling, snarare är en opponent som är känd för att ”såga” respondenten. Och en sakkunnig med samma synsätt och värderingar tillfrågas om man vill ha ett positivt utlåtande på en forskningsansökan eller vid ett anställningsärende.

Om granskaren själv får välja, då? Är det ett oberoende som gynnar granskningen? Risken med detta, liksom vid de flesta typer av granskningar, är att man ”söker under gatlyktan” eller ”plockar de lågt hängande frukterna”. Det vill säga att valet av granskningsobjekt utgår från vad som anses vara enkelt granskningsbart, och inte utifrån vad som *borde* granskas. Det är uppenbart att det är enklare att granska kvantiteter än kvaliteter, att mått och siffror får företräde framför knepiga bedömningar och avväganden som baseras på värden och värderingar. Om granskaren själv får välja beror en framgångsrik granskning således på granskarens kompetens och förutsättningar för att granska.

Nyckeln, menar vi, ligger i systemens legitimitet. Har den granskade förtroende för att granskaren kan sin sak och gör ett bra jobb? Har medborgarna förtroende för att granskningen går rätt till? Är granskningsobjektet rimligt och noga valt? Det finns en uppenbar risk att lösningen på förtroendefrågan kommer att handla om att förstärka granskningen, och då helst en oberoende sådan. Återigen att lösningen blir mer granskning. Men en fråga

kommer ändå att kvarstå: vem är det som ska granska granskaren, och hur kan den som gör det rättfärdiga sin granskning? Behövs det måhända någon granskningsöverdomare som ser till att granskarna sköter sig som de ska?

Eller finns det en annan utväg? Skulle man inte kunna pröva ett system som mera bygger på tilltro till de professionella och andra experter, än som bygger på att dessa ständigt ska granskas? Skulle man ibland kunna avstå från externa granskningar, och istället lita på experter och professionella? Inte alltid och överallt, men ibland och på en del håll. Ett antal potentiellt positiva effekter skulle kunna växa fram ur detta: det skulle bli bättre förutsättningar för den professionella logiken att verka, vi skulle kunna få lite färre tomma ritualer, vi skulle kunna inse och värdesätta den komplexitet som finns i verksamheterna, vi skulle kunna skapa bättre förutsättningar för lärande, vi skulle kunna se till att stärka tilliten och vi skulle definitivt kunna spara en hel del pengar.

Avgörande för granskningssamhällets framväxt menar vi var när effektivitetssträvanden i den offentliga sektorn självklart började kopplas samman med att det skapades formella organisationer. Därigenom öppnades portarna för allehanda managementidéer. Denna institutionella förändring initierades inte av något enstaka politiskt beslut, utan var snarare en följd av att vissa idéer gradvis hade kommit att få status som självklart eftersträvsvärda. Idéerna skapade överallt sina förespråkare. Andra idéer som tidigare hade stått för effektivitet (t.ex. om professionell autonomi eller byråkratisk nit och noggrannhet) uppfattades inte längre som lika legitima i samhället. Vägen ut ur granskningssamhället (om någon sådan är möjlig) handlar nog om att fundera igenom lärdomarna av denna institutionella förändring.

Referenser

- Ahlbäck Öberg, Shirin (2010), "Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningsområdet" i *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, Rothstein, Bo (red.). Stockholm: SNS förlag.
- Brunsson, Nils och Sahlin-Andersson, Kerstin (1998), "Att skapa organisationer" i Ahrne, Göran (red.), *Stater som organisationer*, Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Ek, Emma (2012), *De granskade*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Forssell, Anders och Jansson, David (2000), *Idéer som fångslar*. Malmö: Liber.
- Hernes, Gundmund (red) (1978), *Forhandlingsøkonomi og blandings-administrasjon*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Jacobsson, Bengt (1994), *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Jacobsson, Bengt och Sahlin-Andersson, Kerstin (1995), *Skolan och det nya verket*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Johansson, Vicky och Lindgren, Lena (red) (2013), *Uppdrag offentlig granskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Lind, Rolf och Arvidsson, Göran (red) *Ledning av företag och förvaltningar*, Stockholm: SNS.
- March, James G och Olsen, Johan, P (1975), The Uncertainty of the Past: Organizational Learning Under Ambiguity, *European Journal of Political Research*, vol. 3, 147-171.
- Meyer, John W. och Rowan, Brian (1977), Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, i Powell, Walter W. och DiMaggio, Paul J. (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Miller, Peter och Rose, Nicholas (2008), *Governing the present: administering economic, social and personal life*. Cambridge: Polity.
- Modell, Sven och Grönlund, Anders (red)(2006), *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*. Lund: Studentlitteratur.
- Perrow, Charles (1986), *Complex organizations. A critical essay*. New York: McGraw Hill.
- Power, Michael (1997), *The audit society – rituals of verification*. Oxford: Oxford university press.

Rombach, Björn (1997), *Den marknadslika kommunen*. Stockholm: Nerenius & Santérus.

Rövik, Kjell-Arne (2008), *Managementsamhället: trender och idéer på 2000-talet*. Malmö: Liber.

Sohlman, Åsa (2012), Varför utvärdera om ingen bryr sig? *Svenska Dagbladet Opinion*, 16 september.

Staten och granskningssamhället

Vittnesseminarium
15 februari 2013

Vittnesseminarium

Anders Ivarsson Westerberg: Hej och välkomna till ett vittnesseminarium på temat staten och granskningssamhället. Seminariet arrangeras i samarbete mellan Samtidshistoriska institutet och Förvaltningsakademin här på Södertörns högskola. Mitt namn är Anders Ivarsson Westerberg, och jag är föreståndare för Förvaltningsakademin. Förvaltningsakademin, eller centrum för högre förvaltningsutbildning och forskning, inrättades den 1 september 2012 och vårt uppdrag är att bedriva uppdragsutbildning på vetenskaplig grund gentemot statsförvaltningen. Ett annat uppdrag är naturligtvis då att också forska om statsförvaltningen för att bedriva denna utbildning på vetenskaplig grund. Ett tredje uppdrag är samverkan mellan akademi och praktik. Vi tror att det här är viktigt för att man har mycket att lära sig mellan de olika arenorna och uppgiften är att bygga broar däremellan. Det här vittnesseminariet idag är väl typexempel på en sådan samverkansaktivitet. Jag ska säga något kort om vittnesseminarieformen också.

Vittnesseminarier är ju ett signum för Samtidshistoriska institutet. Och man har anordnat ett fyrtiotal sådana sedan slutet av 1990-talet. Idén är att man samlar ett antal aktörer från praktiken som diskuterar ett politiskt beslut, ett skeende, en förändringsprocess. och syftet är att skapa en källa, ett historiskt källmaterial som historikerna säger. Men ett annat syfte som är minst lika viktigt enligt min erfarenhet är att generera forskningsfrågor. Ofta så kommer man ju ut härifrån med fler frågor än när man kommer in. Seminariet spelas in, skrivs ut och publiceras. Som ni ser så är dagens seminarium också TV-filmat. Det

är SVT Forum som är här och filmar, dock inte i direktsändning. Men det kommer att läggas ut på SVT Play och in i tablån förstås i vanlig ordning. Min roll här idag är ordningsmannens, och som sig bör har jag då ett schema med mig med där vi kan se eftermiddagens hålltider. Då börjar vi då paneldiskussionen som introduceras av professor Bengt Jacobsson vid Förvaltningsakademien, Södertörn, och det är också Bengt som kommer att leda diskussionen med panelisterna. Klockan tre tar vi en kaffepaus som vi tror kommer hålla på en halvtimme ungefär där kaffe serveras i korridoren i anslutning till hörsalen. Så återupptar vi förhandlingarna 15.30 med fortsatt paneldiskussion. Ungefär 16.30 kommer vi att släppa in publiken. Då får ni möjlighet att ställa frågor eller ge synpunkter på det vi har sagt. Eller komma med nya inspel. Klockan 16.45 kommer rektor Moira von Wright att säga några ord. Vi betraktar ju detta som Förvaltningsakademins invigningsseminarium. Det är invigning alltså så det är väl på sin plats att Moira kommer och säger några väl valda ord. Och efter det hoppas vi att diskussionerna fortsätter vid ett litet mingel efteråt där vi bjuder på vin och lite tilltugg. Och med de orden lämnar jag över till Bengt, och säger: Spelet kan börja.

Bengt Jacobsson: Tack Anders. Jättekul att se er. Det är ett fantastiskt intresse för förvaltningspolitiska frågor. Det finns nästan bara ståplatser kvar. Vi ska prata om staten och granskningssamhället. Vi känner nog alla igen fenomenet. Granskningar har blivit allt vanligare i samhället. Staten har alltid granskat medborgare, men det har utöver detta i många sammanhang blivit allt viktigare att i olika avseenden beskriva och bedöma organisationers arbete, prestationer och resultat. I forskarvärlden har vi varit under ett par decennier ganska intresserad av det här. Vi ser granskning som en del av styrningen av förvaltningen. Det har blivit en integrerad del. För en forskare går det inte att låta bli att hänvisa till den brittiske samhällsforskaren Michael Power som 1999 i en bok beskrev framväxten av ett *"Audit Society"*.

Rituals of Verification”, och en explosion av *audits*, och det är lätt att se att fenomenet som Power beskrev dels är mycket bredare än traditionell revision (dvs. audit), dels inte uteslutande är brittiskt. Uppsala universitet hade det goda omdömet att utnämna Power till hedersdoktor för ett par veckor sedan. Vi forskar således en del om detta, och vi har ordnat det här seminariet för att vi ska lära oss mera av granskarna själva. Vi har bjudit några representanter för granskande verksamheter, för att komma underfund med hur de ser på sitt eget arbete, och hur de ser på fenomenet i stort.

Vi har en panel som består av:

Ann-Marie Begler, Generaldirektör för Skolinspektionen, och med tidigare erfarenheter från Socialstyrelsen, Brottsförebyggande rådet (Brå) och Rikspolisstyrelsen.

Jan Landahl, Riksrevisor, tidigare arbetat i olika positioner inom Regeringskansliet (Statsrådsberedningen och Finansdepartementet) och ännu tidigare Riksrevisionsverket.

Anna Skarhed, Justitiekansler, tidigare innehaft olika befattningar inom rättsväsendet, bland annat som Justitieråd.

Anna Ullström, som är utredare på myndigheten för Trafikanalys, har tidigare arbetat som politisk sakkunnig. Statsvetare och har skrivit en avhandling som heter *Styrning bakom kulisserna* om de politiska staberna i Regeringskansliet.

Maciej Zaremba, journalist och samhällsdebattör, som med bas hos *Dagens Nyheter* granskar olika samhällsrelaterade fenomen bland annat det här med New Public Management som anknyter till det här. Ni är alla varmt välkomna till Förvaltningsakademien och vittnesseminariet.

Det är inte svårt att ge exempel på granskningar. Vi har en pågående diskussion om livsmedelsverkets ansvar för att varor är säkra och rätt märkta. I högskolevärlden pratar vi alla om Högskoleverkets (Universitetskanslersämbetets) utvärderingar av alla utbildningar på högskolor och universitet på grund- och avance-

rad nivå, där alla utbildningar betygsätts utifrån kvaliteten på examensarbeten. Men det är inte bara i högskolevärlden som detta sker utan exemplen kan mångfaldigas från många områden. Den här typen av granskande aktiviteter riktade mot organisationer har generellt sett ökat i omfattning. Granskningar kan kallas många olika saker: revision, tillsyn, kontroll, kvalitetssäkring, inspektion, utvärdering, certifiering. Så det finns många olika namn på det här, men det man kan säga är att det satsas stora resurser på detta. Det är många aktörer inblandade i granskandet: inte enbart statliga myndigheter utan också internationella organisationer. EU:s roll i detta ska inte underskattas.

Frivilligorganisationer, privata certifierare, men också media är förstas en viktig granskare av det som händer i det offentliga. Inom staten finns både anrika granskare som Justitieombudsmannen och Justitiekanslern som ju är Riksdagens respektive regeringens högste ombudsman. Riksdagen har sedan 2003 Riksrevisionen som sitt granskningsorgan. Under regeringen finns en uppsjö av myndigheter med uppgifter att granska andra. Det kan vara offentliga eller privata organisationer som granskas. På senare tid har vi som ni vet fått en tillväxt i särskilda gransknings- eller inspektionsmyndigheter. Några exempel är Skolinspektionen, Trafikanalys, Kulturanalys och Vårdanalys. De är av varierande storlek, men en del av dem påfallande små.

Allt fler verkar upptagna med att granska sig själva och andra... det har uppenbarligen blivit viktigt att för sig själv och andra kunna presentera vad man håller på med på ett riktigt sätt. Det finns starka element av egengranskning/egenkontroll, och ett slags disciplinering i den här granskningen. Man ska göra sig själv granskningsbar. Man ska kunna framstå som effektiv och modern i andras ögon. Väldigt många olika frågekomplex är kopplade till fenomenet granskning. Jag ska kort beröra några:

Den första gäller lärande. Blir vi klokare av alla granskningar? Och förmår vi, i så fall, omsätta klokheten i förnuftig handling? Och som sedan ska kunna leda till någon förändring? Vad lär vi oss, egentligen? En andra fråga är om vi får en ohälsosam inrikt-

ning mot att vi mest är intresserade av fasader och utanverk, det vill säga mot hur vi presenterar oss. Kanske leder granskandet mer till att vi lär oss att klara granskningen och hur man presenterar oss i enlighet med hur granskarna vill ha det, än att det leder till att vi utvecklar verksamheten. En tredje fråga har med likformighet att göra. Får vi, som en följd av granskningarna alltför mycket av anpasslighet och likriktning, ett slags ”McDonaldisering” av verksamheter. Vi måste förstås komma ihåg att vissa granskare har till uppgift att skapa likformighet och att skapa förutsättningar för likvärdighet, men andra mera riskerar att skapa likriktning, och då som en icke-avsedd och negativ konsekvens av granskningen. En fjärde fråga är ifall den hierarkiska granskningslogiken som är så vanlig håller på att ersätta en professionell logik till exempel i universitetsvärlden, skolan och sjukvården, det vill säga om det är så att externa granskningar gör att andra etablerade sätt att styra och granska hamnar på undantag.

Leder granskningar till en avprofessionalisering? Litar vi inte längre på de professionella? Som sagt finns det en massa olika frågor kopplade till granskningsfenomenet. Vi har bjudit in en kvalificerad panel som representerar den rikhaltiga floran av granskare för att få deras bild av granskningsfenomenet: kanske för att få en del svar, men kanske också för att få lite nya frågor...

Så jag tänkte med att börja överlämna den första frågan till panelen. Och den är varför granskar vi så mycket nu? Jag tänkte påminna om formen som gäller för vittnesseminarierna. Vi låter var och en i panelen ta ca fem minuter för att besvara frågan och sedan får panelen sinsemellan ställa frågor till varandra. Och sedan kommer vi att gå över till ytterligare två frågor. Och sedan efter de här sessionerna kommer auditoriet att ha möjlighet att ställa frågor till panelisterna. Första frågan alltså och vi kan ju börja med Ann-Marie i den ordningen. Varför granskar vi så mycket nu?

Ann-Marie Begler: Jag kanske inte kan besvara den frågan, men möjligen kan jag reflektera över den inledningsvis för att sedan

fortsätta ett samtal. Jag tycker att det finns tre samhällliga trender som det är viktiga att lyfta fram som jag tror är grunden för utvecklingen av de nya gransknings- och tillsynsmyndigheterna. Det ena som har skett om man tittar lång tid tillbaka är ju lagstiftningen som ska styra de olika delarna av välfärdssektorn. Det blir allt mer av ramlagar och allt mer av målstyrning från regeringens och Riksdagens sida. Det innebär att man lämnar över till kommunerna att utföra uppgifterna. Och i en sådan situation med en tydlig målstyrning och ett starkt kommunalt mandat som till exempel i skolan så får vi naturligtvis ett behov av att kontrollera: följs lagar och regler och den tanke som finns i utvecklingen av de olika sektorerna? Det tror jag är en viktig trend och det har ju skett i flera delar av samhället.

En annan sak som har skett mycket tydligt inom skolområdet men också inom vårdområdet och även inom andra områden, är att man släppt loss marknadskrafterna. När det gäller kommunal verksamhet så finns det politiska nämnder som har till uppgift att utöva tillsyn och kontroll över sina kommunala verksamheter. När det gäller fristående skolor eller privata utförare för äldreomsorg eller inom missbruksvården finns inte samma insyn och öppenhet. Då behöver man också, menar jag, en kontrollverksamhet för att från statens och kommunernas sida ha kontroll. För mitt i de här verksamheterna sitter de enskilda människorna som ska få sin rätt tillgodosedd.

En tredje trend som varit väldigt tydlig under flera års tid är en ökad fokusering på den enskildes rätt och rättigheter. Det leder i sig på krav på granskning, tillsyn och transparens och insyn i myndigheters och i olika verksamheters sätt att utföra sitt uppdrag. De här tre olika trenderna tror jag har haft en stor betydelse för utvecklingen av tillsynsmyndigheter och granskningsverksamheten.

Sedan ska jag bara säga väldigt kort, att inom skolområdet finns det andra saker som också haft stor betydelse som till exempel brister i likvärdighet. Vi har en skola och en skollag där alla barn har samma rättigheter. I vissa skolor kommer 60 pro-

cent inte in på gymnasiet, medan det i andra skolor kommer in 100 procent. Den olikvärdighet som finns med den kommunalisering som har skett går inte att komma ifrån, kräver också en tillsyn och granskning för att få en ökad likvärdighet. Ytterligare en aspekt som har haft betydelse i sammanhanget är de i internationella jämförelser sjunkande skolresultatet för svenska elever. De som har tillskapat granskningsmyndigheten Skolinspektionen menar att myndigheten kan ha en betydelse i det sammanhanget. Det var det som jag ville lyfta fram inledningsvis.

Bengt Jacobsson: Tack. Jan

Jan Landahl: Ja, när jag kom till Finansdepartementet 1981 till budgetavdelningen så hamnade man i en situation som innebar att det här var en statsbudget som gick med våldsamt underskott. Några av er här i salen kommer säkert ihåg den här så kallade jumbodevalveringen som man också gjorde i början av 80-talet. Vi hade byggt Sverige reformmässigt under 50-60-70-talen och framförallt den senare delen på krita om jag uttrycker mig på det sättet. Det fanns en stark stämning att: men nu har vi satsat så mycket pengar på olika välfärdsområden och på olika aktiviteter inom staten, så att nu måste vi faktiskt på något sätt få ut mer av de satsade kronorna. Vad jag vill komma ihåg var att då vaknade intresset för mer uppföljning, mer utvärdering, mer strukturer för att försöka få information ifrån verksamheterna, det är knappt så jag vill använda ordet stuprör, men det var i stuprören man fortfarande då rörde sig när det gäller de olika områdena och då uppfanns på många sätt en hel del av det vi idag diskuterar, varför vi granskar så mycket.

Svaret på frågan om varför vi granskar så mycket nu? Jag vet inte om det är nu, för upprinnelsen var faktiskt på 80-talet när volymen ökade och statsmakterna uppföljningsmässigt började styra hårdare i systemen. Vi försöker ju få innehållet i våra stuprör att fungera bättre, och det är ju någonting som pågår framför allt med tanke på att det uppstår allt fler olika myndigheter som

har olika uppgifter antingen som utvärderare eller uppföljare i olika avseenden. Och då kan man fundera på varför det har blivit som det har blivit. Ibland vill jag påstå att det kan vara ren desperation från politiskt håll. Det vill säga man har styrsystem där man anser att man inte får ut den effekt eller de intentioner som man ursprungligen beslutade, och då är det ett lätt medel att ta till att börja följa upp hårdare, mer tillsyn, mer uppföljning, mer utvärdering i olika avseenden.

På vissa områden där man har stora skillnader mellan den som är ansvarig, till exempel staten kanske sitter som lagstiftare men det är en helt annan huvudman som är utförare, kan det mer eller mindre gå helt överstyr i de här systemen. Det tycker jag egentligen att man kan se när det gäller området Socialstyrelse-Vårdanalys, hela detta område där man har andra huvudmän men staten är lagstiftare. Ibland styr inte vi regelkomplexet. Om man tittar på den här finanskrisen som pågår, och som fortfarande inte är över, är det ju uppenbart att väldigt mycket av den inspektion, uppföljning, kontroll: kalla det vad ni vill, tillsyn, kommer från Europeiska unionen och om jag säger jordbruksområdet till er är det på precis samma sätt. Det fascinerande är att Sverige roade sig med att avskaffa alla regleringar på jordbruksområdet, men så gick vi med i EU 95 och då återinförde vi allting dubbelt upp dessutom.

Det tillkommer nya saker. Likvärdighet nämndes här vilket är en politiskt viktig fråga, och därmed kommer också kravet på mer uppföljning i olika avseenden. Men jag skulle vilja avsluta med att säga att det finns en annan dimension som kanske är lite mer kontroversiell och som snarare har mera med statsförvaltningens uppbyggnad och demokratin att göra. Jag vill påstå att ibland skyddar sig politiker och den politiska nivån genom att faktiskt inrätta olika typer av kontroll och uppföljningssystem. Det är ju faktiskt ett sätt att hålla en viss distans till frågeställningar som man kanske är politiskt ansvarig för. Det är också en aspekt man kan fundera på när man bygger olika uppföljningssystem. Tack.

Bengt Jacobsson: Anna Skarhed...

Anna Skarhed: Om vi betraktar frågan ”varför granskar vi så mycket nu?” utifrån mitt nuvarande ämbete och går tillbaka till när JK startade vilket i år är 300 år sedan så är vi väl ganska överens om att det granskas väldigt mycket mera nu. Jag har arbetat större delen av mitt yrkesverksamma liv i domstol. Spontant när man pratar om tillsyn tänker jag: ok här har lagstiftarna stiftat lagar och sedan har vi domstolar där den enskilde som är missnöjd med ett beslut kan överklaga och få beslutet prövat på det sättet. Det vi pratar om här idag är något annat, men samtidigt är det intressant att tänka i de banorna. För möjligheten att klaga på beslut är det grundläggande sättet att få ändring i ett förhållande som är felaktigt i den ordning vi har med domstolar och myndigheter.

Justitiekanslern är en så kallad extraordinär tillsynsinstans. Detsamma gäller JO och ibland betecknas även Riksrevisorerna så. Tillsynsuppdraget innefattar bland annat att vi utreder anmälningar från enskilda och ibland tar egna initiativ. Men idag räcker inte JO och JK till. Frågan är emellertid, med den utveckling vi ser, vilka olika roller de nya tillsynsmyndigheterna ska ha? Jag vill peka på att det du sa inledningsvis att det här med tillsyn är ett begrepp som inte är entydigt.

Det finns idag 90 statliga myndigheter som har tillsynsuppdrag av totalt cirka 300 myndigheter om man räknar bort domstolarna. Det innebär, litet tillspetsat, att en tredjedel av myndigheterna ska granska de andra två tredjedelarna. Samtidigt har vi ett betänkande från 2008 där Förvaltningskommittén uttalade att det borde finnas tillsynsmyndigheter för alla politikområden. Och det är väl skälet till att vi sitter här idag. Professor Lena Marcusson konstaterar i boken *Lagarnas väktare*, som gavs ut år 2009 när JO fyllde 200 år, att tillsynsbegreppet används allt mer och har fått en central roll men samtidigt en allt otydligare innebörd. Det finns alltså, tror jag, goda skäl att forskare försöker strukturera upp vad tillsyn och granskning och alla de olika ord

som används egentligen står för. Ett aktuellt exempel som JK har på bordet nu är att den tillsyn över kameraövervakning på allmän plats som JK idag har hand om ska föras över till Datainspektionen. Det är säkert ett klokt beslut. Men där uppkommer frågor om hur den här tillsynen ska se ut och vilka roller de ska ha som utövar tillsyn. En annan sak jag vill peka på är att ett mantra i sammanhanget är att man talar om ”oberoende” tillsynsmyndigheter och att det är någonting som är av yttersta vikt. Det hänger samman med att det tidigare fanns centrala förvaltningsmyndigheter som utövade tillsyn inom sitt respektive område. Men med det nya sättet att bilda myndigheter finns inte den centrala förvaltningsmyndigheten kvar, och då får man ett problem när det gäller tillsyn.

Men är det här ett reellt problem? Kräver den nya myndighetsstrukturen med nödvändighet oberoende tillsynsmyndigheter? En annan sak är att det finns en idé att det allmänna ska driva verksamhet som företag. Vi har varit ganska extrema i vårt land när det gäller utformningen av det allmännas verksamhet: pengar och mätbara värden kommer i fokus och man räknar pinnar. Och det finns i det en tendens att rikta in sig på granskning i snäv bemärkelse där kvalitet kommer upp, men definierat som kundnytta.

Jag tror alltså inte att vi är mer intresserade av kvalitet idag än tidigare. KRUS och Statskontoret jobbar sedan lång tid med att granska, de tittar på värdegrunden i staten, det talas om offentligt etos som ett annat sätt att tillse att vi får den kvalitet vi vill ha. Inte egentligen som något nytänkande utan som ett återuppväckande av den gamla ämbetsmannatraditionen. Men det finns idag en brist på tillit, kanske delvis som en följd av nedmonteringen av auktoriteterna? Regeringen och det politiska etablissemanget måste svara på den här bristen och de här kraven på något sätt. Då vill de visa kraft genom att skapa nya tillsynsmyndigheter. Jag stannar där.

Bengt Jacobsson: Anna Ullström...

Anna Ullström: Ja, jag ser det också då som att granskningen är just ett resultat av det sätt som vi har valt att styra samhället. Allt det som nämnts här förut som decentralisering, målstyrning. All den här styrningen på distans förutsätter på något sätt mer kontroll. Kanske är det en kombination av styrning på distans och det kunskaps- och informationsområdet vi lever där det finns sådana mängder av information samt den komplexitet samhället karakteriseras av. Det finns också något sunt i grundinställningen att man skaffar sig kunskap för att få information om saker och ting innan man utarbetar förslag till förändring. Då behöver man få någon form av analys, granskning eller utvärdering.

Kanske är det så att kraven på att få korrekt information är högre idag. Jag arbetade tidigare på Jordbruksdepartementet. Där är frågor om ursprungsmärkning och kontroll viktiga. Då och då sker det någon skandal på det här området. Kravet var alltid mer kontroll och bättre märkning. Ingen har väl missat den här hästköttsskandalen. Nu är kraven att allt kött ska DNA-testas för att kontrollera att det är rätt kött. Politikerna vill göra någonting och svaret blir mer kontroll. Vi har mer livsmedelskontroller och vi märker mer.

Är det då en modefluga? Jag tror inte heller att det är en modefluga som flera här sagt att det inte är. Däremot tror jag att formerna utvecklas och håller på att utvecklas för granskning och uppföljning. Och jag tror också att man kan se det om man tittar på någon av analysmyndigheterna, till exempel den som jag själv jobbar på: Trafikanalys. Där kan man se att man hamnat i ett läge där man överlämnar åt myndigheterna att diskutera vilka medel som ska väljas för att nå målen. Man inser att man inte har underlag och information och underlag om vad som händer där. Då blir det ett sätt att ta fram fördjupade kunskapsunderlag för Regeringskansliet genom att inrätta sådana här myndigheter som kan göra jobbet. Så de är kanske ett tecken i tiden på det här området.

Sedan är en myndighet som Trafikanalys annorlunda är Skolinspektionen och Riksrevisionen. Vi arbetar ju med myndighe-

terna på vårt eget område. Vi arbetar med att utvärdera myndigheterna Transportstyrelsen och Trafikverket där kollegerna arbetar. Från vårt håll ska man inte betrakta vårt arbete som ett slags misstroende mot de här myndigheterna, utan snarare som ett sätt att ge Regeringskansliet underlag. En analyskapacitet som de inte har internt. Men det här handlar om styrningen av samhället, och att hitta vägar framåt genom att utvärdera och få information och kunna styra. Däremot tror jag inte att den här delen av staten har landat än, att organisationen har satt sig, utan är ett område där det kommer att hända saker framöver.

Maciej Zaremba: Tack så mycket. Låt mig först säga att det är fantastiskt roligt att den här institutionen kommer till. Det är inte en dag för tidigt. Så till framväxten av granskningssamhället: den har ingen enkel orsak. Men alla de förklaringar vi nyss hört hänger ihop. Alldeles uppenbart är den mycket snabba övergången från centralstyrning till målstyrning en viktig orsak. Läger man ut världen på någon slags marknad – verklig eller låtsad – får man per automatik ett ökat behov av kontroll. Samma sak med skolan. Under ett par decennier hade staten faktiskt noll kontroll över exempelvis lärarutbildningen, så det är helt begripligt att man nu försöker styra upp den.

Vidare tror jag att medborgarna blivit myndigare, mindre auktoritetsbundna och mer misstroende, vilket är positivt. De har länge närt en djup frustration över att det varit så förtvivlat svårt att nagla fast offentliga aktörer vid misstag. Också detta driver på utvecklingen mot mera granskning. Så långt är det bra. Men för mig är det viktigt att skilja på två sorters granskning där skillnaden ligger i kriterierna. Det finns en gammal fin svensk tradition av JO, JK och Riksrevisionen. Dessa institutioner har förvaltat en kultur av kvalitativ granskning. Man är inte beroende av mått och kvantiteter för att göra sina bedömningar.

Om jag skall nämna ett lysande exempel på sådant får det bli JK:s rapport ”*Felaktigt dömda*”, där man identifierat systematiska

fel vid rannsakan av vissa typer av brott. Det är fråga om analytisk granskningsverksamhet som rör sig med kvalitativa begrepp.

Däremot är jag skeptisk till exempelvis de så kallade öppna jämförelserna mellan sjukhus och andra institutioner, där man på basis av processmått, volymer och kvantiteter påstår sig kunna säga något om kvaliteten. Dessvärre köper media dessa uppgifter tämligen okritiskt. Man litar på att om Socialstyrelsen eller SKL säger att sjukhuset A är bättre än B så är det så. Men i verkligheten har kanske sjukhuset B sämre ”resultat” eftersom man tar hand om de svåraste fallen. Inte heller skolbetyg är pålitliga mått på skolornas kvalitet. Elever från de bästa gymnasierna har i själva verket svårare än andra att komma in på attraktiva utbildningar, eftersom de bästa gymnasierna inte pumpar upp betygen.

Jag skulle vilja stanna här, men låt mig slänga in en tanke till. Skall man förstå inflationen av uppföljningar och kontroller bör man inte underskatta lustaspekten. Jag avser Jantelagen. I granskningssamhället kan människor med lägre utbildning nagelfara och hudflänga högutbildade specialister utan att dessa kan värja sig. De gamla professionerna var vana att behärska sina kvalitets-kriterier. Lärarna visste vad som var bra lärare. Det var en gammal och erfaren domare som var kollegernas kvalitetsmått. Nu uppstår det konkurrerande kvalitetsbegrepp, med vilkas hjälp folk som inte vet något om medicin uttalar sig om kvaliteter i läkargärningen. Jag kan tänka mig att det finns en stor lust i detta.

Bengt Jacobsson: Den lustfyllda granskningen. Vi öppnar för kommentarer. Panelisterna får gärna kommentera varandras vittnesmål.

Anna Skarhed: Bara kort. Det är väldigt intressant och vi kommer väl att återkomma till det också, men vem granskar granskarna? Om jag återigen återgår till min basverksamhet domstolar. Här har vi den typen av granskning som är den klassiska: nämligen överklaganden. De som sitter liksom på nivå 2 ska vara både klokare och kunnigare än de som sitter på nivå 1. Det är nu

inte så, i varje fall inte alltid, och då är det detta med professionen som i någon mening blir desavouerad eller ifrågasatt. Många gånger kanske med fog, men där finns det uppenbarligen en risk. Jag tycker du beskrev det bra. Jag tror det finns en viss glädje i att granska dem som tidigare ansetts som auktoriteter.

Ann-Mari Begler: Det är klart det finns en lust förknippad med granskning och med skolinspektion också. När vi granskade Lundsberg så kom folk fram och sade: ”åh är det ni som granskar Lundsberg – det är jättehärligt.” Många känner en viss revansch: forskare och journalister som inte alltid klappar oss på axeln tycker det är underbart. Så det finns något lustfyllt att kritisera och utmana maktstrukturer. Det är inte det viktigaste vi gjort och inte det bästa heller. Det som jag tycker är viktigt att säga är att det inom skolområdet har funnits en stark professionell makt. Vi kommer ihåg från vår egen skoltid lärarnas enorma auktoritet och att skolan ägdes mycket av lärarna och så vidare.

Men min uppfattning om skolan är att det verkligen inte är något särintresse. Föräldrarna har idag rätt att välja skola. Föräldrars inflytande över, och insyn i, skolan är krav som ökat med åren, och är för mig väldigt bra och utmanar de professionellas makt. Jag tycker att det är en sund utveckling, men man måste se till att granskarna håller en hög kompetens. Det är de mest kompetenta inom varje område som granskar tillsammans med dem som har en juridisk kompetens och så vidare. Jag tror man kan vända och vrida på granskningens uppdrag väldigt mycket. Men jag menar att det är viktigt att komma in i professionen och ge andra perspektiv. I skolan handlar det faktiskt om elever först och främst. Det är det perspektivet som jag tycker är viktigt att ta.

Jan Landahl: Ja, jag tycker det var kul det där med Jantelagen. Jag måste faktiskt säga att visst är det lustfyllt att granska. Jag måste faktiskt erkänna att det är det. Kanske inte i termer att man vill hudflänga någon, men det finns en viss lustfylldhet i det. Men med det förtroendeuppdrag jag har som riksrevisor kan

jag dessutom välja precis vad jag vill granska. Men å andra sidan kan man konstatera att som granskare blir fallhöjden större ifall jag skulle göra något av dålig kvalitet. Så visst är det lustfyllt. Jag kom att tänka på en annan aspekt som jag tycker är viktig. Jag tycker att vi famlar litegrann ur granskningssynpunkt generellt. Det beror helt enkelt på att vi har en oerhört snabb utveckling i relationsproblematiken i staten, staten som ägare, lagstiftare och ytterst ansvarig. Vi kan knalla tillbaka till grundlagarna om vi vill och utvecklingen av alla de nya verksamhetsformerna som dyker upp som svampar ur jorden. Vad vi gör nu gör vi också väldigt fort. Vi säljer ut apotek, vi väljer helt andra typer av former till exempel i skolan, vi för en diskussion om det ska vara vinstintresse eller ej, eller om det ska vara kooperativa former. Vi har en hel del olika former som vi inför med en ganska stor hastighet. Så var det inte om du går tillbaka i tiden. Då var det ganska mycket eftertänksamhet innan man bytte verksamhetsform.

Vi har också en utveckling som du var inne på alldeles nyss. Vi centraliserar en hel del funktioner i staten apropå den gamla myndighetstanken. Det är tunga enmyndighetsreformer vi genomför just nu, till exempel inom polisen, och det här tycker jag att vi som granskare måste förhålla oss till för att det här påverkar också metoderna för att granska. Det påverkar vem som har mandat att granska olika saker. Här har ju vissa en fördel.

Om man är journalist till exempel: du har ju möjlighet att röra dig över hela fältet, men många av de funktioner som vi byggt upp i granskningssamhället har starka begränsningar både metodmässigt och mandatmässigt för att följa med i den här snabba verksamhetsutvecklingen. Det är något vi måste fundera på och förhålla oss till tycker jag.

Maciej Zaremba: Men du sa ju själv att du kan granska nästan vad som helst. Men inte kommunerna, eller hur? Det är trist att det skall vara så, för hur mycket makt är kvar inom staten? När du sade att ni ”famlar ur granskningssynpunkt” kom jag att tänka att man ofta silar mygg och sväljer kameler. Får jag kom-

ma med ett tips: Man måste gå utanför Europa för att hitta ett land som har lika få sjukhussängar per invånare som Sverige. Vi ligger nästan i nivå med Turkiet. Vilket förmodligen är en stor del av förklaringen till krigsscenerna på akuten. Under de senaste 20 åren minskade avtalet vårdplatsen med i genomsnitt 2,5 procent per år. Vem har bestämt detta? Det är omöjligt att säga. Det som en gång varit statlig sjukvårdspolitik har upphört. Då kan man fråga sig om detta fenomen – upplösningen av ansvaret – borde vara föremål för granskning. När jag intervjuade Göran Hägglund häromdagen berättade han att det ständigt kommer journalister springande till honom med frågor om sjukvården. Då brukar han svara att det faktiskt är landstingen som bestämmer där. ”Men ingen vet vilka landstingspolitikerna är, därför kommer vi till dig...”. Det är som Jan Landahl sade: våra föreställningar om var makten och ansvaret ligger stämmer inte längre med verkligheten. Denna förändring – förskjutning av ansvaret – har gått mycket fort och den har egentligen inte varit föremål för beslut, vilket gör granskningen av den extra sexig...

Jan Landahl: Och lustfylld ja...

Bengt Jacobsson: Några granskarens bekännelser.

Maciej Zaremba: En granskarens bekännelser är en bra boktitel.

Bengt Jacobsson: Vi var ju inne på det här med minskad auktoritetstro och Jante och så. Är det verkligen så? Är inte det vilka som är auktoriteter som förändras. De här granskarna blir väldigt viktiga av något skäl helt oavsett om vi tycker att granskningarna håller måttet eller ej. Blir inte granskare väldiga auktoriteter som de inte varit tidigare?

Ann-Marie Begler: Jag möts ibland av, och läser i tidningar om, att rektorer och läkare säger att de ska anmäla sig själv. Jag tycker att det är ett ganska märkligt förhållningssätt. Menar man att

man sköter sitt uppdrag väl så behöver man inte anmäla sig, medan om man inte sköter det bör man rätta till det. Det är en så konstig syn, för då avsäger man sig sitt ansvar. Det tycker jag möjligen är en effekt av ökad granskning och tillsyn, att man delegerar sitt eget professionella ansvar. Det där tycker jag faktiskt är en svår sak som återkommer med jämna mellanrum: man JO-anmäler och JK-anmäler sig själv.

Anna Skarhed: Jag kan ha stor förståelse för dem som gör så. För jag uppfattar att det många gånger handlar det om att den verksamhet som de har till uppgift att driva och ta ansvar för har blivit så mager att de inte kan ta ansvar för den längre. Då kommer den uppenbara frågan om de resurserna istället ligger i tillsynen?

Maciej Zaremba: Jag vill understödja Anna Skarhed här. Min mor som var läkare anmälde sig själv ett antal gånger. Det berodde på att hon ansåg sig vara utsatt för en kritik som hon fann så orimlig att det var under hennes värdighet att besvara den själv. Du har alldeles rätt i att det finns en medborgerlig rättskvalitet bakom möjligheten att anmäla sig själv. Kan jag utföra detta uppdrag under dessa förutsättningar? Det skall finnas en instans som är opartisk och kompetent nog att svara på den frågan. Det är ett viktigt instrument.

Ann-Marie Begler: Det kan så vara. Men många gånger vill man veta om ”jag gjort rätt eller fel”, och det tycker jag är en annan sak faktiskt. ”Jag anmäler det här till Skolinspektionen” – inte för att man inte kan ta ansvar för sitt uppdrag, utan för att veta om man gjort rätt eller fel och vad tillsynsmyndigheten säger om detta.

Maciej Zaremba: Men om det nu uppstår förvirring om sådana saker som slöjer i skolan där skolmyndigheterna inte själva vet var de står, så kan jag förstå att folk anmäler sig själva för att få klarhet. Det är rimligt.

Anna Skarhed: Men som svar på det. Om det nu är andra auktoriteter. Så för min egen del tycker jag mig inte se några sådana. Jag tänker i de här termerna som vi också är inne på: att staten ökar på olika sätt men vi har också den stora kommunala sektorn. Vi har också en mängd myndigheter där visserligen statsmakterna försökt minska antalet, men fortfarande pratar vi om cirka 300 och om de många nya små tillsynsmyndigheterna. Min hypotes är att detta gör det svårare att överblicka. I min roll som JK har jag funderat över hur jag överhuvudtaget ska kunna utföra mitt uppdrag. Jag har egentligen ingen som jag kan gå och fråga, eller anmäla mig själv till, men jag uppfattar att det är en svår uppgift idag som är oändligt mycket svårare idag än förr då man kunde stoppa in det i boxar. Då är vi tillbaka till det här som Jan är inne på, det här som jag kallar att sättet att utföra de här uppgifterna har förändrats som innebär mera förvirring. Så jag uttrycker bara en förvirring.

Bengt Jacobsson: Men det är intressant om vi kan se en väldig tillväxt av granskning trots att vi inte har tilltro till de här granskningarna. Som Jan säger att det gått fort och blir då ett bekymmer i systemet. Ann-Marie.

Ann-Marie Begler: Jag måste fortsätta på den här tråden. Antoinette Hetzler som är rättssociolog i Lund har ett projekt som beskriver mycket väl hur man låter bli att lösa konflikter i när-samhället, och man vill att det är tillsynsmyndigheterna som ska lösa olika typer av konflikter. Det kan man se i alla anmälningar om kränkande behandling som kommit till tillsynsmyndigheterna. Det är den typen av frågor jag menar att man låter tillsynsinstitutet ta hand om som man mycket väl kan lösa ute i vardagen. Då skickar man iväg frågorna och undergräver det egna ansvaret, och den egna professionen. Det tycker jag man kan se en rad exempel på.

Maciej Zaremba: Jag vill replikera. Jag har sett detta på nära håll. Jag förstår mycket väl varför lärare vänder sig till Skolinspektionen. Det beror på att de inte kan vara säkra på sin arbetsgivare. Lärarnas närmaste chefer är allt mera sällan själva lärare, ingår inte i den professionella kulturen och har i regel lite respekt för professionen som sådan. Det innebär att lärare kan bli utlämnade åt arbetsgivares godtycke. De kan inte vara säkra på att arbetsgivaren håller dem om ryggen när de fattat det ena eller andra beslutet. Jag tycker mig ha sett det många gånger. Och det är därför man vänder sig till det som är kvar av den statliga tillsynen för att få det professionella stöd som man tidigare fick av professionen själv. Självanmälningarna är ett symptom på lärarnas försvagade ställning och upplösningen av professionen.

Bengt Jacobsson: Vi kommer att komma tillbaka till konsekvenser av granskningen. Vi ska gå över till den andra frågan som vi har ställt så här: Vad händer när man när man granskar? Vad har ni lärt av granskning genom era egna granskningar. Vad behöver man eventuellt tänka på när man utformar gransknings-system. Och vi gör på samma sätt att vi börjar med Ann-Marie och så kan jag påminna om att för er som väntar på det är det kaffe kl 3.

Ann-Marie Begler: Det betyder att man inte ska vara för långrandig. Rektor är nästan alltid en pedagog. Det kan vi återkomma till i diskussionen sedan.

Maciej Zaremba: Det är han inte...

Ann-Mari Begler: Jo, i alla fall. När vi har lagt upp vår granskningsmodell så har vi haft som utgångspunkt vad det är som forskningen säger. Vad leder till framgångsrika skolor? Och det är de områdena som vi granskar. Det är fyra huvudsakliga områden, och där är forskningen väldigt överens. Det är områden som skapar förutsättning för att bli framgångsrika skolor. Vi vet

ju allihopa att lärarna är de allra viktigaste. Det finns så pass många lärare så vi kan inte granska alla, utan vi kan granska förutsättningarna. Den ena är rektors ledarskap. Det är ett stort granskningsområde för oss. Att rektor klarar av att leda skolan är väldigt viktigt för skolans förmåga. Det andra är vad vi kallar för skolornas kvalitetsarbete. Det är uppföljning av elevernas prestationer, utveckling, kunskapsresultat och systematiskt uppföljning som gör att man styr verksamheten i skolan, samt hur man fördelar resurser på rätt sätt och har rätt kompetens. Det tredje området heter trygghet och studiero. Man kan inte lära sig saker om man är rädd för vad som ska hända på rasterna, är orolig på lektionerna eller för kränkningar och så vidare. Det fjärde området som vi granskar kallar vi enskild elevs rätt, alltså rätt till särskilt stöd om man riskerar att inte klara av målen, rätt till olika typer av hjälp.

Det är de som är våra huvudsakliga granskningsområden, och det är just de områden som forskningen menar driver utvecklingen framåt. Det är den modellen som vi har valt för granskning. En annan viktig sak är ett arbete med att föra tillbaka våra granskningsresultat tillbaka till skolan vid seminarier för att man ska få förståelse för det. Det tredje är att vi hela tiden följer upp vad rektor tycker om vår granskning. Så det var väldigt kort.

Jan Landahl: Vad händer när man granskar? Vågar man formulera om frågan, Bengt? Händer det något? Det beror på. Jag ska komma tillbaka till vad det beror på. Jag ska ge några exempel från verkligheten. Om vi gör en effektivitetsgranskning av vad staten håller på med inom transportinfrastruktur så gör vi förstås en design kring den granskningen som innebär att vi ska titta på saker som pengar, vi tittar på medfinansiering, vi tittar på kostnadsöverdrag och samhällsprioriteringar. Det vill säga att vi utgår från det som Riksdagen har fattat beslut om att de här principerna ska gälla när man prioriterar mellan olika objekt.

Och då konstaterar vi att det där funkar inte alls. Då kan man konstatera en mycket speciell sak, nämligen att regeringen avvi-

ker från sin egen policy och sin egen politik på området. Man följer inte det som man faktiskt säger att man ska följa. Man utgår inte från redan fattade beslut. Det är tveksamt om det händer något eftersom det är politiken som styr. Man kan ha stora regel-system som går tvärsigenom regering och Riksdag och myndigheter men sedan gör man politiska ingrepp i de här systemen som i princip innebär att man tar sig ifrån grundprinciperna. Tittar vi på infrastrukturområdet talar vi om hundratals miljarder där man flyttar om pengar, och där kan man konstatera att det är samhällsekonomiskt olönsamt, men man tar beslutet ändå. Det både händer eller inte händer.

Vi kan ta ett annat exempel som är ett mycket kärt ämne som man kastar sig över ibland, nämligen regelförenkling för företag. Man sätter upp en stor målsättning om att det ska minska med 25 procent till en viss tidpunkt. Men det minskar ju inte – och då flyttar man tidpunkten. Samtidigt som man flyttar tidpunkten så börjar man diskutera kassaregister, personalliggare för byggföretag, det vill säga man ökar regelmassan. Det här är ett exempel på granskningar där slutsatserna är väldigt tydliga och rekommendationerna är också väldigt tydliga, men egentligen inte får särskilt mycket effekter för de möter verkligheten och det politiska systemet.

Man kan ta det omvända också. Vi granskade tandvårdreformen som infördes 2009 där man konstaterade att medborgarna inte hade en aning om vad reformen innebar. Det var otroligt dåliga incitament för medborgare att gå till tandläkarna. Den prisportal man hittade på funkade inte, så det var ingen som använde den, och dessutom vägrade privattandläkarna använda den. Som ni kanske märkte den här veckan blev det till och med ett tillkännagivande i Riksdagen: gör om! Så det kan hända saker när det gäller, i det här fallet tandvårdsreformen.

För att komma tillbaka till frågan, alltså ”det beror på” säger jag. Om man har ordinarie granskning eller regelmässig, tidsmässig uppföljning av verksamheter är inte det särskilt upphetsande. Det leder väldigt sällan till genomgripande förändringar.

Om regeringen däremot tar ett initiativ och fokuserar på någon form av uppföljning har man också definierat att detta är en politiskt viktig verksamhet. Då händer det i regel någonting för att då har man "committat" sig som det heter på modern svenska. Om det är en medial granskning styrs regeringen av ett tillfälligt fokus, det vill säga man får ett medialt tryck. Det kan hända KU-anmälningar och regeringen hamnar i försvarsställning, men det ligger inte i de politiska prioriteringar man har. Men man måste ta hand om frågan. Det beror på hur granskningen ser ut, när den dyker upp, i vilket sammanhang den dyker upp. Då kan det faktiskt få stora effekter. Så ser jag på saken.

Anna Skarhed: De två sista frågorna hänger lite samman. Om jag börjar lite allmänt igen så kan jag säga att det beror naturligtvis på vilken granskning det är frågan om. Och om man då jämför så finns det väldigt många olika. BRÅ brukar beskrivas som en tillsyns- eller granskningsmyndighet, men det är en myndighet som sysslar med forskning, och där man får fram resultat som ska kunna användas vidare. Statskontoret har samma modell som innebär forskning eller uppdrag på regeringens uppdrag, och det finns väldigt mycket av det här som idag är ett modeord systemtillsyn. Som jag tycker är intressant som idé, vad det nu betyder.

För JK:s del så sysslar vi med olika former av tillsyn. Det är lite speciellt. Vi har tillsyn och det är tillbaka i min gamla fälla att vi kan överklaga beslut, till exempel tillsynen av kameraövervakningen, rättskipning där kan vi utöva tillsyn och överklaga och på så sätt få fram bättre tillämpning av regler. JK har också rätt att bevilja skadestånd till enskilda i ärenden. Det handlar ju om en form av tillsyn där alltså ett skadestånd som betalas ut till enskild pekar på att här har det begåtts ett fel. Och den myndighet som har gjort det får betala. Det är ju en form av tillsyn.

För JK:s del finns det också precis som för JO den här möjligheten om att initiera ett ärende om disciplinåtgärd. Att till och med väcka åtal om tjänstefel som också är en form av tillsyn.

Och så har vi det vanliga att man uttalar kritik. Det här måste man se att den ena sidan handlar om att straffa eller att peka finger. Men det som jag tycker är det centrala här måste ju vara att se framåt och få till en tillsyn som skapar möjligheten att påverka framtiden, och att de misstag som begåtts inte begås igen. Då menar jag att där är det ju centralt: vad händer när man granskar? Händer det överhuvudtaget något när man granskar? Ja, det beror på hur granskningen ser ut och det förutsätter stor kunskap om det man granskar. Det handlar både om metodkunskande och om hur granskningen genomförs, men det är avgörande att man måste kunna den verksamhet man granskar. Om den granskade inte respekterar granskaren så får man en dålig effekt, även om det är så att den enskilde som står i mitten kan känna sig tillfreds med att myndigheten som granskat säger någonting kritiskt. Om granskningen upplevs som felaktig eller osaklig får den heller ingen effekt.

Jag är ganska tveksam till att det är effektivt att en utomstående pekar finger och utdelar kritik. Är det sättet att åstadkomma den förbättring som i grunden är det vi vill åstadkomma här? Maciej, du nämnde ju rapporten *Felaktigt dömda* som min företrädare skrev. Jag tillhör dem som är kritiska till den rapporten och det gör jag utifrån mina kunskaper om det material som det handlar om. Jag säger inte att jag har rätt, men jag pekar på hur svårt det här är.

Anna Ullström: Jag finns ju då på Trafikanalys som arbetar med att utvärdera, analysera och granska transportpolitiken. Där ingår ju då att utvärdera pågående reformer som till exempel när man öppnade marknaden för persontrafik på järnväg eller nya lagstiftningar på kollektivtrafikområdet. Vi ska göra årliga målföljningar gentemot de transportpolitiska målen som är beslutade av riksdagen, men också följa de andra statliga myndigheternas arbete.

Vad betyder det att följa? Det kan vara exempelvis Trafikverkets arbete för att utveckla modeller för samhällsekonomiska

analyser. Vi gör också utvärderingar och modeller för utvärderingssystem. Så under föregående år arbetade jag till exempel med att ta fram en modell för utvärdering av all forskning, utveckling, innovation och demonstration under utgiftsområde 22 "kommunikationer". Det är Trafikverkets verksamhet. Det blir ju några exempel på vad vi egentligen gör. Vi gör inte externa granskningar utan gör saker på uppdrag från regeringen. Då ser svårigheterna lite olika ut beroende på vad det är som ska analyseras, utvärderas, granskas och följas upp. Vi har en del interna diskussioner om de här begreppen.

Vad är skillnaden mellan att följa en verksamhet, att granska den eller utvärdera den? När det gäller måluppföljning är det att följa upp målen för transportpolitiken som Riksdagen har beslutat om. Där är min bild att det handlar mer om att försöka förstå vad som avses med de här målen och sedan hitta mätbara indikatorer som ger en någorlunda god, tillförlitlig data som också är tillgänglig. Här blir ju resultatet att tillgängligheten har förbättrats något till exempel under de tre senaste åren. Det här blir ju statistik som pekar på hela områden där utvecklingen går åt ett eller annat håll, men det säger ingenting om vad som förklarar det här eller om det behövs göras på annat sätt, eller om en verksamhet behöver organiseras annorlunda. Eller om de här åtgärderna som beslutats i ärendet gett önskvärt resultat.

Den här typen av uppföljning påverkar också myndigheterna, eftersom de tenderar att anpassa sin verksamhet efter de som mäts, men för oss på Trafikanalys verksamhet skiljer det sig åt när vi ska granska en annan myndighets verksamhet. För om man ska gå in och titta på vad en av de andra myndigheterna gör och hur de arbetar, då är det viktigt att de här myndigheternas roller och följandeuppgiften är tydliggjorda. För Trafikanalys är en myndighet under Näringsdepartementet precis som de andra myndigheterna som vi utvärderar och granskar så det är på sätt och vis våra kollegor som vi i andra sammanhang ska samarbeta med. Så där har vi en något annan roll än de andra i panelen. Vi

har heller inga sanktionsmöjligheter som ni andra har, utan det handlar om att ta fram ett underlag.

Min erfarenhet är att det kan bli ganska problematiskt om förväntningarna på granskningen ser olika ut från den som granskar och den som granskas. Den som granskas kan hamna i en försvarsposition. Då kanske man inte kan ta sig till kritiken, och får inte till den här utvecklingen av verksamheten som vi varit inne på tidigare. Jag tror inte heller att det är den här granskningen som uppdragar skandaler eller ställer skyldiga till svars, utan att man ska få till den här formativa granskningen som bidrar att man kan lära någonting på basis av erfarenheter. Då är det viktigt att man arbetar tillsammans med den som ska utvärderas, och att man kan utforma granskningen i dialog tillsammans med den som känner verksamheten bäst. Då tror jag också att man gör ett bättre jobb om man kan få ett tillträde till verksamheten och information från den.

Sedan måste man ju så klart anpassa systemet till vad som är möjligt eller rimligt att utvärdera. Det kan ju kanske många gånger vara svårt att jämföra den här granskningen som man önskar. Vi får ju våra uppdrag på instruktion eller regeringsuppdrag, och här kan det ibland finnas enorma förväntningar på vad som ska utvärderas eller vad som kan utvärderas.

Det regeringsuppdrag som jag tidigare nämnde som jag jobbade med förra året om forskningen på Trafikverket var formulerat så att vi skulle ”ta fram en modell som skulle mäta utveckling, introduktion och spridning av nya förbättrade produkter och tjänster med fokus på dessas bidrag till transportpolitisk måluppfyllelse.” Och här tänker man sig att man skulle kunna få fram konkreta siffror på vilka produkter och tjänster som blivit resultatet av de pengar som Trafikverket avsätter till forskning, och även vilka effekter de här fått. Då vill man från Regeringskansliets håll kunna använda dessa kunskaper för att styra verksamheten och sedan återkomma till Riksdagen med information om vad de här pengarna använts till, och vilket resultat det har gett.

Problemet är väl bara att det är i princip omöjligt att genomföra en sådan utvärdering. Ett innovationsförlopp ser inte ut på det linjära sättet med forskare och innovation och sedan kommer en produkt och tjänst som man kan följa på det linjära sättet. Dels är hela området stort och komplext och svåröverskådligt. Inte ens själva forskningsresultaten är tydligt avgränsade eller spårbara. Hur skulle vi kunna fånga in alla de här produkterna och tjänsterna som i något utvecklingsled använt någon kunskap från den forskning som är finansierad av Trafikverket? Och till allt det här kommer de generella problem som finns om tid och kausalitet och effektutvärderingar. Det var en stor utmaning. Därmed inte sagt att det är omöjligt att genomföra det här, men det måste utformas på ett annat sätt så att man ändå kan få fram någonting som man kan säga om det här. Vi landade då i ett upplägg som vi försökte göra formativt så att det skulle vara en lärande process istället för en ren summativ utvärderande utvärdering. Där var tanken att vi skulle jobba tillsammans med Trafikverket, och de skulle också jobba med självvärderingar för att både få en styrning från Regeringskansliet och en lärandeprocess i Trafikverket.

Så sammanfattningsvis: hur man gör granskningen styr nog hur den här verksamhetens som ska granskas reagerar och agerar. Jag tror att det är formativa utvärderingar. Alltså utvärderingar som syftar till lärande är det som ger ett bättre resultat än de summativa som mera syftar till någon slags hårdare kontroll och styrning.

Bengt Jacobsson: Ok. Maciej. Du har heller inga sanktionsmöjligheter...

Maciej Zaremba: Nej verkligen inte. Förvaltningsakademien är redan översköld med frågeställningar så jag borde egentligen vara tyst. Frågan om vad som händer är omöjlig att besvara. Ibland så händer det väldigt bra saker. Verksamheter som helt har sparat ur kan antingen läggas ned eller återinföras in på rätt

spår. En annan aspekt: Jag var igår på ett stort möte i Kungliga lantbruks- och skogsakademien där man föreslog en helt gigantisk granskning av precis alla aspekter av skogspolitiken, varpå någon politiker ställde frågan: Ni menar alltså att ingenting skall förändras förrän vi är klara med den här granskningen? Ja, det vad just vad man menade. Det skulle ta många år. Det var naturligtvis idén med just denna granskning, att bevara status quo.

Som alla sagt är det viktigt att granskaren har legitimitet. Det var till exempel en nyhet för mig att det finns en myndighet för kulturanalys. Finns det också en för mediaanalys? Om den hade funnits och fått för sig att granska DN:s journalistik ur kvalitets-synpunkt, så tror jag inte att många skulle bry sig. Men om journalistkollegor kommit fram till att vi sjunkit under isen hade många brytt sig. Jag vill inte påstå att journalistik är en profession. Likväl är det *peer review* som gäller. De skickligaste kollegors uppskattning väger tyngre än andra mått.

Låt mig återanknyta till skolan. Mannen bakom PISA-granskningen, minns inte tyvärr inte namnet... Publiken: Andreas Schleicher. Han gav en intervju i *International Herald Tribune* för inte så länge sedan där han skulle svara på frågan vad det var med den finska skolan som var så märkvärdigt. Det första han sade var att granskningen i den finska skolan är horisontell – inte vertikal. Det är professionen själv som bevakar kvaliteten. Ingen finsk myndighet har kommit på idén att lärarens gärning ska styckas upp i moment och kvalitetssäkras var och en för sig. *Peer review* är helt centralt för att definiera vad som är en profession.

När det gäller svenska lärare får man tyvärr säga att det knappt verkar längre. Hur det gick till är en komplicerad historia, man får nog säga att det till stor del är självförvållat. Får jag också kasta in en brandfackla. Det finns ett 70-tal medicinska kvalitetsregister. De var från början skapade av läkarna för att jämföra metoderna och effektiviteten inom olika områden. Men nu tas de alltmer över av Socialstyrelsen. Och nu börjar man koppla ersättningen till sjukhusen till de värden som de rapporterar. Man borde kunna räkna ut med rumpan vad det leder till.

Naturligtvis börjar sjukhusen rapportera de värden som gynnar ersättningen. Input blir manipulerat och registren riskerar att bli värdelösa för forskningen. Här borde kanske revisionen sätta ned foten. Det har man väl makt att göra? Det är synd att förstöra vetenskapliga register på det sättet, för att inte tala om att korrumpiera läkare.

Ann-Mari Begler: Jag måste bara få replikera. Det är intressant tycker jag om du tror att det själva utvärderingssystemet är det enda som skiljer svensk och finsk skola. Jag tror det är betydligt mer, men det är väl ingen som riktigt analyserat det här måste man säga. Det är många som forskar om det och försöker se vad som föder skolresultaten i Finland jämfört med Sverige. En sak som man brukar lyfta fram att det har skett så oerhört många förändringar i svensk skola när det gäller kursplaner, målsättning, betyg och så vidare som gjort att lärarna har svårt att greppa sitt uppdrag, och det har inte skett i Finland. Det tror jag faktiskt är en avsevärd skillnad. Jag tror inte att tillgången på inspektionen och tillsyn i Finland inte har varit lika stor som i Sverige för man har faktiskt goda skolresultat. Sedan kan man fråga sig om tillsynen kan vända detta.

Vi frågar ju rektorer när vi har granskat: tyckte ni våra granskare var duktiga? Inspektörerna, kunde de området? Höll ni med om de områden vi har granskat? Var de rätt områden? Vad tycker ni om vår kritik? Ungefär 80 procent tycker att det var bra och att vi har väldigt kompetent personal. De tycker att vi pekar på rätt utvecklingsområden. Sedan är det så att vi ställer en diagnos, men arbetet måste göras i skolan. Någon sa till mig att det är jättebra att ni gör det här så slipper vi ta till någon konsult som granskar. Men granskning i sig ger ingen förändring. Det måste finnas någon som litar på resultaten och är beredd att ta vid och jobba med det sedan.

Jan Landahl: Jag vill gå litegrann i replik här. För att nu börjar vi prata om professioner och jag skulle faktiskt vilja påstå att en del

granskningsinsatser måste till just för att professioner inte har den här så kallade *peer review*-förmågan som alla letar efter. Att granska sig själva eller så att säga utveckla sig själva. Det finns ju faktiskt en risk även med en stark professionsutveckling. Det vill jag påstå finns inom sjukvårdsområdet som är det mest hierarkiska i sina särdrag, och kanske är det mer auktoritära systemet som vi har i Sverige vid sidan av militären. Men där är det faktiskt är tillsagt att det ska vara på det sättet.

Jag tycker det är en självklarhet att man har *peer reviewer*. Vi genomgår för övrigt själva en sådan nu på Riksrevisionen där briter och finnar tittar på oss. Det är oerhört viktigt för det handlar ofta om granskning av kvalitet och kvalitetsstyrningssystem. Men professioner, enligt min uppfattning, har ofta metodik och synsätt och andra saker som man faktiskt bör titta på utifrån. Det här är kanske värst inom uniformerade sektorer av förvaltningen, men vi tittar ofta som granskare på system, vi tittar på pengar, vi tittar på styrningsformer och så vidare. Vi tittar väldigt sällan på kultur, tänkesätt, alltså hur rigtigt blir egentligen systemet beroende på om professionerna får styra för mycket? Så det finns ett behov från granskningsområdet att också väga in den här typen av aspekter när man granskar. Professionerna är starka och blir allt starkare i våra strukturer. Ibland är det positivt men det behöver inte vara det.

Anna Skarhed: Jag tror absolut att du har rätt i det, Jan. Samtidigt så kan man inte komma ifrån att om vi nu har sjukvården just i fokus så undrar man ju lite grann över detta. Vi kan vara överens om att där har professionens möjligheter att styra minskat, genom att de som tidigare var ansedda som de självklara ledarna är borta. De har plockats undan, och om vi tittar på den svenska sjukvården så är det kanske ändå så att vi förmodligen är ganska överens om att vi har mer problem än vi hade för 25-30 år sedan. Bara en reflektion.

Jan Landahl: Får man replikera. Jag tog det som ett exempel. Men jag tänker bara på den pågående debatten som går mellan två professioner där vi från statens sida både licensierar och certifierar och vidareutbildar våra sjuksköterskor till en helt annan kompetensnivå, men de som gör utomordentligt motstånd för att de ska kunna använda den kompetensnivån är den andra kategorin – läkarna. Utifrån ett effektivitetsperspektiv, som jag har att utgå från, blir jag lite fundersam på vad avkastningen på de insatserna egentligen är. Det tycker jag är en viktig diskussion.

Maciej Zaremba: När vi får nästa fråga ska jag försöka replikera. Men annars tror jag du har rätt. Det är ju så inom humaniora att två motsägande påståenden kan vara sanna samtidigt. När det gäller professionerna är det naturligtvis så att det kan finnas osunda hierarkier, men det finns absolut ingenting som kan ersätta denna dagliga *peer review* som upprätthåller kvaliteten. Det slutar i katastrof om man tror att man kan ersätta det med någonting annat. Inte bara för att den granskningen inte blir respekterad, eftersom granskaren inte förstått förutsättningen för verksamheten. Exempel: en viss vårdcentral har en stor andel patienter som kräver extra mycket tid. Denna aspekt ignoreras i granskningen, varför vårdcentralen framstår som ineffektiv. Inte nog med att granskaren förlorar legitimitet. Det uppstår en rannunkun, förtroendekris, dålig stämning, varmed själva granskningen åstadkommer en kvalitetssänkning.

Bengt Jacobsson: Tack så mycket så här långt. Efter den här kaffepausen återkommer vi till frågan om vilka konsekvenser leder de här granskningarna till.

---Paus---

Anders Ivarsson Westerberg: Jaha, nu börjar andra halvleken ... Seminariet om staten och granskningsområdet. Jag fick just

reda på att vi kan följa det här i direktsändning på twitter för den som har möjlighet att läsa där. Jag tänker också skicka runt en lista här så ni kan skriva upp er närvaro om ni så önskar och detta för att vi kan skicka information till er fortsättningsvis från Förvaltningsakademien Södertörn om ni vill ha kontakt med oss. Vi kommer inte att granska närvaron. Då fortsätter vi alltså seminariet med den tredje delfrågan, Bengt.

Bengt Jacobsson: Okej, den tredje frågan som vi redan har varit inne på lite grand är ju vilka konsekvenser den här granskningen får. Vi kör samma modell som tidigare... varsågod Ann-Marie.

Ann-Marie Begler: Jag vet inte om man ska vara tacksam att få börja varje gång, det kan ju vara någon som protesterar mot det man säger.

Maciej Zaremba: Vi kan vända på det hela.

Bengt Jacobsson: Det skapar rätt så bra dynamik.

Ann-Marie Begler: Ni kan få börja! Nej, men det vore ju faktiskt att ljuga och säga att jag vet vilka konsekvenser granskningen får. Det är ju väldigt svårt att ta reda på det – precis som all samhällsvetenskaplig forskning. Vad som är vad vet jag inte, utan jag har väl en del saker som kanske är mer anekdotisk i sin karaktär.

Jag fick ett pris för ett tag sedan av en organisation som heter *Attention*. De är en organisation som arbetar för barn med neuropsykiatriska funktionshinder, och anledningen till att jag fick det priset var för de stora insatser som Skolinspektionen har gjort för den här elevgruppen. Det kanske kan vara ett tecken på att det har gett vissa effekter, men oavsett det så kan jag också berätta att utöver den här löpande tillsynen som jag har pratat om, finns det också enskilda personer som anmäler missförhållanden till oss. Vi har försökt följa upp det genom att gå tillbaks till de elever och föräldrar som det har handlat om. Vi har frågat

om det har blivit bättre när vi kritiserat. Ja, säger de, men det beror kanske inte på er utan på att vi måste byta skola för att vi inte kan vara kvar på våra gamla skolor. Det visar att det är en ganska svår uppföljning att göra på individnivå många gånger.

Det som vi har är två mätningar som är de bästa instrumenten för vår del, det ena är en postinspektionsenkät som jag nämnde tidigare, där vi låter dem som vi har granskat svara på hur de har sett på granskningen och om de har förberett sig på något sätt och hur, också vad de har gjort efter vår granskning eller vad de tänker göra och så vidare. Och då får vi ett resultat som ser ganska bra ut, 80 procent är överens med oss i de flesta anseenden. Så vår utmaning är ju att jobba och analysera de 20 procenten som inte är det naturligtvis. Vi har också någonting vi kallar förtroendemätning där vi frågar allmänheten, vi frågar föräldrar, vi frågar lärare, vi frågar skolhuvudmän och så vidare, rektorer kring hur man ser på vår granskning. Och det ger ett rätt så liknande resultat, lärare är något mindre nöjda än skollärdare kan man säga. Föräldrar känner i alldeles för liten utsträckning till Skolinspektionen och vår granskning, och har också svårare att uttala sig kring effekterna. Så det är de systematiska mätningar som vi har. Sedan får vi också in mail och brev och så vidare, en del som inte är nöjda med vår granskning och de som är nöjda. Vi läser naturligtvis också artiklarna som har skrivits om Skolinspektionen.

Den enda kommunen som vi hittills har utdelat vite mot har faktiskt varit förvånansvärt uppskattande kring detta vite för att de tyckte att de äntligen fick fart i det förändringsarbete som var helt nödvändigt att göra. Så det är väl ungefär vad jag kan börja med att säga om konsekvenserna av granskning. Det vi vet är att det är systematiskt. Vi får ändå en bild av ett hyggligt stort förtroende för vår granskning, och de resultat vi kommer fram till. Men vi fortsätter att följa det här, och vi har en hel del projekt där vi ska försöka ge bättre svar på effekterna.

Får jag också säga – det pågår otroligt mycket förändring inom skolan. Det är en enorm förändring under de senaste åren.

Det blir svårt att isolera inspektionen från andra strukturella förändringar: lärarutbildning, rektorsutbildning, nya kursplaner, nya betygssystem och väldigt mycket annat.

Bengt Jacobsson: Jan.

Jan Landahl: Ja vilka konsekvenser får granskning? Första frågan är ju: skapas det kunskap? Ja, det är klart att det skapas kunskap. Men man kan fundera på vilken kunskap och för vem? I det jag arbetar med är uppdraget i och för sig ganska tydligt. Vi ska skapa kunskap för Riksdagen och sedan kan jag väl då säga att: jaha men Riksdagen är ju medborgarnas företrädare så det innebär ju i sin tur att vi på något sätt måste kommunicera i en vidare krets. Kunskap för vem? Är det för Regeringskansliet, är det för politikerna, är det för media, är det för medborgarna, är det för akademien, är det för verksamheten som man faktiskt gör olika typer av granskning. Kunskap skapas ju bara om det är relevant, och om den är relevant så måste den på något sätt också vara strukturellt anpassad både till de styrsystem man har granskat, och de professioner som man har att förhålla sig till. Det räcker inte med att det är rätt i sak och att det är begripligt skrivet, att man har problemfokus och kan skriva rekommendationer och sådana här saker, utan man måste tänka på hur man utformar saker beroende på hur avnämaren egentligen ser ut. Annars genereras ingen kunskap, det blir det så att säga tom kunskap i den bemärkelsen. För att man har utformat det på ett sådant sätt att ingen egentligen bryr om att ta det till sig.

På förekommen anledning skulle jag vilja ställa frågan framförallt utifrån en Riksrevisions perspektiv: har riksdagen förmåga att ta till sig den kunskap som vi producerar? På den frågan skulle faktiskt vilja svara "ja" under förutsättning att vi är relevanta. Har Regeringskansliet förmågan att ta till sig all den kunskap som granskningssamhället producerar? På den frågan skulle jag vilja svara definitivt "nej". Vi har ett extremt litet Regeringskansli i Sverige som har mycket begränsade resurser. Det är oer-

hört viktigt hur man faktiskt utformar resultaten av granskning i förhållande till avnämaren för att man faktiskt ska få några konsekvenser av granskningen. Det var det ena jag skulle vilja säga.

Det andra är att det finns uppenbara risker med granskning. Det vi brukar prata om ofta – ”ja, men låt oss ta de lågt hängande frukterna”, vi granskar under gatlampan är ett gammalt känt begrepp. Det är där vi hittar det vi kan sätta ihop på ett enkelt sätt, vi vet att vi får fram ett resultat och vi vet också att det finns empiri och vi gör det enkelt för oss när vi tittar under gatlampan. Det är en uppenbar risk skulle jag vilja påstå, och det är oerhört viktigt att man är medveten om den risken. Så att man väljer kanske helt andra förhållningsätt, design och annat för att se till att man inte bara tittar på det traditionella, om jag uttrycker mig på det sättet. Den andra uppenbara risken med granskningsmyndigheter och granskare är ju anpassligheten hos den man granskar, och jag misstänker att flera av oss kommer in på det här. Och det är klart att ju tyngre mandat man har som granskare desto mer genomslag får man kanske negativt betraktat då hos den man granskar. I vissa fall tycker jag det är en fullständig självklarhet, vi granskar ju till exempel ekonomisk redovisning och andra saker och där finns det mycket fina normer att följa och där ska kanske följsamheten vara 100 procent. Men när man kommer in på helt annan typ av granskning, till exempel effektivitetsgranskningar eller andra typer av värderingar, måste man vara väldigt varsam med just det perspektivet att man riskerar springa efter granskaren och anpassar sig efter vad granskaren säger.

Den tredje saken, jag ska avsluta snart. Det finns någonting som är en fara med granskning. Jag vet inte vad man ska kalla det men jag kallar det för inbillad rationalitet. Bara för att det finns granskning så skaffar man sig någon form av säkerhet, trygghet. Man använder granskningen och man håller den framför sig och till exempel gör kanske politiker det för att skapa någon form av trygghet. Ett lysande exempel på detta är att man i dagsläget säger så här, att eftersom det finns revision och eftersom det finns andra former av granskningar så har statliga myn-

digheter ingen korrupktion. Det är för mig en inbillad rationalitet. Det är klart att det förekommer korrupktion. Vi ser det, vi läser om det i tidningarna i olika sammanhang. Men man vill gärna se en kontrollfunktion, revision eller någon annan typ av revisionsfunktion som någon form av trygghet för en företeelse som man helst inte vill ha i olika former. Det är något som jag också vill påstå att granskningsrådet riskerar att skapa. En inbillad rationalitet. Jag vet inte om det är rätt ord men det är ett kul ord i varje fall...

Bengt Jacobsson: Det uppskattar vi... Anna Skarhed.

Anna Skarhed: Om jag utgår från min egen myndighet först så kan jag säga att JK inte hittills utfört några brukarundersökningar. Då är det väl så att vi lever möjligen högt på eller med den förutsättningen eller den förutfattade meningen att man lyssnar på vad vi säger. Det brukar sägas att när det gäller JK som ju inte i den meningen har någon annan makt i sin tillsyn förutom att uttala sig, så avgörs värdet av hur klokt uttalandet är. Frågan är också vilken ambition man har när det gäller konsekvenserna av granskningen. Då är jag tillbaka i det där jag nämnde tidigare att idag finns det något som man pratar om som "systemtillsyn", och även JK är satt att i någon mening att ägna sig åt systemtillsyn. Jag tycker att det här närmast är ett mytiskt ord, för det är ju så att i grunden handlar det ändå om individer.

Men jag kan säga som en liten anekdot att en myndighet som är en av de nya tillsynsmyndigheterna blev kontaktad av JK i ett ärende där en enskild människa hade klagomål, och där jag tyckte att det var en ganska lämplig åtgärd att den myndighet som var satt som ordinär tillsynsmyndighet skulle ta sig an frågan. Men vi fick då svaret att de inte kunde göra det eftersom deras uppdrag var att ägna sig åt systemtillsyn.

Jag konstaterar att många av de oberoende tillsynsmyndigheterna ger ut en mängd rapporter, och där känner jag att det finns ett behov av att granska granskarna. Vad får dessa rapporter för

effekt? Jag kan inte svara på det men jag återkommer till den här siffran jag sa inledningsvis att 90 utövar tillsyn över 200, och det finns som jag ser det en risk att om vi fortsätter att hävda att det måste finnas "oberoende tillsynsmyndigheter" som har tillsyn över alla myndigheter, så finns det absolut en risk att dessa myndigheter enligt det som väl heter "Peters princip" fortsätter växa och skapar sig nya uppgifter. Även om mycket av det som görs är riktigt och rätt så tror jag ändå man ska vara vaksam för vi har en trend som är väldigt stark här, och då kommer man in på frågan om våra resurser när många ordinarie verksamheter idag har bekymmer med resurser eller i varje fall anser sig ha bekymmer med resurser.

Är då är det bästa sättet att använda de pengar som finns för tillsynsmyndigheter som konstaterar att de ordinarie myndigheterna inte sköter sig möjligen beroende på att de inte har resurser? Jag känner mig oroad av att den här trenden, och av att uppfattningen från i varje fall statsmakterna i meningen regeringen, fortfarande verkar vara att det ska skapas fler oberoende tillsynsmyndigheter. Jag tycker man borde sätta stopp och belägg och fundera över om det finns andra sätt att utveckla formerna för att kontrollera och förbättra den offentliga verksamheten. För tillsyn och granskning av offentlig verksamhet är förstås oerhört viktigt. Sedan bara som en liten ytterligare kommentar: att alla som ägnar sig åt granskning och tillsyn måste ha en stor ödmjukhet inför den uppgiften för det är en svår uppgift.

Bengt Jacobsson: Tack Anna. Nu är det en företrädare för en ny fristående granskningsmyndighet.

Anna Ullström: Jag vet inte hur fristående de är. Det är väl en sak som man kanske skulle kunna fråga sig. Du använde ju oberoende här men man talar ofta om oss som fristående. Men vi får ju alltså uppdrag direkt i instruktion från regeringen och i regeringsuppdrag vad vi ska göra för utvärdering och uppföljning.

Bengt Jacobsson: Fristående i relation till de granskade kanske...

Anna Ullström: Jo, men jag tror att man kanske kan problematisera hur fristående man är när man är en del under samma enhet av samma departement och gör andra saker tillsammans. Så där finns det nog en diskussion man kan föra. Frågorna innan här. Det var en fråga som rörde ifall granskningen leder till mer användbar kunskap. Och där tänkte jag kanske säga att för en myndighet som Trafikanalys är det så att vi som myndighet har den positionen i systemet att vi kan kanske kan kanske få tillgång till information och processer i de andra transportmyndigheterna på ett annat sätt än kanske både en extern konsult eller en forskare hade fått. Att vi får komma in och vara med så att säga, och det gör att vi kanske kan ta fram något som kan vara användbart, annars tror jag inte det skiljer sig från forskning eller något annat. Sedan var frågan om det bara blir en ritual eller betyder det någonting så att säga. Där är ju tanken att utvärdering ska vara systematiska bedömningar, det ska finnas en någon slags upprepning, en systematik i det, och då kan det ju finnas en risk att det bara blir en symbolhandling att man upprepar samma sak gång på gång. Det kanske är lättast när man har de här måluppföljningarna över tid när man bara går på indikatorer år från år. Det krävs handling från politisk nivå som Jan var inne på. Att man pekar på något som ligger rätt i den politiska diskussionen just då för att det ska hända någonting.

Ja, sedan är det väl så också att om man har en sådan utvärdering som samlar in information år efter år som har en inriktning som inte kanske ligger i linje med vart man kanske skulle vilja styra verksamheten, utan styra den i oönskad riktning skulle det kanske kunna vara så att det blir negativt. Det råder nog inget tvivel om att den här granskande och utvärderande verksamheten anpassar sig efter det som mäts och utvärderas. Det upplever i alla fall jag att det sker på alla områden. De som granskas försöker möta granskare och anpassa sig för att få bra resultat.

Ett exempel från vår verksamhet var att förra våren besökte jag och en kollega de norska myndigheterna och departementen och universitet för att dra lärdom av hur de arbetar med utvärdering av större infrastrukturprojekt. Där har de ett program som heter "Koncept" som är det tekniska naturvetenskapliga universitetet i Trondheim som utvärderar alla projekt innan byggstart i två omgångar, också innan riksdagen beslutar och sedan en gång till innan man ska bygga.

De forskare som utformat det här utvärderingssystemet och genomfört dess utvärderingar menar att Statens vägväsen, motsvarigheten till det som tidigare var Vägverket, har internaliserat hela deras granskning. De har tagit in den och gör den så att säga en gång till innan de här externa granskarna från konceptprogrammet från universitetet kommer. De har fått dubbla granskningar som inte skulle vara särskilt effektivt. Diskussionen handlade där om hur de nu skulle gå vidare och rikta de externa utvärderingarna på något annat, till exempel på resultat eller effekter. I olika grad tror jag att verksamheter tar in och anpassar sig till vad granskarna frågar efter. På det sättet uppfattar jag utvärdering som en form av styrning, eftersom den granskade verksamheten tenderar att anpassa sig. När man utvärderar styr man i någon mening. Fokuserar man på att mäta hur många innovativa produkter som framkommit i Trafikverkets forskning kommer forskningsmedlen över tid prioriteras som ger nya produkter och kan säljas på en marknad. Men det finns inget som säger att den här produktutvecklingen gör att vi skulle nå de transportpolitiska målen på ett mer effektivt sätt än andra forskningsprojekt skulle gjort. Därför tycker jag det är viktigt att diskutera vad granskningen gör för verksamheten och hålla den diskussionen levande. Det är viktigt att ifrågasätta själva utvärderingen och hur den görs.

Bengt Jacobsson: Tack Anna. Maciej.

Maciej Zaremba: Vad som händer är omöjligt för mig att överblicka men jag ska berätta tre historier: en svart, en ljus och en bisarr, som alla har bäring på detta. Det inträffade för några år sedan på ett sjukhus i Sverige att en nyopererad patient plötsligt blev aggressiv och började bitas och sparkas mitt i natten. En tillkallad anestesilog pumpade i honom så mycket lugnade medel att vederbörande nästan dog. Varför gjorde han det? Det var inte nödvändigtvis för att han var en dålig läkare. Men han hade inte sett den här patienten tidigare, blev inkallad mitt i natten, och kunde inte i den överlastade journalen snabbt hitta det viktigaste han behövde veta om den sjuke. Varför var journalen överlastad? Därför, vågar jag påstå, att den var mer skriven för granskarna än för läkarna. Där stod alltså väsentliga saker huller om buller med trivialiteter, som kommit med mest för den händelse att någon granskare efteråt skulle ifrågasätta behandlingen. Sporrade av denna upptäckt började jag intervjua läkare på detta tema och det bekräftades att överlastade journaler blivit ett säkerhetsproblem i vården.

I samma ärende inträffade långt senare att läkarna blev väldigt förvirrade. Det gick så långt att en av dem planerade rehabilitering för en patient som i en vecka varit utan näring, eftersom andra doktorer funnit honom bortom hopp och räddning. Men den uppgiften – att han inte fick någon näring – stod inte i läkarjournalen. Den hamnade i sjuksköterskornas speciella omvårdningsjournal. Då frågar man sig: är det praktiskt, är det rationellt med dubbla journaler, och ännu mer uppsplittring av vårdprocessen? Det verkar dock som om granskningssamhället får också den effekten, att det framstår som både viktigt och statushöjande att dokumentera saker och ting. På vissa sjukhus tillbringar sjuksköterskor 1,5 timme om dagen vid datorn. Jag har förstått att det finns ett fackligt intresse av att höja yrkets status, men jag är inte säkert på att mer pappersarbete är den rätta vägen.

Jag utlovade också en ljus historia. Vad är poängen med granskningen? Det är ju att säkra kvaliteten, rättssäkerheten och förmodligen kostnadseffektiviteten. Om vi tittar på ett område

som patientsäkerhet så har denna granskning på kort tid flyttats mellan tre olika myndigheter: HSN, Socialstyrelsen och nu Myndigheten för vårdanalys. Där väntar fem eller kanske sex tusen ärenden. Det kommer att ta minst ett år för de alltmer frustrerade klaganden att få besked. Jag är inte säker på att detta är särskilt rationellt om syftet med granskningen är att säkra kvaliteten.

På Akademiska sjukhuset i Uppsala har man en annan modell. När något fel inträffar inom vården kallas antingen patienten eller anhöriga snarast till sjukhuset där de får möta de inblandade och under städade former gå igenom vad som hänt. Inte i syfte att hitta de skyldiga utan för att lära av misstagen. Det har lett till att sjukhuset får betydligt färre anmälningar på sig. De klagande anser att de har blivit tagna på allvar, vården har lärt sig något, och så vidare. Anders Fagerlund heter doktorn som genomfört det här. Jag tycker att exemplet är en viktig påminnelse om att meningen med granskning och uppföljning är att saker skall bli bättre. Helst med en gång.

Så den bisarra aspekten. 2011 var det svartaste året i den norska polisens historia, eftersom man gjorde nästan allting fel när Breivik satte igång sin aktion. Men när året var slut fick ansvariga polischefer bonus för god måluppfyllelse, vilket väckte en viss anstöt i Norge. Men det väckte ingen anstöt hos experter på kvalitetssäkring, för enligt deras mått på polisens arbete var 2011 ett bra år. Det gjordes en mängd trafikkontroller, gängse rapporter inkom i god tid, trafikkameror kom upp där de skulle. Det fanns över hundra sådana mål som politiker satt upp som kriterier för gott polisarbete. Anledningen till att "beredskap inför terroristangrepp" inte fanns med bland dessa, var att det var omöjligt att kvantifiera. Jag säger detta à propos vad Jan Landahl menade med "inbillad rationalitet". Den invaggar oss i en falsk trygghet. Problemet ligger i att så fort en verksamhet är komplicerad blir den omöjlig att granska och utvärdera med kvantifierbara metoder. Gör man det ändå kan man få en helt falsk bild av verkligheten. À propos professionalitet: De norska polischeferna

hade mycket riktigt protesterat mot det sättet att mäta kvaliteten. Men de rådde inte på sina chefer. Så egentligen borde en del av ansvaret för misslyckandet den 22 juli falla på departementet. Men det blev inte så, professionen fick ensam bära hundhuvudet.

Bengt Jacobsson: Tack. Nu får ni gärna kommentera varandra.

Ann-Marie Begler: Jag tyckte det var bra det här med oberoende myndigheter. Jag skulle inte vilja kalla oss oberoende myndighet. Vi står ju under regeringen och vi har ju vårt regleringsbrev och vår instruktion. Vi är ju inte oberoende på någon sätt. Det är som du säger: det är samma regering som styr de andra myndigheterna. Sedan har vi har under nuvarande regeringen en ambition att inte lägga så mycket uppdrag på sina tillsynsmyndigheter för att man ska ha frihetsgrader att bestämma sina uppgifter, men man är inte oberoende i alla fall, jag tror det är viktigt. Sedan skulle jag vilja kommentera det du sagt Anna om att det är 90 myndigheter som granskar 200 andra. Riktigt så är det ju inte. Vi granskar ingen myndighet. Vi tillsammans med många andra granskningsmyndigheter granskar kommunala objekt. Riktigt så illa är det inte. Sen så är det viktigt att föra en diskussion om det som varit uppe: Var är det som är granskningsbart överhuvudtaget? Det är så att man bara kan granska det som är granskningsbart. Det finns ju områden som inte lämpar sig för den typen av ganska korta avgränsade insatser som en granskning är. Det finns naturligtvis risker att man ägnar sig åt sådant som är enkelt att granska. Här tycker jag man har en svår uppgift på myndigheten. Man måste försöka hitta goda metoder att hitta det som är. Det är inte säkert att det viktigaste är möjligt att granska med tillsynsmetoder, eller rättare sagt: Jag tror att det inte är det många gånger.

Anna Skarhed: Bara en kommentar är att jag tror att precis som jag förstår att det är för Skolinspektionen är att jag som JK funderar över att man som tillsynsaktör vill vara proaktiv. Att själv hitta

det här som behöver tillsynas men där tror jag att... Jag menar om det inte är Regeringskansliet som talar om vad som ska tillsynas, så är det hos JK liksom till exempel hos JO ofta enskilda som vänder sig till myndigheten med kritik. Å ena sidan kan man tänka att det är den som verkligen har problem att peka på som hör av sig, men det är möjligen också de som har högst röstläge och att de som verkligen skulle behöva få hjälp av tillsynsmyndigheter som JK och JO och andra myndigheter inte hör av sig. Det här kan jag bara konstatera att det är ett problem som finns.

Jan Landahl: Jag är kvar på den här frågan om oberoende, jag tycker att den inte är oviktig. För den handlar naturligtvis om vilket genomslag man har. Man kan ju använda väldigt många ord men jag tror man måste vara försiktig med orden. Man kan vara oberoende, fristående, självständig. Men om man tittar på det ur ren mandatsynpunkt kan man konstatera att det väl egentligen bara är media, KU, JO och Riksrevisionen som har ett formellt oberoende i baken. Och vad menar jag då med det? Jo, som har möjlighet att sopa in regeringen i sin granskning. Men samtidigt vill jag säga att jag inte tycker att det är något fel att regeringen ger uppdrag till olika myndigheter att granska verksamheter eller följa upp verksamheten under förutsättningen att regeringen inte lägger sig i det professionella, självständiga, fristående utförandet av det uppdraget. Och därför är det oerhört viktigt att den här myndigheten oavsett om det är en tillsynsmyndighet eller en annan myndighet som har uppföljningsuppdrag, verkligen får ha en dialog om hur det uppdraget egentligen ska utformas. För om det är ett rent beställningsjobb som regeringen lägger ut så tycker jag det är fara och färde för då är man ute efter något. Men får man vara med i den uppdragsformuleringen och mycket självständigt och professionellt utföra detta enligt vedertagna metoder så kan man öka trovärdigheten, men det har inte riktigt med oberoende i sig för mig att göra, för det är en mer formell fråga.

Bengt Jacobsson: Bara som kommentar: Vi brukar betrakta forskningen också som oberoende fristående och självständig.

Jan Landahl: Jag tänkte att du skulle få säga det.

Bengt Jacobsson: Vi försöker ju upprätthålla det. Det var intressant det här med inbillad rationalitet som Jan sa, att vi ägnar väldigt mycket tid åt granskning och att det kanske skapar någon falsk trygghet i systemet. Är det någon av er andra som vill haka på där...?

Anna Skarhed: Jag kan bara konstatera att jag tycker att det är en väldigt klok och viktig synpunkt som man verkligen bör beakta.

Maciej Zaremba: Pseudokvantiteter är ju också ett begrepp som passar in i detta...

Bengt Jacobsson: Ganska mycket av det här med inbillad rationalitet påminner mig om en bok jag läste för ganska länge sedan av en forskare som heter Murray Edelman ”*Politics as symbolic action*”, som ju är en väldigt bra analys av politik som stämmer ganska väl med flera av de iakttagelser och de exempel som ni gett här, kanske framförallt Jan, men också ni andra om politikens roll i det här också.

Maciej Zaremba: Jag tror att det är extra viktigt å propos det som Jan sa tidigare om att det finns en tendens hos politiker att ställa de här granskningsorganen mellan sig och medborgarna. Denna tendens har verkligen tilltagit, vi har ännu inte sett slutet på processen. För mig hänger det ihop med den upplösning av politiskt ansvar som har att göra med *New Public Managements* effekter på den offentliga sektorn. Det händer stora saker, men det är väldigt svårt att säga vem som fattade beslutet eller om det ens fattats ett beslut. Kanske har man bara justerat i en prislista, det får kraftfulla effekter, men de som justerat avsäger sig ansva-

ret, de menade inte att det skulle bli just sådana effekter. Jag ska komma med en artikelserie som börjar på söndag som bland annat handlar om vilka följder prislistor får inom värden. Ofta är det summan av olika åtgärder som får väldiga konsekvenser, men ingen tar ansvar för summan, bara för varje åtgärd för sig. Det är någonting helt nytt faktiskt. Ett sådant tillstånd har vi aldrig haft i Sverige. Och här kan det hända att granskarna agerar förkläden, eller kanske alibin. De granskar enskildheter, och då kan det se ganska bra ut, samtidigt som helheten krackelerar. Granskningen som ersättning för det politiska ansvaret är verkligen ett tema.

Ann-Marie Begler: Jag kan ta ett konkret exempel utan att värdera frågan riktigt. Men det har varit en stor diskussion om vinster inom välfärden. Ska fristående skolor få gå med vinst eller ej? Den diskussion som har förts om det: ”tja”, säger man om det nu är så att man ska gå på kvalitet så ska Skolinspektionen kunna hålla inne vinsterna. Och det här är ett sätt, tycker jag, nu vet jag inte hur förslaget kommer att bli som den kommittén kommer att lägga fram om några veckor, att lösa en komplicerad fråga med ett enkelt penndrag. Det grundläggande ställningstagandet handlar egentligen om synen på vinster inom välfärden, så det finns den här typen av konkreta exempel. Sedan kan man ha förståelse att man försöker från politiskt håll lösa de här frågorna på ett klokt sätt. Men det är bland det svåraste som finns att avgöra: svarar kvaliteten mot de kostnader som sätts in. Med den utvecklingen som finns nu så försöker man lösa svåra komplicerade situationer med att ge ett uppdrag till en tillsynsmyndighet som är jätteduktig i och för sig men ändå kanske inte klarar av alla uppgifter.

Maciej Zaremba: Om jag får skjuta in en helt annan fråga på ett bananskal så är det att nu har vi talat ganska negativt om granskning ett par timmar. Vi har ifrågasatt den. Men det finns en stor vit fläck på granskningskartan, en av de mäktigaste aktö-

terna i Sverige: Sveriges Kommuner och Landsting. När jag för några år sedan försökte begära ut några handlingar därifrån fick jag lära att SKL inte är någon myndighet, det är en ideell organisation, liksom *Mälardalens kajakklubb* och *Bandidos*. Inte heller där gäller offentlighetsprincipen. Man lämnar visserligen ut lite dokument om journalisten är påstridig, men det är på nåder, man är inte tvungen till det. SKL är alltså en intresseförening av arbetsgivare som finansieras av skattepengar, utövar ett enormt inflytande över sjukvårdssektorn, men är icke granskningsbar på vanligt sätt. Det är helt fantastiskt att något sådant kan existera mitt i den genomlysta, transparenta svenska statsförvaltningen.

Jag tycker att Riksrevisionen borde ställa frågan om det kan vara grundlagsenligt med en ideell organisation med en budget på några miljarder – av skattepengar. Och vidare om regeringen kan sluta avtal med en ideell förening om att fördela ytterligare miljarder av skattepengar till olika vårdgivare. Lite granskning, tack!

Bengt Jacobsson: Riksrevisorn...

Jan Landahl: Tack för den passningen. Det kan jag väl säga direkt att något revisionsmandat över SKL har vi inte. Istället kan jag berätta att vi använder oss gärna av SKL för att faktiskt kunna fånga information framförallt från kommunsektorn som ju är osedvanligt diversifierad. Och dessutom finns det väldigt många kommuner och landsting i det här landet. Sedan vill jag bara påpeka en annan sak. Faktum är ju att statsmakten har valt, gjort ett eget val att närma sig en sådan här organisation, medan däremot själva lagstiftningen aldrig går via SKL, så i formellt hänseende ligger de ju lite vid sidan om. Men däremot som så att säga maktfigur i strukturen och påverkan på strukturerna och verksamheten har de en helt annan betydelse utan att ha någon formell grund, det håller jag med dig fullständigt om. Jag kan inte ens föresväva mig att man ens skulle kunna väcka frågan i Riksdagen om att få granskningsmandat över SKL. Jag ser frågan men jag är inte jurist i botten. Jag vet att i salen här finns det

betydligt tyngre kunskap, till och med grundlagsjurister, som kan den här frågan bättre än vad jag kan.

Bengt Jacobsson: Ok. Vi kanske ska avsluta just den här sessionen. Vi har fått flera svar, väldigt intressanta svar på de inledande frågekomplex som jag lanserade. Vi har fått en hel del nya frågor också och en del tips på nya granskningsobjekt för staten. Jag tänkte att vi nu kan öppna upp från lite frågor från auditoriet. Det är väl Anders som får sköta det där. Ska vi göra så att när ni frågar kan ni börja med att berätta vad ni heter så att vi får det dokumenterat.

Anders Ivarsson Westerberg: Då vill jag att ni gör så här för procedurens skull så att det fastnar på bandet. Att ni presenterar er och var ni kommer ifrån och gärna vem ni adresserar frågan till.

Auditoriet: Jag heter Helena Wockelberg och är statsvetare i Uppsala. Jag har en fråga som jag inte vet vem jag ska adressera den till. Det kan finnas många sorters svar. Men den kan ställas väldigt enkelt. Vad kostar granskningsrådet? Är det ungefär SKL-budget 400 miljarder, eller försvarsbudget 40 miljarder? Hur skulle man kunna ta reda på det? En följdfråga som man skulle kunna ställa: Är det värt det?

Bengt Jacobsson: Vem känner sig manad att svara...

Ann-Marie Begler: Jag vet inte vad allting kostar. Vi har en budget på 370 miljoner och min personliga uppfattning är att det är värt det, men egentligen skulle man fråga elever och föräldrar om det är värt det. Tycker de att de förändringarna som Skolinpektionen ger är tillräckligt avgörande? Det vore intressant att tränga ner djupare i detta, och det är väl ingen som har gjort det tidigare. Men det är en legitim fråga som jag tycker man bör analysera ordentligt.

Anna Skarhed: Jag kan inte heller svara på frågan men som en jämförelse så får JK 30 miljoner om året för att utföra sitt uppdrag.

Anna Ullström: Det jag kan säga om Trafikanalys är att vår budget ligger på 60 miljoner. Ungefär att jämföra med vid Norra länken håller man på att bygga en bro som ska rivas sedan som är tillfällig vid själva byggnationen, den kostar också 60 miljoner. På infrastrukturuområdet är det så att vår myndighet är ungefär som en bro som ska rivas. Men som helhet är så klart granskningssamhället större, och där kan man diskutera var gränsen går innan granskningen tar över helt och hållet.

Jan Landahl: Jag kan inte svara på frågan för siffrornas skull. Men jag tror för egen del att svaret ligger närmare SKL än försvaret. Försvaret kostar 42 miljarder och så mycket tror jag inte vi lägger ned på granskningssamhället. Det beror på hur man ser på det. Jag tycker att det här är en fråga som inte bara är relevant utan en fråga som jag nästan skulle lämna över till akademien, Bengt, jag tycker det är en väldigt viktig fråga. Det handlar om vilka utgångspunkter man sätter. Vad får man för nytta? Bara det är en härlig teoretisk övning. Det kan man ställa sen mot ett antal siffror. Det kan väl akademien fixa.

Maciej Zaremba: Jag vet inte hur det är med de andra organen. Men skulle ni fråga media, skulle de svara att i vart fall Riksrevisionen är definitivt värt pengarna.

Auditoriet: Berit Ståhl heter jag. Statsvetare och kommunal revisor och svårt att få jobb. Två saker: Maciej, du lyfter en underbar fråga om SKL. Det finns två personer som utvecklar den kommunala revisionen och det är 290 kommuner. En annan fråga som kanske landas till Jan. Om jag uppfattat en åklagare på Ekobrottsmyndigheten korrekt så saknar granskande myndigheter ett lagstadgat krav att lyfta frågorna vidare om man hittar oegentligheter. Om jag förstod det rätt kunde man göra det 2004

och tidigare, att lägga kritik till handlingarna och inte föra den vidare. Jag vet inte om jag uppfattade den korrekt men det är en viktig fråga om Riksrevisionen alltid lyfter frågor till ekobrott om det skulle behövas.

Jan Landahl: Det var en direkt fråga och då vill jag reda ut frågan direkt. Om vi upptäcker en oegentlighet då finns det internationell standard på området. Då går man till myndighetens ledning och talar om att detta har vi sett, nu får du ta hand om det här och ta den här frågan vidare. Och sedan följer vi vad som händer, och skulle vi uppfatta att oegentligheten inte tas om hand, då ingår det i standarden att i nästa steg kontakta rättsvårdande myndigheter. Jag kan ge ett exempel på det här området där vi också gick till ledningen. Kriminalvården som är aktuell ur förskingringssynpunkt. Det som är knepigt för en revisor är att i undersökande syfte inte gå för långt. Då kan man gå in på förundersökningsområdet och man kan snarare förstöra för den fortsatta utredningen, men rapporteringsskyldigheten finns där och så är det även på den privata sidan och inte bara den statliga sidan.

Auditoriet: Brännpunkt på *Svenska dagbladet* föreslår idag att man ska skapa en ny tillsynsmyndighet, oväntat, efter de här hästköttshistorierna, men den ska då slå samman en massa andra myndigheter. Jag heter Torsten Kindström, jag är vårddebattör, har många år diskuterat och debatterat tillsynsfrågor främst med Socialstyrelsen inom vårdområdet.

Sverige är ju ett konsensusamhälle, det är ju ganska litet också, en stor fråga som inte som har berörts så där mycket är att hur granskarna kan stå så fria som möjligt. Ni har tangerat den men vi har ju skytteltrafik i Sverige mellan departement, företag och myndigheter. Det vill säga: folk känner varandra inom den här sfären i väldigt stor utsträckning. Det här är ett problem som jag vill att ni reflekterar kring. Civillikurage och att få människors vilja och mod att våga stå upp och vissla i olika sammanhang

visas i många undersökningar att det har minskat. Folk är tystare och tystare.

Vi som är gamla journalister – det har blivit svårare att få folk att stå upp med namn och tala om saker och ting, och därför blir ju det som vi pratar om idag så mycket viktigare. Det är själva grunden för det här. Det finns ett stort mörkertal av överkörda medborgare. Det finns en systemreflektion: det är politikernas sätt för politikerna att rada upp nya tillsynsmyndigheter är ett nödrop. För politik är väldigt mycket kontroll och det är allvarligt. Globaliseringen gör att man flyttar ut frågor. Hur skiljer sig Sverige från andra länders sätt att hantera tillsyn? Jag ska snart sluta. När det gäller vården kan jag säga att där fungerar ju inte tillsynen alls, och har inte gjort på många år som Zaremba var inne på. Socialstyrelsen fråntas halva sin personalstyrka på grund av att tillsynen inte fungerar... finns inte mycket hopp om den nya tillsynsmyndigheten som tar över den 1 juni på grund av för kort förberedelsestid för att man tar samma personal och ledning som tar över. En omorganisation försämrar effektiviteten under en period. Enkäter. Det här med att mäta vårdkvalitet som Zaremba var inne på. Det är en mycket klok man men han är inte ensam om att vara klok. Självklart har många sett de här bristerna när det gäller vårdvalsmätningar och sådana saker inom byråkratin tidigare. Varför säger ingen ifrån? Därför att rädslan är så stor. Vi har inte varit inne så mycket på medias roll. Det är ju så att media blir allt viktigare samtidigt som medierna rustar ned ganska mycket av sin granskande journalistik. Det här var några reflektioner. Jag skulle kunna lägga till tjugo till men det här får räcka så länge.

Bengt Jacobsson: Vem känner sig manad?

Ann-Marie Begler: En liten sak som du sa, att liksom man tappar kontrollen. Det är inte riktigt så att man tappat – man har släppt kontrollen. Man har bestämt sig för målstyrning av verksamheterna och på det sättet har man släppt kontrollen. Så måste

man då fylla upp det med någonting, och då blir tillsyn det man fyller upp det med. Sverige är ett litet land. Visst är det så många känner varandra och då hoppas jag att de som jobbar för inspektion och myndigheter har tillräcklig integritet för att klara av det. Men det ser ju vi att folk går runt på olika positioner på de ledande befattningarna, så är det ju.

Maciej Zaremba: Jag vill bekräfta Torsten Kindströms iakttagelse. Under de drygt tjugo år som jag arbetat som journalist har det blivit allt svårare att få folk inom den offentliga sektorn att uttala sig offentligt. Man vågar inte bruka den lagskyddade yttrandefriheten av rädsla för repressalier. Kanske har JK:s tillsyn varit för svag? Jag förknippar förändringen med förvaltningsreformerna: kommunaliseringen av skolan och urholkningen av anställningstryggheten för statens tjänstemän. Det går inte till så att någon förpassas till ett rum i källaren för att han talat med DN. Det finns subtilare metoder att mobba ut frispråkiga, forskare kan exempelvis få problem med anslag. Just för att metoderna är subtila är dessa repressalier mycket svåra att bevisa och att komma åt. Desto viktigare blir det att generellt värna offentliganställdas integritet. Men för närvarande går den utvecklingen åt fel håll. Visste ni att också domare har fått differentierade prestationslöner? Det är helt bisarrt: ena dagen dömer de tillsammans, nästa dag skall en av dem – lagmannen – hålla lönesamtal med kollegan som kanske haft en annan uppfattning i skuldfrågan. Det är en följd av *New Public Management* förstås. Man tror sig befordra effektiviteten, men det man åstadkommer är urholkning av integriteten och ett nytt tillsynsbehov. Man måste ju granska huruvida lönesättningen är sakligt grundad.

Auditoriet: Juan Ramirez, lärarstudent här på Södertörn. Den här frågan riktar sig kanske till Ann-Marie eller Maciej. Hur kommer det sig att vissa verksamheter är mer känsliga för tillsyn, granskning och utvärdering. Alltså nu tänker jag på skolan. Det ser ut som att hindra kontinuitet i verksamheten. Till exempel har

ju skolan haft en reform 96 och sedan nu den här. Det är väldigt kort tid. Vad jag förstår har Finland inte haft någon reform på jättelänge. Är det något hinder för hur skolan ser ut idag?

Ann-Marie Begler: Jag tror att det har varit väldigt svårt för den svenska lärarkåren att klara av alla förändringar som skett. Både de förändringar som skett i styrsystemen men också de förändringar som skett i samhället. Sverige har haft en växande segregation till exempel, och det har varit svårt att anpassa undervisningen till de grupper man har i olika stadsdelar runt om i landets kommuner. Min bild är att lärarna har haft väldigt svårt och också förvaltningar och den politiska nivån. Sedan är det ju så att många gånger när vi är ute vill vi ju gärna utforma en tillsyn som skolan ska ha förståelse för. Vi jobbar ganska mycket med att presentera varför vi arbetar med visa områden, göra det transparent och föra tillbaka och ha seminariediskussioner med kommuner. Problemkommuner som Malmö och Södertälje har vi under ett års tid återkommande kommit tillbaka och diskuterat förändring och utveckling. Om det var ett svar, det var en reflektion i alla fall.

Anna Skarhed: Då går jag tillbaka till det som Maciej sa nyss. JK är ju exklusiv åklagare när det gäller tryckfrihet och det gäller bland annat brott mot efterforskningsförbudet. Mängdmässigt får vi inte särskilt många sådana anmälningar. Men jag tycker mig se en viss ökning. Det handlar ofta om att man från ledningens sida både kommunalt och från staten, ganska omedvetet inte verkar förstå att det inte får förekomma att man på något sätt ifrågasätter att den enskilde uttalar sig till media. Men som en kommentar till det du sa tror också jag att detta med individuell lönesättning och att vi ska driva statlig verksamhet som företag är en del av förklaringen till rädslan att uttala sig.

Maciej Zaremba: Jag tror att de flesta av dessa fall inte hamnar hos JK just av det skäl du nämnde. De gäller inte meddelarfrihe-

ten utan yttrandefriheten. Någon har ställt sig upp och sagt något offentligt, brutit mot ”arbetsplatskulturen” och råkat illa ut. Sådant är mycket svårt att komma åt med juridik. Det handlar om en rädsla som beror på att det har blivit litet för lätt att flytta på människor.

Auditoriet: Nils Eklund, Ekonomistyrningsverket: Jag har inga frågor. Jag har två svar. På den ena frågan: Ungefär 150 miljarder – alltså det är tre, fyra försvar. Hur har vi räknat ut det? Ja vi har gjort undersökningar på ESV där tittat på OH-kostnader på myndigheter. Då är jag inte inne på granskningssamhället utan administrationssamhället som Anders forskar på som kanske är lite större. Men då kan man lägga till de myndigheter som har hela sin verksamhet, och hälften av myndigheternas förvaltningsanslag går till administration. En rapport som kom från ESV 2005. Så den frågan kan jag svara på. Sedan tänkte jag svara på frågan som Maciej ställde till Jan Landahl. Jag vet inte hur det är på Riksrevisionen men jag vet bara hur det var på föregångaren Riksrevisionsverket där jag var med om en granskning av SKL. Det började så att 1985 så genomförde man en reform, den kallades för Alfareformen – kommunal flyktingmottagning. Kommunerna skulle få statsbidrag för att ta hand om flyktingar. Det där ville då flera få utvärderat vad de pengarna användes till. Och det talades om ett uppdrag till RRV. Då lät kommunförbundet meddela departementsråd och departementsledning att det skulle ses som en fientlig handling om RRV gjorde denna granskning. Nu gjorde vi den ändå då, och då kom jag in på precis som Maciej uttryckte väldigt bra och som författaren Lars Gustavsson uttryckte nästan lika bra 1973 att om du tittar på Kommunförbundet så har du en organisation som har en oansvarighet som närmar sig den klassiska maffian. Det där är ungefär som du säger.

Och det där är ungefär som man brukar säga i gruppdynamiska sammanhang, att elefanten pratar man inte om. De som granskar det där får det så att säga struket i sina rapporter. Och vi hamnar i det som Maciej säger: man skriver in en massa ovä-

sentligheter i rapporter för man måste ändå säga någonting. Det finns en organisation till som ju inte är lika stor men som är lika mäktig och som kan få förödande effekt för svenskt samhällsliv bland annat för det här institutet, nämligen det som heter SUHF gamla rektorskonferensen, rektorernas fackförbund. Det är de som har drivit fram frihetsreformen som inte är en frihet för forskningen utan för universitetsadministratörerna. Jag hade ingen fråga utan bara en massa svar.

Bengt Jacobsson: Jan får kommentera.

Jan Landahl: Jag vill bara tacka Nils för att han svarar på en fråga som jag inte fick. Det är bara bra att ESV talar om hur mycket OH-kostnader vi har men det var inte det som var frågan.

Nils Eklund: Men det var det vi gjorde. Du läste den där rapporten och gav oss rätt

Jan Landahl: Det var säkert rätt – då.

Auditoriet: Mats Nygran, jag har en fil. kandexamen i ekonomisk historia och statskunskap och är gammal pensionär. Jag ska ta upp två områden. Det första gäller lärare. Jag har läst i *Dagens Nyheter* och hört i radio att det är svårt att få ansökningar till lärarstudierna. Och lärarnas riksförbund menar att lärarnas löner bör ökas. Det tycker jag också så att vi får de bästa lärarna som vi kan få. Den andra frågan gäller försvaret. Finland har ju ett mycket starkt försvar som kan mobilisera på en vecka. ÖB har kritiserat medelanskaffningen till försvaret. Min fråga är nu. Jag ställer den till JK som kan råda regeringen och till Riksrevisorn som kan råda Riksdagen. Bör inte skatterna i Sverige höjas? Bör vi inte ha progressiva skatter i Sverige för medborgarnas skull?

Jan Landahl: Men lärarlöner är jag ingen expert på måste jag faktiskt säga. Men när det gäller försvarsfrågan utifrån ett

granskningsperspektiv så är det där en väldigt relevant fråga. Vi har från vårt håll ett helt granskningsprogram kring försvarsfrågan just med tanke på det frågeställaren lyfter upp – ryms verkligen det här? Vad är det för försvar som vi faktiskt får framöver eftersom det är en stor formering som pågår. Vi har en helt annan typ av försvar än i Finland i det här fallet. Däremot frågan om progressiva skatter den lämnar jag kvar hos politikerna.

Auditoriet: Lena Adamson, docent i psykologi vid Stockholms universitet och tidigare huvudsekreterare vid Högskoleverket. Du Bengt inledde det här seminariet med att kommentera de utvärderingsmetoder som används just i högskolan av HSV och numera UKÄ och min fråga blir idag egentligen: vem granskar granskarna? Vi har ett system som inte är byggt på kunskap vare sig om metod eller om det vi ska granska som du uttryckte det. Det är starkt kritiserat och underkänt av en europeisk expert och organisation. Min fråga är: Vad gör man i den här situationen? Vem kan göra något åt den här situationen? Finns det någon som är ansvarig granskare för detta?

Ann-Marie Begler: Vem granskar granskarna? Riksrevisionen har massor med granskningsprojekt om oss just nu. Det är ju Riksrevisionen som faktiskt granskar de andra statliga myndigheterna. Det tycker jag är väldigt bra. Så det är granskningen man har. Sedan har man årligen sina årsredovisningar till regeringen, och regeringen och Regeringskansliet som också har ett uppdrag i sin tilldelning av resurser till myndigheterna att granska att myndigheterna har fullgjort sitt uppdrag. Då har ju regeringen och RK det i sitt uppdrag. Sedan kan man alltid diskutera om Riksrevisionen har tillräckligt med resurser för att granska alla statliga myndigheter ordentligt, men man är ju granskad.

Anna Skarhed: Man kan väl även säga att JK har också möjlighet att granska granskarna. Men du hörde ju nyss när jag beskrev min organisation att den är ju inte så stor.

Lena Adamson: Får jag ställa en följdfråga? En abrovink i detta är nog att myndigheterna egentligen gör vad den fattat beslut om trots att de vet att det är fel.

Jan Landahl: Där kom du med poängen tycker jag. Alltså myndigheten har ju faktiskt att följa vad regeringen beslutar eller framförallt vad Riksdagen beslutat. Sverige har ju valt att ha en avvikande modell som jag uppfattar det, men beslutet ser ju ut som det gör. Vad vi skulle kunna göra, jag har inte sagt att vi gör det, men det är naturligtvis att utifrån en effektivitetsrevisionell utgångspunkt konstatera att det här har blivit tokigt, om det nu har blivit tokigt. Nu är jag inte den riksrevisor att säga det egentligen, men granskningsbart är det och det är klart att de instanser som i så fall inkorporerar regeringen i sin granskning får med även den parten. Sedan tänkte jag bara tillägga att jag tycker det är en viktig fråga, vem granskar granskarna? Det sitter en där – media granskar faktiskt granskare i olika avseenden. Men i vårt fall vill jag bara nämna att Riksdagen utser revisorer som granskar oss och där har vi ingen som helst påverkan på vilka revisorer som riksdagen utser. De nagelfar oss varje år och den rapporten går till Finansutskottet. Så vi är granskade av vårt parlament och det är klart att det är nog enda möjligheten så som konstruktionen är uppbyggd.

Bengt Jacobsson: Det finns ju en annan diskussion här som vi har tangerat och det är ju att staterna och de olika enheterna i staterna ofta är invävda i ett vidare europeiskt och globalt sammanhang. Staterna är ju i sig reglerade: det finns en massa styrning riktad mot staterna. Jan var ju inne på det när du sa att ibland styr inte regelkomplexet, men flera av de exemplen som vi tagit – vi har pratat om Finland och Pisa och vi har pratat om Högscoleverkets granskningar och europeiska organisationer. Det som vi har pratat om som granskare av företeelser i det svenska samhället är i sin tur granskade av europeiska och inter-

nationella organisationer, och där har det skett en väldig tillväxt de senaste decennierna.

Auditoriet: Tack så mycket. Jag heter Jonatan Hollbeck och är lärarstudent. Jag har en fråga till framförallt Ann-Marie. Vanligare uttryck inom svenska lärarkåren och ute på skolorna är att hålla ryggen fri. Vi har liksom sjukvården det här med krångliga journaler och flera stycken dessutom. Jag skulle uppskatta att när en elev går ut i nian har den sin kroppsvikt i dokumentation med sig. Och det mesta är det sådant som lärarna gör. Det här kanske skulle kunna vara bra om någon orkade läsa allt det här, och sen som man faktiskt utgick ifrån när man gjorde någonting. Det jag tänker är att räkna pinnar. Vi har gått från någonting när man talat om kvalitativ forskning när man utgår från någonting om det man faktiskt vet och helt enkelt börjar mäta dem i siffror. Skolan jag var på sist höll man på att mäta trygghet i siffror. Då sammanfattade rektorn att vi ligger jättebra, sen om någon elev går omkring med självmordstankar vet vi inte. Det är samma som mer och mer betyg vid det här laget. Man går sista året i grundskolan och har nationella prov, och förbereder sig för det så tittar man på film och det är den tiden som finns. Jag tror att min fråga i slutändan handlar om: vad kan vi använda de här siffrorna till? Vi får höra om sämre och sämre resultat i skolan hela tiden. Samtidigt skulle jag tippa på att bland de vuxna människor runt om mig, så är det faktiskt få som skulle gå ut med E före detta G i samhällskunskap. I Stockholm har vi nu några skolor som fick lägre löneökningar för att eleverna gjorde sämre ifrån sig. ”Det är lärarnas fel så höj inte deras löner”. Siffrorna, vad gör Skolinspektionen men det är nog huvudfrågan?

Ann-Marie Begler: Jag kan säga så här: för det första är det inte vi som har bestämt vad som ska dokumenteras. Utan det är ju faktiskt det som står i regelverket. Nu håller Björklund på att tillsätta en utredning för att minska på dokumentationskraven på lärarna. En del av detta tror jag var helt nödvändigt för att

lärarna skulle klara av sitt arbete. Nu är jag visserligen mycket äldre än du är, men jag skulle aldrig kunna hålla i minnet hur 30 elevers kunskapsutveckling har sett ut. Det tror jag är nödvändigt för sin egen skull och för elevernas rättssäkerhet att man dokumenterar på ett rimligt och vettigt sätt. Det vi är väldigt inriktade att titta på är till exempel åtgärdsplaner, elever som inte når målen. Har man beskrivit i de här åtgärdsplanerna vad eleverna ska ha för stöd och hjälp och så vidare, och det är vi väldigt kritiska mot om man inte gör för vi ser att man beskriver ofta vad eleven inte kan – inte vad man ska göra från skolans sida för att eleven ska få möjligheter. Den här typen av kritik ger vi, och det här tycker jag är det är väldigt viktigt för elevernas skull. Jag var och pratade på en skolledarkonferens häromdagen när en likartad fråga kom upp. Då sa jag: gå nu inte och gör en massa saker för att Skolinspektionen säger det, utan gör det ni ska göra för att eleverna ska få en bra kunskapsutveckling för då är vi väldigt nöjda också. Och det är där det ligger, det man ska göra ska man göra för att eleverna ska lära sig och ska kunna. Sedan har du helt rätt att betygen går upp och kunskaperna i PISA-undersökningarna går ned. Någonting är ju fel. Det är naturligtvis en betygsinflation och vi tittar på det här och för det tillbaka till skolorna. Det här är ett stort problem tycker jag.

Maciej Zaremba: Det var bra att Jonatan Hollbeck fick ordet. Jag har hört många lärare säga att dessa ”åtgärdsplaner” är, milt uttryckt, mindre användbara i pedagogiskt arbete. Skulle man samla alla de svenska pärmar som det står ”handlingsplan” eller ”åtgärdsplan” på, skulle de räcka upp till månen. Nåja... men de är troligen fler än de som någonsin slagit i dem. Vi har varit inne på detta problem: att granskningsrådet producerar ett slags ögontjäneri. Jag har nyligen tittat på ett nytt och imponerande incitamentssystem. Staten betalar 500 miljoner kronor till en ideell förening som heter SKL, som i sin tur ska locka sjukhusen att befordra patientsäkerheten. Vad är det första kravet som man ställer på sjukhusen? Det är en pärm med handlingsplan! Där

ska det stå bland annat att sjuksköterskor ska tvätta händerna både före och efter patientkontakt. Jag har frågat runt om hur uppföljningen av dylika planer går till. Det första inspektörerna brukar fråga efter är själva pärmen. Ibland är det också det enda de frågar efter. Vi får alltså en granskning av pseudohandlingar, som det dock tagit mycket energi och tid för lärare och läkare att ta fram. Jag vill minnas att Anders uppskattat att läkare får ägna över 30 procent av sin tid åt administrativa handlingar som de menar saknar relevans för deras arbete.

Anders Ivarsson Westerberg: Tack så mycket. Därmed var själva vittnesseminariet över.

Samtidshistoriska frågor

I skriftserien publiceras redigerade utskrifter från vittnesseminarier, aktuell forskning samt konferensrapporter om det samtidshistoriska området.

Information om serien: www.sh.se/shi.

De flesta titlarna i serien finns att hämta i fulltext, gratis, i Digitala Vetenskapliga arkivet, DiVA, <http://www.diva-portal.se>.

Några av titlarna i serien har utgivits i samarbete med CBEES, (Centre for Baltic and East European Studies) vid Södertörns högskola. Ansvarig för arbetet med skriftserien är docent Fredrik Eriksson, Fredrik.L.Eriksson@sh.se.

Serien

1. *Olof Palme i sin tid*. Red. Kjell Östberg (2001).
(Finns endast elektroniskt i DiVA då den tryckta upplagan är slut.)
2. *Kvinnorörelsen och '68*. Red. Elisabeth Elgán (2001).
(Finns endast elektroniskt i DiVA då den tryckta upplagan är slut.)
3. *Riva alla murar! Vittnesseminarier om sexliberalismen och om Pockettidningen R*. Red. Lena Lennerhed (2002).
4. *Löntagarfonderna – en missad möjlighet?* Red. Lars Ekdahl (2002).
5. *Dagens Nyheter: minnesseminarium över Sven-Erik Larsson. Vittnesseminarium om DN och '68*. Red. Alf W Johansson (2003).
6. *Kvinnorna skall göra det! Den kvinnliga medborgarskolan på Fogelstad – som idé, text och historia*. Red. Ebba Witt Brattström och Lena Lennerhed (2003).
7. *Moderaterna, marknaden och makten – svensk högerpolitik under avregleringens tid, 1976–1991*. Torbjörn Nilsson (2003).
8. *Upprorets estetik*. Lena Lennerhed (2005).
9. *Revolution på svenska – ett vittnesseminarium om jämställdhetens institutionalisering, politisering och expansion 1972–1976*. Red. Anja Hirdman (2005).
10. *En högskola av ny typ? Två seminarier kring Södertörns högskolas tillkomst och utveckling*. Red. Mari Gerdin och Kjell Östberg (2006).

11. *Hur rysk är den svenska kommunismen? Fyra bidrag om kommunism, nationalism och etnicitet.* Red. Mari Gerdin och Kjell Östberg (2006).
12. *Ropen skalla – daghem åt alla! Vittnesseminarium om daghemskampen på 70-talet.* Red. Mari Gerdin och Kajsa Ohrlander (2007).
13. *Makten i kanslihuset – ett vittnesseminarium om ett Regeringskansli i förändring.* Red. Emma Isaksson och Torbjörn Nilsson (2007).
14. *Partnerskapslagen – ett vittnesseminarium om partnerskapslagens tillkomst.* Red. Emma Isaksson och Lena Lennerhed (2007).
15. *Vägar till makten – statsrådets och statssekreterarnas karriärvägar.* Anders Ivarsson Westerberg och Cajsa Niemann (2007).
16. *Sverige och Baltikum's frigörelse. Två vittnesseminarier om storpolitik kring Östersjön 1991–1994.* Red. Thomas Lundén och Torbjörn Nilsson (2008).
17. *Makten och trafiken i Stadshuset. Två vittnesseminarier om Stockholms kommunalpolitik.* Red. Torbjörn Nilsson (2009).
18. *Norden runt i tvåhundra år. Jämförande studier om liberalism, konservatism och historiska myter.* Torbjörn Nilsson (2010).
19. *1989 med svenska ögon. Vittnesseminarium om Östeuropas omvandling.* Red. Torbjörn Nilsson och Thomas Lundén (2010).
20. *Statsminister Göran Persson i samtal med Erik Fichtelius (1996–2006).* Red. Werner Schmidt. DVD utges av SVT och Södertörns högskola (2011).
21. *Bortom rösträtten. Politik, kön och medborgarskap i Norden.* Lenita Freidenwall och Josefin Rönnbäck (2011).
22. *Borgerlig fyrklöver intog Rosenbad – regeringsskiftet 1991.* Red. Torbjörn Nilsson och Anders Ivarsson Westerberg (2011).
23. *Rivstart för Sverige – Alliansen och maktskiftet 2006.* Red. Fredrik Eriksson och Anders Ivarsson Westerberg (2012).
24. *Det började i Polen – Sverige och Solidaritet 1980–1981.* Red. Fredrik Eriksson (2013).
25. *Förnyelse eller förfall? Svenska försvaret efter kalla kriget.* Red. Fredrik Eriksson (2013).
26. *Staten och granskningsamhället.* Red. Bengt Jacobsson & Anders Ivarsson Westerberg (2013).

Granskningar har blivit både vanligare och alltmer omdiskuterade. Många har börjat tala om förekomsten av ett granskningssamhälle. Granskningar – vare sig de kallas revision, tillsyn, kontroll, kvalitets-säkring, inspektion, utvärdering eller certifiering – har idag många förespråkare, men börjar också få sina kritiker.

Den 15 februari 2013 hölls ett vittnesseminarium med rubriken ”Staten och granskningssamhället” vid Södertörns högskola. Där fördes en livlig diskussion såväl om granskandets välsignelser som om dess avigsidor. Tre frågor stod i fokus: varför granskas det så mycket? Vad händer när man granskar? Vilka konsekvenser får det myckna granskandet?

I denna skrift publiceras utskriften av vittnesseminariet tillsammans med en inledande artikel av Bengt Jacobsson och Anders Ivarsson Westerberg som ställer frågan om det finns någon väg ut ur granskningssamhället?