

Rapport  
**Verksamhetsnära  
kvalitetsarbete i  
funktionsstödsförvaltningen**



**Datum för beslut:** FSN-AU 2021-02-11

**Ansvarig:** Förvaltningsdirektör

**Förvaltning:** Funktionsstödsförvaltningen

**Diarienummer:** FSN-2020-2732

## Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Bakgrund och syfte .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Metod .....</b>	<b>4</b>
<b>3. Lagstöd.....</b>	<b>5</b>
<b>4. Tillitsbaserad styrning .....</b>	<b>5</b>
<b>5. Styrning samt struktur för kvalitets- och utvecklingsarbetet .....</b>	<b>6</b>
<b>6. Förbättringsområden .....</b>	<b>9</b>
<b>7. Åtgärder.....</b>	<b>14</b>
<b>8. Planering och genomförande.....</b>	<b>16</b>

## Sammanfattning

Med anledning av uppmärksammade kvalitetsbrister gav funktionsstödsnämndens arbetsutskott i oktober 2020 ett uppdrag till funktionsstödsförvaltningen att utreda och återkomma med förslag på hur förvaltningen avser säkra kvaliteten i det verksamhetsnära arbetet i samtliga av funktionsstödsförvaltningens verksamheter.

Utredningen skulle särskilt belysa:

- hur den stödjande strukturen för kvalitetsarbetet ska se ut,
- hur styrning och ledning säkerställs i verksamheterna,
- hur resultatet av arbetet med analyser och åtgärder av kvalitetsbrister i verksamheten följs upp.

Funktionsstödsförvaltningen har under november 2020 till januari 2021 genomfört en intern utredning av frågorna genom dialoger och intervjuer med en bred representation av olika roller, funktioner och personer i funktionsstödsförvaltningen. Utöver dialoger granskades även beslut och inspektionsmeddelanden från inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Arbetsmiljöverket.

Denna rapport baseras på de resultat som funktionsstödsförvaltningens utredning visat och syftar till att svara upp mot det utredningsdirektiv som funktionsstödsnämnden gett förvaltningen.

Utredningen har identifierat ett antal områden som upplevs särskilt betydelsefulla, men i dagsläget också delvis problematiska, för att kunna säkerställa kvaliteten i det verksamhetsnära arbetet i funktionsstödsförvaltningen. Områdena behandlar aspekter inom styrning, rapportering och uppföljning, ledarskap, samverkan och organisationsstruktur, nära stöd till verksamheter, kompetens samt kulturfrågor. De identifierade områdena stämmer väl överens med de problem som Tillitsdelegationen<sup>1</sup> beskriver som hinder för det goda mötet i offentliga välfärdsverksamheter i Sverige.

I utredningen lyfts flera förbättrande åtgärder för att säkra:

- Styrning och ledning
- Uppföljning och resultat
- Verksamhetsnära stöd
- Kompetensutveckling

Ett viktigt resultat av utredningen är att det finns en hög samstämmighet och ett stort engagemang för kvalitetsfrågor och brukares bästa, både hos medarbetare, chefer och stabsfunktioner i funktionsstödsförvaltningen. Detta lyfts fram som en positiv kraft och god grogrund att utgå ifrån i det fortsatta arbetet med förbättrande åtgärder.

---

<sup>1</sup> Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn, SOU 2018:47

## 1. Bakgrund och syfte

Verksamheten har under 2020 arbetat med flera förbättrande åtgärder bland annat utifrån inspektionsmeddelande från Inspektionen för vård och omsorg, Arbetsmiljöverket samt förvaltningsens arbete med kvalitet inom ramen för avvikelshantering.

Med anledning av de uppmärksammade bristerna gav funktionsstödsnämndens arbetsutskott i oktober 2020 ett utredningsdirektiv till funktionsstödsförvaltningen (FSN-2020-2735). Uppdraget var att utreda och återkomma med förslag gällande hur förvaltningen avser att säkerställa kvaliteten i det verksamhetsnära arbetet för samtliga av nämndens verksamheter.

Utredningen skulle särskilt belysa:

- hur den stödjande strukturen för kvalitetsarbetet ska se ut,
- hur styrning och ledning säkerställs i verksamheterna,
- hur resultatet av arbetet med analyser och åtgärder av kvalitetsbrister i verksamheten följs upp.

Förvaltningen har genomfört en intern utredning av frågorna och denna rapport baseras på de resultat som funktionsstödsförvaltningens utredning visat. Rapporten syftar till att svara upp mot det utredningsdirektiv som funktionsstödsnämnden gett förvaltningen.

## 2. Metod

Utredningen baserades på dialoger och samtal med personer som har olika roller och funktioner i förvaltningen. Målsättningen med dialogerna var att få en bred representation för att fånga flera perspektiv kring förvaltningens utmaningar och möjligheter gällande kvalitet i det verksamhetsnära arbetet. Dialog har skett med bland annat chefer på samtliga nivåer, omsorgspedagoger, forskare och olika stödfunktioner i förvaltningen. Dialogerna har främst skett i grupp genom analysmetoden SWOT<sup>2</sup>. Utöver gruppdialogerna har fördjupade samtal i grupp eller med enskilda personer genomförts.

Utredningen har även grundats på resultaten av en enkätundersökning med medarbetare som genomfördes i en stor andel av funktionsstödsförvaltningens verksamheter under våren 2019. Syftet med enkäten var att få en bild av kännedomen kring avvikelshantering och rapporteringsskyldighet, inklusive förbättringsförslag från medarbetarna. Vidare har utredningen grundats på intervjuer med grundskoleförvaltningen, fastighets- och gatukontoret samt förskoleförvaltningen i Malmö stad för att få reda på hur de arbetar med att säkerställa kvaliteten i det verksamhetsnära arbetet. Underlag till utredningen har inhämtats genom att studera beslut och inspektionsmeddelanden avseende granskningar och tillsyner från IVO och Arbetsmiljöverket.

---

<sup>2</sup> Analysmetoden SWOT är en sammanslagning av orden strengths, weaknesses, opportunities och threats, där syftet är att analysera ur samtliga av de fyra perspektiven.

### 3. Lagstöd

Insatser inom socialtjänsten, verksamheter enligt LSS samt hälso- och sjukvården ska vara av god kvalitet och arbetet ska bedrivas systematiskt, vilket framgår i lagtext och tillhörande föreskrifter. De insatser som utförs ska genomföras av personer med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras<sup>3</sup>. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9) omfattar hela hälso- och sjukvården, hela socialtjänsten och all verksamhet enligt LSS och anger att den som bedriver socialtjänst, verksamhet enligt LSS och hälso- och sjukvård ska ha ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

Förutom att reglera kvalitetsarbetet finns också lagar och regler kring arbetsmiljön. Arbetsmiljölagen (AML) är grunden i den lagstiftning som styr arbetsmiljöarbetet. AML är en ramlag och dess skrivningar är allmängiltiga och reglerar förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Den konkretiseras sedan i arbetsmiljuförordningen (AMF) och i föreskrifter från Arbetsmiljöverket (AFS). Utöver Arbetsmiljölagen påverkas arbetet med arbetsmiljön av lagar och regler som till exempel Medbestämmandelagen, Arbetstidslagen och Diskrimineringslagen. Även Lagen om arbetsskadeförsäkring och Lagen om allmän försäkring har koppling till arbetsmiljöområdet.

### 4. Tillitsbaserad styrning

Under de senaste åren har frågor kring styrningen av svenska välfärdsorganisationer varit en livlig diskussion; både inom organisationerna, medialt samt i forskarvärlden. I juni 2016 tillsatte dåvarande regering en delegation, Tillitsdelegationen, som var verksam under åren 2016–2020<sup>4</sup>.

#### Vad är tillitsbaserad styrning?

I Tillitsdelegationens betänkande (Med tillit växer handlingsutrymmet - tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn, SOU 2018:47) definieras tillitsbaserad styrning på följande sätt:

*Styrning, kultur och arbetsätt med fokus på verksamhetens syfte och medborgarens behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att:*

- *stimulera samverkan och helhetsperspektiv,*
- *bygga tillitsfulla relationer, samt*
- *säkerställa att medarbetaren kan, vill och vågar hjälpa medborgaren.*

I definitionen betonas att en organisation måste göra sig *tillitsvärdig* innan tilliten kan ”förtjänas”, genom att säkerställa att man kan, vill och vågar hjälpa brukaren. Detta betyder att tillit *inte* innebär ett fritt valt arbete, utan det förutsätts att det finns tydliga ramar och mandat för uppdraget – men att samarbete och påverkan på arbetsätt och beslut inom ramen kan ske genom ett flexibelt och professionellt handlingsutrymme. Allt med medborgarens, brukarens, bästa i fokus.

---

<sup>3</sup> Socialtjänstlagen (2001:453), lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387) samt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)

<sup>4</sup> [www.tillitsdelegationen.se](http://www.tillitsdelegationen.se)

## Tillit i Malmö stad

Tillitsdelegationens arbete fick stor påverkan på synen kring offentliga verksamheters styrning. Även i Malmö stad väcktes mycket diskussioner kring behovet av en mer tillitsbaserad styrning. Frågor som graden av detaljstyrning från kommunfullmäktige, bland annat genom en översyn av den kommunala styrningen genom mål och styrdokument i förhållande till andra styrsignaler och krav för nämnderna, identifierades och utvärderades. Arbetet är fortfarande pågående men har hittills resulterat i ett beslut om en förändrad struktur för kommunfullmäktiges målstyrning<sup>5</sup>. Under avsnitt 6 redogörs för hur denna målstruktur samspelar med andra delar av funktionsstödsförvaltningens styrning.

## 5. Funktionsstödsförvaltningens styrning samt struktur för kvalitets- och utvecklingsarbetet

Funktionsstödsförvaltningen bildades 1 maj 2017. Sedan start har förvaltningen arbetat med att ta fram riktningen för förvaltningens uppdrag och behov av utveckling. Förvaltningsledningen tog 2019 fram och beslutade om sex fokusområden för förvaltningen att arbeta mot fram till 2022<sup>6</sup>. Under varje fokusområde återfinns ett antal områden för att förtydliga vad varje område innehåller. Förvaltningens prioriterade fokusområden spänner över hela grunduppdraget för förvaltningen och berör allt från att exempelvis öka individens självbestämmande och delaktighet, fördjupa samarbete och helhetssyn, utvecklas som attraktiv arbetsgivare och lärande organisation samt att utveckla arbetet med välfärdsteknologi och digitalisering. Fokusområdena följs upp på olika sätt, ibland som en del i förvaltningens målarbete, ibland inom ramen för olika projekt och handlingsplaner.



Bild 1 – Funktionsstödsförvaltningens strategiska fokusområden

<sup>5</sup> STK-2019-94

<sup>6</sup> <https://cityofmalmo.omniacloud.net/komin/organisation-och-styrning/forvaltningarnas-organisation/funktionsstodsforvaltningen/funktionsstodsforvaltningens-fokusomraden>

## Uppbyggnad av intern struktur för kvalitets- och utvecklingsarbete

Utöver att uppdraga riktningen för den interna styrningen har funktionsstödsförvaltningen arbetat med att bygga upp och successivt utveckla en intern struktur för förvaltningens kvalitets- och utvecklingsarbete.

Förvaltningen har bland annat tagit fram och implementerat ett digitalt ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med SOSFS 2011:9, vilket inkluderar arbetssätt för hur kvalitetsssäkring av insatser genom årliga egenkontroller och åtgärder ska genomföras av förvaltningens chefer på enhets- respektive sektionschefsnivå. Ett kvalitetsråd har formerats i syfte att följa och analysera brister samt initiera förbättrande åtgärder rörande avvikelser på systemnivå. Gemensamma riskdialoger har införts, i syfte att årligen identifiera risker på avdelnings- och förvaltningsnivå, samt besluta om hantering av dessa inför nästkommande år. Samtidigt har förvaltningens arbetssätt kring målstyrning utvecklats och inneburit att chefer i högre grad nu är involverade i att arbeta fram och följa upp aktiviteter och delaktiviteter på respektive nivå.

Det är viktigt att understryka att flertalet av de strukturer som byggts upp sedan funktionsstödsförvaltningens bildande är förhållandevis nya. I vissa fall pågår fortfarande ett aktivt arbete med att förankra arbetssätt och rutiner hos chefer och stödfunktioner, till exempel gällande ledningssystemet för systematiskt kvalitetsarbete och förvaltningens kvalitetsråd.

Några av dessa strukturer, exempelvis arbetet med avvikelshantering och kvalitetsråd, har varit föremål för intern utvärdering men även fördjupad granskning av Malmö stads stadsrevision<sup>7</sup>. I *Lägesrapport avvikelshantering*<sup>8</sup> från 2019 gavs en samlad lägesbild av förvaltningens arbete med avvikelser. Rapporten baserades på revisionens synpunkter och identifierade förbättringsområden från den fördjupade granskningen, men även på en enkät där en stor andel av förvaltningens medarbetare deltog i syfte att undersöka medarbetares kännedom om sin rapporteringsskyldighet och kunskap avseende avvikelshantering. I enkäten gavs också utrymme för medarbetare att lämna förbättringsförslag och synpunkter på strukturen och arbetssättet.

Sammantaget mynnade både revisionens granskning och den interna enkäten till medarbetare ut i ett antal åtgärder för att förstärka och utveckla arbetssätten med avvikelshantering och analyser. Flertalet av dessa åtgärder genomfördes under 2020 men några pågår fortfarande, till exempel arbetet med att förstärka kopplingarna mellan kvalitetsråden och att utveckla verksamheternas lokala arbete och struktur för avvikelshantering.

## Kvalitet - ett svårfångat begrepp som följs och följs upp på många olika sätt

Kvalitet kan definieras på många olika sätt och det är inte alltid enkelt att enas om vad begreppet egentligen betyder och innebär. Exempelvis kan kvalitet relateras till struktur och förutsättningar i form av exempelvis budget, personal och lokalers utformning. Samtidigt spelar organisering och utförandet av insatser en stor roll, men också resultat och effekter ur individens upplevda perspektiv är viktiga komponenter i begreppet kvalitet.

I funktionsstödsförvaltningens styr- och ledningssystem återfinns en definition av kvalitetsbegreppet innebörd:

*Ett sätt att definiera kvalitet är att göra rätt sak, på rätt sätt, i rätt tid. Vad som är det rätta utgår alltid från behoven hos dem som verksamheten är till för. Denna beskrivning av*

---

<sup>7</sup> Fördjupad granskning avvikelshantering, SR-2019-33

<sup>8</sup> FSN-2019-2417

*kvalitetsbegreppet ska ligga till grund för arbetet som utförs i funktionsstödsförvaltningen. Förvaltningen ska ta fram lösningar som är anpassade efter individen, med hänsyn till att alla har rätt till ett rättssäkert, likvärdigt, effektivt och jämlikt bemötande<sup>9</sup>.*

Med hjälp av styrsignaler och direktiv tolkas kvalitetsbegreppet och översätts till handlingar i insatser och stöd till brukare:

*Styrmiljön i stora organisationer är ofta komplex. Funktionsstödsförvaltningens verksamheter har att förhålla sig till bland annat lagar, nationella föreskrifter, kommunala mål, policyer och budget. Tillsammans utgör dessa en ram som reglerar förvaltningens verksamhet samt ger signaler om hur den bör inriktas för att skapa en god kvalitet.<sup>10</sup>*

Texten beskriver den komplicerade styrning som är gemensam för många offentliga organisationer och kommuner. I praktiken innebär den att kommunala verksamheter måste tolka, förhålla sig till och omsätta flertalet styrsignaler i det dagliga arbetet för att kunna bidra till insatser av god kvalitet för brukare.

Det är förvaltningsledningens roll att vara både översättare och utövare av det lokala styret, både gällande den kommunala styrningen från nämnd och kommunfullmäktige, liksom den statliga styrningen i form av lagstiftning, föreskrifter och riktlinjer.

Utöver de av förvaltningsledningen beslutade fokusområdena styrs funktionsstödsförvaltningen av flertalet andra styrsignaler med olika avsändare. Gemensamt för flera av dessa är den årliga planeringen och uppföljningen, samt att nedslag genom rapportering ofta sker mer än en gång under året. Många av signalerna är reglerade genom styrdokument som beskriver krav och inriktning för olika områden, dessa kan vara både lokalt framtagna explicit för funktionsstödsförvaltningen, alternativt är de kommunövergripande och därmed beslutade av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen.

Mål och budget, intern kontroll, ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete enligt SOSFS 2011:9, systematiskt arbetsmiljöarbete, systematiskt arbete med kompetensförsörjning genom GAP-analyser, arbete med aktiva åtgärder (mot kränkningar och diskriminering), systematiskt brandskyddsarbete samt ekonomistyrning genom budget och ekonomisk uppföljning är några av de styrprocesser som förvaltningens chefer och stödfunktioner årligen planerar och följer upp sitt arbete genom.

En betydelsefull styrprocess är Malmö stads målstyrning. Målstyrningen beskrivs som en del i en större styrmodell för Malmö stad, där även andra styrsignaler för att följa nämndernas grunduppdrag återfinns. Inför budgetåret 2020 beslutade Malmö stad sig för att ändra riktning i stadens målarbete, i syfte att skapa förutsättningar för en mer tillitsbaserad styrning. Ambitionen är att arbeta med färre, konkreta och långsiktiga mål som riktas till de nämnder som anses bäst kunna bidra till målpuppfyllelse:

*Kommunfullmäktigemålen anger ett fåtal områden där nämnder och styrelser ska arbeta gemensamt för att åstadkomma en tydlig förflyttning över mandatperioden. Med ett tydligt fokus på kraftsamling kring några gemensamma utvecklingsområden förväntas detta bidra till ännu bättre samverkan mellan berörda nämnder och styrelser.*

---

<sup>9</sup> Styr- och ledningssystem för funktionsstödsförvaltningen, FSN-2017-798

<sup>10</sup> Styr- och ledningssystem för funktionsstödsförvaltningen, FSN-2017-798



*bryter inte ned kommunfullmäktigemålet i egna mål, utan arbetar direkt mot kommunfullmäktiges målsättningar.<sup>11</sup>*

För funktionsstödsnämndens del innebär stadens målstyrning att nämnden ”träffas” av fem kommunfullmäktigemål för mandatperioden. Dessa återfinns inom målområdena *Utbildning och arbete, Stadsutveckling och klimat* samt *En god organisation*. Dessa mål har förvaltningen riktat till de delar av organisationen som bäst anses kunna bidra, vilket i praktiken innebär att fyra av fem mål ska planeras och följas upp av samtliga verksamhetsavdelningar plus utvalda stabsavdelningar.

Funktionsstödsnämnden har valt att besluta om ytterligare fem nämndspecifika mål, utöver de fem mål från kommunfullmäktige som nämnden tilldelats. Av dessa fem nämndsmål är tre fördelade till samtliga verksamhetsavdelningar plus utvalda stabsavdelningar. Övriga två är riktade till enskilda avdelningar och specifika enheter. Det innebär att förvaltningens samtliga verksamheter totalt ska förhålla sig till och förväntas bidra till sju mål under mandatperioden, några avdelningar förväntas bidra till fler.

En stor del av arbetet med förvaltningens kvalitets- och utvecklingsarbete har fokuserat på att utarbeta effektiva arbetsätt som gynnar synergier i styrningen. Fokus har legat på att synka arbetet med de stora styrprocesserna kring mål och budget, ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete och intern kontroll. Detta är ett fortsatt pågående arbete. Det återstår även arbete med att bättre koppla ihop flera av processerna inom HR med övriga styrprocesser, exempelvis det systematiska arbetsmiljöarbetet och arbetet med kompetensutveckling. Syftet är att underlätta för chefer och verksamheter att kunna planera, prioritera och bättre kunna följa upp sitt arbete i vardagen.

Den detaljerade beskrivningen av förvaltningens styrning, inklusive ansvarsfördelning, återfinns i Styr- och ledningssystemet för funktionsstödsförvaltningen<sup>12</sup>.

## **6. Förbättringsområden**

I funktionsstödsförvaltningens utredning har ett antal områden identifierats som upplevs särskilt betydelsefulla men i dagsläget också delvis problematiska för att kunna säkerställa kvaliteten i det verksamhetsnära arbetet.

### **Resultaten målar en bild av flera utmaningar**

Utredningen visar att förvaltningen upplevs ha en allt för splittrad och omfattande styrning med många styrsignaler som inte prioriteras innan de skickas ut i organisationen. Respondenterna framför en önskan om en mer avgränsad inriktning med tydligare målsättning för förvaltningen som helhet, som är tydligt kopplad till det direkta arbetet med brukare. Framförallt förvaltningens chefer anser att för mycket tid och kraft läggs på att navigera, tolka och på egen hand prioritera avseende riktning och faktiska arbetsuppgifter. Kopplat till den omfattande styrningen följer också omfattande krav på skriftlig rapportering som även den upplevs splittrad och uppdelad i olika system, blanketter och handlingsplaner. Översikten och inflytandet över varje verksamhets planering och uppföljning anses låg, vilket försvårar för möjligheterna att skapa engagemang och delaktighet hos både chefer och medarbetare kring kvalitetsarbetet.

---

<sup>11</sup> Instruktion för arbetet med styrning, ledning och utveckling med kommunfullmäktigemål – Stadskontoret Malmö stad 2020

<sup>12</sup> Styr- och ledningssystem för funktionsstödsförvaltningen, FSN-2017-798

Ledarskapet har särskilt genomlysts i utredningen. Både i förhållande till de formella chefsrollerna som finns i förvaltningen och det praktisknära ledarskapet genom omsorgspedagog/stödpedagog med utökat ansvar. Det framgår att implementeringen av ett praktisknära ledarskap bör fortsätta följas och att goda exempel och erfarenheter från bland annat daglig verksamhet och avdelning LSS-bostäder bör användas och spridas i förvaltningen.

Inom området ledarskap har första linjens chef, sektionschefen, återkommande problematiserats i utredningen. I utredningen framgår att det är av stor vikt att denna roll genomlyses och att arbetsuppgifter och krav på rapporteringskrav är av betydelse för verksamhetens kvalitetsarbete, detta då sektionschefer bör ha en framträdande roll i att leda, driva och påverka kvalitets- och utvecklingsarbetet samt arbetsmiljöarbetet i respektive verksamhet. Utredningen har vidare visat att förutsättningarna för att lyckas med det uppdraget i dagsläget är svårt, vilket riskerar att påverka arbetsmiljön för både chefer och medarbetare men även kvaliteten i insatserna till brukare.

När det gäller att arbeta utifrån ett helhetsperspektiv med brukarens behov i centrum lyfts en samstämmig önskan om bättre samarbete mellan olika roller och funktioner samt över avdelningsgränser, men även inom avdelningar. Att även stabs- och andra stödfunktioners roller bör användas ur ett bredare helhetsperspektiv är ett resultat som framkommit, både från chefer men också från stabsfunktionerna själva. Det framkommer att det finns goda exempel på fungerande strukturer på kunskapsutbyte mellan olika avdelningar och mellan olika funktioner, exempelvis nätverk för olika yrkesroller, men att detta arbete behöver drivas på och utvecklas ytterligare för att skapa bättre effekter.

Samarbetet och helhetsperspektivet kring brukare är en återkommande aspekt även när det gäller området kompetens. I utredningen framgår att både chefer och medarbetares kompetens anses avgörande för kvaliteten i verksamheten, men att detta är en komplex fråga med många utmaningar. Förutom svårigheter med att lyckas rekrytera medarbetare med rätt kompetens upplevs det också finnas utmaningar i att behålla dessa i verksamheten. En önskan om att bättre ta till vara och utnyttja den kompetens som finns i förvaltningen lyfts återkommande. I detta sammanhang betonas just behoven av bättre samarbeten, i syfte att sprida kunskap och kompetens, så att fler kan ta del och få fördelar av den.

Respondenterna i utredningen lyfter även ändamålsenliga lokaler, hjälpmedel och IT-utrustning som betydelsefulla redskap i det verksamhetsnära kvalitetsarbetet.

### **Det verksamhetsnära stödet är en avgörande faktor**

Funktionsstödsförvaltningens uppdrag är komplext. För att lyckas säkra kvaliteten är det avgörande att uppfattningen om ramen för det gemensamma uppdraget med fokus på brukares behov är tydligt för hela organisationen. Det krävs också ett tillgängligt och uttalat stöd till medarbetare och chefer som arbetar närmast brukare, en tanke som stöds av forskningen som Tillitsdelegationen presenterat<sup>13</sup>.

I funktionsstödsförvaltningen finns många funktioner med hög kompetens som arbetar för att ge kärnverksamheterna stöd i olika frågor. Dessa funktioner finns ibland närmast verksamheten, men de kan också vara organiserade i stabsavdelningar eller funktioner långt ifrån verksamheten. I utredningen framkommer att vissa delar av stödet som ges direkt till verksamhet och första linjens chef behöver förstärkas. Flera aspekter och förslag på förbättringar för att skapa bättre förutsättningar för kvalitetsarbetet i verksamheterna diskuteras som en del av utredningens

---

<sup>13</sup> Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn, SOU 2018:47

resultat. Framförallt tre viktiga områden har återkommit, gällande att stärka upp det stöd som behövs närmast verksamheter för att säkra kvaliteten:

1. Ett förstärkt nära ledarskap
2. Strukturerade möjligheter till reflektion och dialog om kvalitet i uppdraget
3. Minskade krav om skriftlig rapportering och illegitima arbetsuppgifter för de som utgör första linjen i verksamheterna, primärt sektionschefer, i syfte att frigöra tid för dialog och stödjande arbete till medarbetare

Dessa tre aspekter är relevanta att fokusera på i förhållande till att bygga ut det verksamhetsnära behovet av stöd. Vidare är även organiseringen av stödfunktioner, såsom socialt ansvarig samordnare (SAS) men också stabsavdelningar inklusive graden av centralisering kontra decentralisering av stöd, en viktig komponent som förvaltningen bör beakta i det vidare arbetet. Det är samtidigt viktigt att understryka att verksamheterna själva bör få möjlighet att påverka innehållet i och utformningen av det verksamhetsnära stödet. Det är en avgörande ingång för att öka ändamålsenligheten och värdet i det stöd som ges. Förvaltningen behöver dock säkerställa att respektive avdelningars arbete följs ur ett helhetsperspektiv för att säkerställa likvärdigheten och möjliggöra samarbeten.

### **Kulturen - ett område som delvis bygger på graden av tillit**

Välfärdsorganisationer behöver baseras på en humanistisk värdegrund med brukarens bästa i fokus, i vilken styrningen och ledningen bygger på en tillit till att de professionella, medarbetare och chefer, med sin kompetens och erfarenhet gör sitt yttersta för att leva upp till de värden och normer som ligger till grund för uppdraget.

Ett tydligt tecken på att en organisation saknar tillit är graden av detaljstyrning och kontroll. Det är viktigt och absolut nödvändigt att kunna följa och granska utveckling och kvalitet i de insatser som en kommunal förvaltning ansvarar för, både enligt lagstiftning men också genom den lokalt beslutade styrningen, exempelvis via fullmäktige eller nämnd. Samtidigt menar Tillitsdelegationen<sup>14</sup> att mängden uppföljning och kontroller behöver balanseras, att det är nödvändigt att regelbundet utvärdera och följa upp beslut om metoder för kontroll i en organisation samt att dessa sedan väljs ut selektivt. Uppföljningen bör vara baserad på dialog nära verksamheten och med fokus på kvalitativa indikatorer, inte kvantitativ mätning. Utan en medvetenhet kring kontroll och granskning riskerar upplevelsen av en allt för omfattande uppföljning bredas ut i organisationen, och i värsta fall skymma sikten för kärnuppdraget till brukare.

I utredningen är ett av de tydligaste resultaten att styrningen och rapporteringen i funktionsstödsförvaltningen upplevs fragmentarisk och omfattande. De många kraven om skriftlig rapportering lyfts återkommande som ett problem som står i vägen för att kunna utföra värdeskapande insatser med kvalitet i verksamheterna. Samtidigt beskrivs en brist i att resultat och uppföljning inte sker i den omfattning eller på det sätt som är önskvärt. Brister kan finnas kvar över tid och i värsta fall cementeras i verksamheter. Förklaringarna till detta motiveras delvis med en svårighet att i kunna bedöma och prioritera vad som är viktigt att följa upp, i den stora mångfald av styrsignaler och krav som framförallt chefer ska hantera. Det leder till att ”det viktigaste” riskerar att sorteras bort genom chefers egna prioriteringar. En annan förklaring bygger på avsaknaden av en hållbar och värdeskapande struktur för just uppföljningen.

---

<sup>14</sup> Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn, SOU 2018:47

Vad beror behovet av en hög detaljstyrning på? Varför uppstår en bristande tillit till de professionellas förmåga? Detta är såklart väldigt svåra frågor att svara på och orsakerna kan vara flera. Tillitsdelegationen (2018) menar att ett utbrett problem i välfärdsverksamheter generellt handlar om en rädsla för att göra fel. Detta kan enligt forskarna hänga samman med en rädsla för att bli uppmärksam i media och/eller rädsla för rättsliga konsekvenser. Rädslan byggs dessutom på när acceptansen och förståelsen för eventuella fel och brister är låg, exempelvis i media.

Tillitsdelegationen (2018) menar att rädslan i sig kan skapa problematiska effekter i en organisation. Den kan leda till kulturer som baseras på defensivitet, passivitet och ökad grad av onödigt byråkratiska medel, till exempel överdrivna rapporterings- och dokumentationskrav samt kontroller och granskningar på hög detaljnivå med fokus på formalia. Vidare menar forskarna i Tillitsdelegationen att rädslan riskerar att ”inkorporeras” i styrningen, då genom att den interna kulturen i verksamheterna anpassar sig och utövar sitt uppdrag med det huvudsakliga syftet att undvika att göra fel, genom att ägna en stor del av tiden åt så kallade *riskminimering*. Även detta fokus riskerar att ta tid och energi från uppdraget där brukarens behov bör stå i centrum genom insatser av hög kvalitet och verksamhetsutveckling. Rädslan underminerar också de systematiska arbetsätten vi har för att hantera brister – avvikelser och rapporter om brister i arbetsmiljön – eftersom dessa bygger på att öppet våga berätta om fel och risker med fokus på systemfel.

Utredningen visar att förvaltningen är i behov av att förbättra kulturen avseende prestige, transparens och ansvarstagande. Det föreligger ett större behov av att utveckla styrning och ledning åt att vara mer tillitsorienterad än vad som varit känt av förvaltningsledningen. Samtidigt tål att understrykas att kulturfrågorna behöver ställas i relation till den komplexa styrning som föreligger förvaltningen avseende uppdrag och de förutsättningar som ges.

### **Styrningen är nyckeln**

De områden som i utredningen har identifierats och som på olika sätt anses påverka kvalitetsarbetet i förvaltningens verksamheter stämmer väl överens med de problem som Tillitsdelegationen<sup>15</sup> beskriver som hinder för det goda mötet i offentliga välfärdsverksamheter. I deras rapport lyfts bristande medborgarfokus, frånvaro av helhetsperspektiv, detaljstyrning och administrativa tidstjuvar, frånvarande ledarskap och bristande stöd till medarbetarna samt bristande kompetensförsörjning och kunskapsutveckling som avgörande faktorer och hinder. Samtliga av dessa områden har på olika sätt berörts och beskrivits som fynd även i funktionsstödsförvaltningens utredning.

Enligt Tillitsdelegationen (2018) kan samtliga problem och hinder som står i vägen för insatser av god kvalitet i offentliga verksamheter härledas till styrningen och ledningen av verksamheterna. De menar att det som krävs för att åtgärda problemen är att samtliga komponenter som påverkar verksamheterna långt fram i organisationen adresseras och tas om hand i ett förbättringsarbete. Det är alltså inte tillräckligt att ändra eller utveckla en isolerad del av styrningen, utan ett helhetsgrepp som inkluderar styrning, kultur, ledarskap, organisation, processer samt stöd till verksamheter behöver genomföras för att nå effekter som främjar kvalitet och tillit.

Tillitsdelegationen har tagit fram *sju vägledande principer* som kan tillämpas för att utöva en mer tillitsbaserad styrning och ledning. Dessa är *tillit*, *medborgarfokus*, *helhetsyn*, *handlingsutrymme*, *stöd*, *kunskap* och *öppenhet*. Målet med samtliga principer är att genom tillit till professionen skapa goda förutsättningar för flexibilitet, kvalitet och service i mötet med brukare. När förändringar i

---

<sup>15</sup> Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn, SOU 2018:47

styrningen ska genomföras är det viktigt att dessa principer medvetandegörs och integreras i arbetet.

Utredningen visar att det finns en stor förändringsvilja och en gemensam samsyn kring de förbättringsområden som identifierats för funktionsstödsförvaltningen. De åtgärdsförslag som tagits fram har sin grund i de sju principerna för en tillitsbaserad styrning. Genom att använda principerna i ett fortsatt arbete ökar förutsättningarna att lyckas med verklig och värdeskapande förändring.

### **Avslutningsvis**

Utredningen har identifierat flera angelägna förbättringsområden. Det viktigaste området belyser förvaltningens modell för styrning och ledning. Detta område bör behandlas och åtgärdas först, företrädesvis i form av en genomlysning av modellen. Detta bör genomföras med det tydliga och huvudsakliga syftet att våga göra konkreta förändringar, i enlighet med de rekommendationer och vägledande principer som också Tillitsdelegationen lägger fram i sin forskning.

För att nå önskade effekter, där en hög grad av tillit och hög kvalitet i insatserna uppnås, krävs naturligtvis ett mycket omfattande och fokuserat arbete och framförallt tid. Just bristen på tid och uthållighet har framträtt som en del av problematiken kring det förändringsarbete och den verksamhetsutveckling som sker i förvaltningen idag. Detta är inte unika problem för funktionsstödsförvaltningen, utan den kortsiktiga och ”ryckiga” styrning beskrivs vara generellt betingad i svensk välfärd<sup>16</sup>.

Utredningen har också visat på vikten av att förbättringsarbetet sker i hög symbios med framförallt funktionsstödsnämnden. Styrningen av förvaltningen är inte isolerad och autonom, utan förutsättningarna för att kunna påverka styrningen bygger i hög grad på att det finns ett gott samarbete och möjligheter till dialog, en tydlig rollfördelning mellan politik och tjänstepersonsorganisationen och samtidigt goda möjligheter till alliansskapande med de förtroendevalda politikerna i nämnden. Det är av stor vikt att grunderna för detta samarbete genomlysas ur ett tillitsperspektiv.

Slutligen är det återigen viktigt att lyfta det engagemang för kvalitetsfrågor och brukares bästa som finns hos medarbetare, chefer och stabsfunktioner i funktionsstödsförvaltningen. Tillitsbaserad styrning baseras på att alla som verkar i en organisation är med och tar ansvar för att skapa god kvalitet, oavsett plats och roll. Den kraft som förvaltningens medarbetare innehar, vilket återges i utredningen, kommer utan tvivel att fungera som en värdefull grogrund i det fortsatta utvecklingsarbetet.

---

<sup>16</sup> Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn, SOU 2018:47

## 7. Åtgärder

Uppdraget från funktionsstödsnämndens arbetsutskott i oktober 2020 (FSN-2020-2735) var att utreda och återkomma med förslag gällande hur förvaltningen avser att säkerställa kvaliteten i det verksamhetsnära arbetet för samtliga av nämndens verksamheter.

Baserat på den utredning som förvaltningen genomfört redogörs i detta avsnitt för hur förvaltningen avser säkerställa de delar som utredningen särskilt skulle belysa:

- hur den stödande strukturen för kvalitetsarbetet ska se ut,
- hur styrning och ledning säkerställs i verksamheterna,
- hur resultatet av arbetet med analyser och åtgärder av kvalitetsbrister i verksamheten följs upp.

### Styrning och ledning

**Styrning och ledning i verksamheterna kommer att säkerställas genom att:**

- *Genomlysna förvaltningens modell för styrning*
- *Ta fram och genomföra ett utvecklingsprogram för chefer i funktionsstödsförvaltningen*

Styrningen är den enskilt viktigaste frågan att bemöta och arbeta med för att åtgärda problem som hindrar kvaliteten och det goda mötet med brukaren, vilket tydligt framgår i den forskning som finns på området kring tillitsbaserad styrning<sup>17</sup>. Förbättringsområdet kring styrning och ledning har därför i mångt och mycket en överordnad prioritering i förhållande till övriga förbättringsområden. Genom att förändra styrningen kan också övriga områden förbättras.

Ingången ska vara att göra relevanta förändringar i modellens utformning. Fokus bör vara att medvetet rensa i antalet styrsignaler och att samla de viktigaste i en långsiktig, tidsatt och övergripande plan för förvaltningen. I detta arbete ingår också att förtydliga förvaltningens gemensamma värdegrund och ram för det gemensamma uppdraget som en förvaltning.

I en del av genomlysningen bör det också ingå att särskilt se över förvaltningens organisationsstruktur och dess ändamålsenlighet, särskilt i förhållande till verksamhetsavdelningarna och dess möjlighet till samverkan och helhetsperspektiv för brukares behov. Detta är en viktig åtgärd som i sin tur påverkar också ansvarsområden och definitioner av roller för förvaltningens chefer, då primärt enhetschefer och sektionschefer. Även för titlarna omsorgspedagoger/stödpedagoger med utökat ansvar finns behov av en tydlighet i ansvarsområden och mandat.

Särskilt sektionschefernas roll och behovet av förändringar i denna ska understrykas. Illegitima arbetsuppgifter som kan skötas av andra professioner och/eller stödfunktioner bör lyftas bort. En mer utpräglad struktur för kollegialt samarbete och gemensamt granskande av kvalitet i verksamheten bör införas.

---

<sup>17</sup> Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn, SOU 2018:47

## Uppföljning, resultat och signalsystem

### **Hur resultatet av arbetet med analyser och åtgärder av kvalitetsbrister i verksamheten följs upp kommer att säkerställas genom att:**

- *Inrätta en intern strategisk funktion med uppdrag att genomföra granskning av kvalitetsbrister inom verksamhetsavdelningarna. I uppdraget ska det även ingå att ge stöd och riktning i det efterföljande arbetet med att säkerställa kvaliteten.*
- *Inom verksamhetsavdelningarna utveckla strukturer för uppföljning av att de åtgärder som vidtas i kvalitetsarbetet får avsedd effekt.*

Ett viktigt fokus i genomlysning av styrmodellen bör vara metoder och frekvens av uppföljning och rapportering, detta då det är viktigt att medvetandegöra balansen i kontroller och uppföljning kontra tillitsaspekten. Ett övervägande att minska på mängden skriftlig rapportering som helhet rekommenderas. I förhållande till första linjens chefer i synnerhet är det nödvändigt att aktivt överväga att ta bort skriftliga rapporteringskrav som inte är absolut nödvändiga.

Samtidigt följer ett behov av att utveckla mer strukturerade dialogforum för uppföljning, i syfte att kunna följa resultat och utveckling. Framförallt enhetschefer fyller en viktig funktion i att på ett strukturerat vis efterfråga resultat och samtidigt identifiera behov av stöd hos respektive sektionschef. Det är då av stor vikt att chefer i förvaltningen har tillgång till verksamhetens resultat, exempelvis genom de signalsystem som är avsedda för detta: avvikelse- respektive arbetsmiljösystemet. Här rekommenderas ett vidare arbete i att bygga ihop signalsystemet till att omfatta helheten till att innefatta både kvalitet för brukare och god arbetsmiljö för medarbetare.

Resultat på övergripande nivå, det vill säga aggregerade resultat, rekommenderas att i högre grad baseras på dialog snarare än skriftlig inrapportering. Facilitering av dialoger bör i högre utsträckning genomföras med hjälp av stabsfunktioner.

## Verksamhetsnära stöd och kompetens

### **Den stödjande strukturen för kvalitetsarbetet kommer att säkerställas genom att:**

- *Fortsätta utveckla och följa arbetet med praktikenära ledarskap*
- *Utreda struktur för systematisk reflektion och tid för verksamhetsutveckling*
- *Förtydliga och definiera SAS roll*
- *Fortsätta följa arbetet med att utveckla ett kompetenscenter*
- *Fortsätta följa arbetet med att utveckla förvaltningsgemensam introduktion för funktionsstödsförvaltningens chefer*

Behovet av ett utvecklat verksamhetsnära stöd till medarbetare och chefer som arbetar närmast brukare är en avgörande faktor för att säkra kvaliteten i verksamheten. Stödet kan organiseras på olika sätt, i direkt anslutning till verksamheten eller i stabsavdelningar med mer distans. I funktionsstödsförvaltningen pågår flera viktiga arbeten som syftar till att förstärka detta stöd i verksamheterna. Framförallt utvecklingen av strukturer för det nära ledarskapet bör beaktas men också behovet av att ytterligare utreda hur behovet av systematisk reflektion och tid för verksamhetsutveckling bäst kan tillgodoses, detta då dessa två komponenter hänger samman.

Övriga viktiga delar som inryms i ett verksamhetsnära stöd är den socialt ansvariga samordnarens, SAS, roll. Utredningen visar att denna roll behöver definieras ytterligare. Längre fram i processen är det även av vikt att mer lokala anpassningar av stödstrukturer för kvalitets- och analysarbete testas, utifrån behov och förutsättningar i verksamheterna.

För att kunna bedriva insatser med god kvalitet krävs också att alla medarbetare som arbetar i organisationen har rätt kompetens för uppdraget. I funktionsstödsförvaltningen pågår flera arbeten och utvecklingsprojekt för att säkra och utveckla kompetensen hos medarbetare, i syfte att kunna erbjuda brukare stöd med så hög kvalitet som möjligt. Det är av vikt att detta arbete sker samordnat ur ett förvaltningsgemensamt perspektiv.

## **8. Planering och genomförande**

Utredningen har identifierat ett antal angelägna förbättringsområden för att säkra och utveckla kvaliteten i funktionsstödsförvaltningens verksamheter. Förbättringsområdena är omfattande och komplexa till sin karaktär och kräver i flera fall vidare utredning. Samtliga kräver noggrann planering för att på bästa sätt och med bäst effekt kunna genomföras inom ramen för ett operativt förbättringsarbete.

Förvaltningsledningen behöver avsätta tid under våren 2021 för att planera för ett genomförande. I planeringen ingår att formulera och besluta vilka åtgärder som ska prioriteras samt hur dessa konkret ska genomföras och ansvarsfördelas. Det är också av vikt att respektive åtgärd värderas utifrån en bedömning av önskad effekt, kontra satsad insats för arbetet. I planeringen ingår att besluta om en struktur för att följa arbetet. I strukturen bör en organisation skapas för att hålla samman och löpande kunna rapportera om arbetet till förvaltningsledningen.

Det konkreta förbättringsarbetet med åtgärder kan med fördel baseras på agila arbetssätt som bygger på tester och användardriven innovation. Det är av stor vikt att både medarbetare närmast brukare, brukare själva och även fackliga representanter involveras och görs delaktiga i tester och utveckling av nya arbetssätt, med motiveringen att kvalitetsarbete kräver delaktighet och involvering för att uppnå bäst effekt. Metoden tjänstedesign, så kallad användardriven verksamhetsutveckling, kan med fördel användas för att testa om arbetssätt är effektiva och ändamålsenliga utifrån behov och lokala förutsättningar.

Funktionsstödsnämnden kommer att informeras om utvecklingen i åtgärderna via en sammanhållen och övergripande årlig rapportering inom ramen för förvaltningens interna kontroll. Det är rimligt att anta att åtgärderna kommer att behöva genomföras under en lång tid och det är därför förmånligt att integrera uppföljningen i en känd och etablerad rapporteringsstruktur, vars syfte är att säkra kvaliteten i förvaltningens struktur och arbetssätt. Antalet återrapporteringar under ett år kan anpassas utifrån status och skede i utvecklingsprocessen, men en årlig återrapport vid minst två tillfällen per år bör ske, åtminstone inledningsvis.