



Datum
2018-10-11
Vår referens
Matts Hansson
Utvecklingssekreterare
Matts.Hansson@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Remiss - Med tillit växer handlingsutrymmet (SOU 2018:47) och en lärande tillsyn (SOU 2018:48) STK-2018-780

Sammanfattning

Tillitsdelegationen presenterade sitt omfattande huvudbetänkande den 14 juni 2018. Betänkandet innehåller ett stort antal förslag och rekommendationer. Remissvar har inkommit från grundskolenämnden, funktionsstödsnämnden, förskolenämnden, arbetsmarknads- och socialnämnden samt hälsa-, vård- och omsorgsnämnden. Nämnderna är genomgående positiva till betänkandets förslag och rekommendationer. Synpunkter har lämnats på bland annat problemen med kompetensbrist, utbildning och medarbetarnas kompetens som styrmedel, finansiering av den verksamhetsnära forskningen, övergången från riktade statsbidrag till generella, medborgarbegreppet och framgångsfaktorn dialog.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Finansdepartementet

Beslutsunderlag

- En lärande tillsyn, SOU 2018:48
- Med tillit växer handlingsutrymmet, SOU 2018:47
- Remiss - Med tillit växer handlingsutrymmet (SOU 2018:47) och en lärande tillsyn (SOU 2018:48)
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 181022 Remiss - Med tillit växer handlingsutrymmet (SOU 2018:47) och en lärande tillsyn (SOU 2018:48)
- Remissvar från hälsa-, vård- och omsorgsnämnden
- Remissvar från grundskolenämnden
- Grundskolenämnden beslut 180919 §124
- Remissvar från förskolenämnden
- Förskolenämnden beslut 180919 §109 med Särskilt yttrande (M+L)
- Remissvar från funktionsstödsnämnden
- Funktionsstödsnämnden beslut 180921 §105
- Remissvar från arbetsmarknads- och socialnämnden
- Arbetsmarknads- och socialnämnden beslut 180924 §367
- Hälsa- vård- och omsorgsnämnden beslut 180924 §86

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2018-10-22

Kommunstyrelsen 2018-10-29

Beslutet skickas till

Arbetsmarknads- och socialnämnden

Funktionsstödsnämnden

Förskolenämnden

Grundskolenämnden

Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden

Ärendet**Sammanfattning av utredningen samt dess förslag och rekommendationer**

Regeringen tillsatte i juni 2016 en delegation med uppdrag att analysera och föreslå hur styrningen av välfärdstjänster i offentlig sektor kan utvecklas för att i större omfattning ta tillvara medarbetares kompetens och erfarenhet. Delegationen fick namnet Tillitsdelegationen. Uppdrag var bland annat att främja utvecklingsarbete i kommuner, landsting och berörda myndigheter.

Tillitsdelegationens arbete har präglats av dialog och diskussion med verksamma inom välfärdssektorn, bland annat kommuner, landsting, statliga myndigheter, fackliga organisationer och brukarorganisationer. Tolv försöksverksamheter, varav en i Malmö stads förskoleförvaltning, som följts av forskare har bidragit till delegationens arbete och slutsatser. I det omfattande huvudbetänkandet presenteras delegationens slutsatser, förslag och rekommendationer.

Malmö stad har getts möjlighet att yttra sig om delegationens huvudbetänkande, *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn* (SOU 2018:47) och ett delbetänkande, *En lärande tillsyn – statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg* (2018:48). Endast huvudbetänkandet behandlas här, eftersom delbetänkandets förslag är inarbetade i huvudbetänkandet. Remissvar har inkommit från grundskolenämnden, funktionsstödsnämnden, förskolenämnden, arbetsmarknads- och socialnämnden samt hälsa-, vård- och omsorgsnämnden.

Nedan följer först en kortfattad sammanfattning av huvudbetänkandet därefter nämndernas synpunkter samt stadskontorets kommentarer och synpunkter på dess förslag och rekommendationer. Redan här finns anledning att påpeka att betänkandet är mycket omfattande och innehåller ett stort antal förslag och rekommendationer (se särskilt kapitel 7, sidorna 299-382).

Utredningens utgångspunkter

Utredningen har ett brett systemperspektiv eller som utredningen också skriver – helhetsperspektiv - på styrningen av offentlig sektor. Ett för hårt fokus endast på formell styrning som till exempel lagar och regler, tillsyn, ekonomistyrning och prestationsstyrning på bekostnad av den styrning som sker via kulturen, värdegrunden, ledarskap och medledarskap, menar utredningen, leder till att vi får svårt att undvika till exempel målkonflikter, motsägelser och en alltför detaljerad styrning.

Utvecklingen av styrning och ledning inom offentlig sektor befinner sig i en brytningstid. Inriktningen på delegationens uppdrag utmanar rådande synsätt och erbjuder alternativ för hur offentlig verksamhet kan styras och ledas. Denna inriktning kan sammanfattas i en strävan efter mer tillit i styrning och ledning inom offentlig sektor.

Utredningen utgår från den kritik som under de senaste åren riktats mot de delar av dagens mål- och resultatstyrning, ekonomistyrning samt granskning och uppföljning som lett fram till detaljstyrning, dokumentationskrav, administrativa tidstjuvar etc. Detta hindrar många medarbetare (rektorer, lärare, sjuksköterskor, förskolelärare, undersköterskor, socialsekreterare och så vidare) att använda tiden till de som verksamheten är till för (elever, boende på vårdboenden, klienter och så vidare).

Tillit

Utredningen konstaterar att dagens offentliga sektor inte förmår att fullt ut ta tillvara på det engagemang och den kunskap som finns i brukarmötande yrkesgrupper eller hos brukare, patienter, elever och så vidare. Utredningens uppdrag handlar följaktligen om att bidra med en styrning av offentlig sektor som i större utsträckning tar tillvara på dessa gruppers engagemang och kompetens. Utredningen definierar tillitsbaserad styrning och ledning som: *styrning, ledning 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.*

Delegationen menar att de tre styrfilosofierna *hierarki* (reglering, formell beslutsmakt), *marknad* (konkurrens, tävling och incitamentstyrning) och *tillit* alla finns i en organisation men att balanspunkten nu behöver förändras. Delegationen menar att tilliten som styrningsfilosofi har underbetonats under senare år. I nuläget behöver hierarki och principer från marknaden tonas ner menar utredningen till förmån för mer av tillit inom och mellan olika delar av styrkedjan.

Mötet medborgaren-medarbetaren

Utgångspunkten tar utredningen i mötet mellan medborgaren och medarbetaren. Det är i detta möte som kvalitet och effektiviteten i offentlig sektor avgörs. I utredningen kopplas det som sker i mötet också till de utmaningar som pekats ut i framtiden om hur vi ska klara att finansiera den framtida välfärden. Med utgångspunkt i mötet identifierar utredningen följande hinder:

- Bristande medborgarfokus.
- Frånvaro av helhetsperspektiv.
- Detaljstyrning och administrativa tidstjuvar.
- Frånvarande ledarskap och bristande stöd till medarbetarna.
- Bristande kompetensförsörjning och kunskapsutveckling.
- Bristande öppenhet.

Att bygga tillit

Utredningen bygger många av sina resonemang på resultaten från de tolv försöksverksamheterna som utredningen följt via bland annat följeforskning men också genom omfattande besök inom bland annat kommunal verksamhet. Med utgångspunkt i detta sammanfattas resultatet i tydliga rekommendationer för hur vi kan bygga mer tillit, dessa är:

- Tillitsfull dialog mellan tjänstemän och politiker.
- Begränsat antal mål, regler och krav på återrapportering.
- Kollegial kvalitetsgranskning och lärande tillsyn.
- Gränsöverskridande samarbeten.
- Delegerad verksamhetsutveckling.
- Medledarskap och chefer som skapar förutsättningar.
- Psykologisk trygghet och relationsbyggande.
- Lösningar med medborgaren i centrum.
- Värdegemenskap och organisatoriskt självförtroende.
- Tid och tålmod.

Utredningen konstaterar också att vid utvecklande av mer tillit i styrningen är *mod* och *nyfikenhet* att våga pröva nya arbetssätt som ligger utanför ramar, tankesätt och strukturer viktiga. Därför måste det finnas en *acceptans* i organisationen för att hantera misstag och kunna dra lärdomar av dessa. För att åstadkomma mer tillit i styrningen är det också viktigt att *involvera* alla i styrkedjan.

Ett genomgående tema för utredningens resonemang kring styrning är behovet av att ta ett helhetsperspektiv kring styrning och ledning. Staten behöver till exempel anlägga ett systemsynsätt och se över helheten av styrsätt av den kommunala sektor för att bättre kunna undvika målkonflikter, suboptimeringar etc.

Värderingar

Utredningen menar också att grundläggande värderingar måste bli mer styrande i en organisation som utmärks av mer tillit i styrningen. Det handlar då om den trygghet och den riktning som en värdegemenskap ger. I utredningen lyfts också fram att människor motiveras av att bli involverade i nätverk och partnerskap där relationer präglas av ömsesidighet, respekt och lärande.

Ledarskap

Ledarskapet på alla nivåer har stor betydelse för att kunna åstadkomma mer tillit i styrningen. För att beskriva problemen som idag kännetecknar styrningen av offentlig sektor inleder utredningen med följande citat från Henry Mintzberg (SOU 2018:47 sidan 41):

Problemet är en form av styrning och ledning med fjärrkontroll, där man är avskuren från verksamheten men ändå fast besluten att kontrollera den. Man omorganiserar oförtröttligt, mäter som en galning, premierar en heroisk form av ledarskap, gynnar konkurrens där det man behöver är samarbete...

Utredningen ser behovet av ett ledarskap som utvecklas från ett ledarskap inriktat mot makt, ordergivning och kontroll till ett ledarskap som istället karaktäriseras av tilltro, lyhördhet och som är möjliggörande. Ledarskapets roll för att utveckla mer tillit i styrning och ledning menar utredningen handlar om att

- Skapa och ta tillvara på den motivation som finns hos medarbetarna.
- Vara paraply – som skyddar verksamheten från ett överskott av administrativa krav och

- styr signaler.
- Sortera och prioritera bland styrsignalerna.
- Medla mellan produktion och kontroll.
- Att tillsammans med stödfunktioner utgöra ett kitt i organisationen för att möjliggöra en helhetssyn och gemensam förståelse för uppdraget.

Förslag och rekommendationer

Utredningens förslag och rekommendationer är drygt trettio stycken. Flera av dessa innehåller flera olika förslag och rekommendationer, vissa är omfattande och övergripande samtidigt som andra är mycket detaljerade. Alla förslag och rekommendationer går därför inte att kommentera här (se kapitel 7).

Nedan följer först några korta kommentarer till några av utredningens förslag och rekommendationer som på olika sätt förekommit i nämndernas remissvar.

7.1 Utredningen föreslår att regeringen ska stärka sin kompetens och förmåga till styrning av välfärdssektorn samt att som huvudprincip använda sig av generella statsbidrag.

Utredningen rekommenderar kommunerna att genomföra en analys av nuvarande mål och indikatorer inom välfärdsområdet, prioritera och, vid behov, formulera och identifiera andra mer relevanta utifrån ett helhets- och medborgarperspektiv

7.4.1 För att tillsynen ska bidra mer till utveckling behöver den vara tillräckligt bred och kvalitativ i syfte att kunna fånga det som är väsentligt för patienter, elever och brukare.

7.4.2 Bestämmelsen om att Skolinspektionen ska förena ett föreläggande med vite i vissa situationer tas bort för att möjliggöra situationsanpassning och en mer tillitsbaserad styrning och ledning. Syftet är att förbättra tillsynens effektivitet och att utforma den på ett sätt som bidrar mer till utveckling.

Remissinstansernas yttrande

Remissen har skickats för yttrande till arbetsmarknads- och socialnämnden, förskolenämnden, funktionsstödsnämnden, grundskolenämnden och hälsa-, vård- och omsorgsnämnden. Samtliga remissinstanser ställer sig, som tidigare sagts, överlag positiva till utredningens förslag och rekommendationer. I flera nämnders remissvar ges också en rad exempel på pågående utvecklingsarbeten i linje med utredningens förslag och rekommendationer om mer tillit i styrning och ledning. Nedan följer utdrag från de nämnder som lämnar avvikande synpunkter:

Förskolenämnden

Förskolenämnden menar att tillitsdelegationen ibland är för svepande i analysen av orsakerna till välfärdssektorns tillkortakommanden, att det också finns andra orsaker till problem som måste hanteras parallellt. Problemen inom förskolans område handlar till exempel om kompetensbrist, hög personalomsättning och inte minst förändrade uppdrag från staten genom till exempel läroplanerna. Sådana omständigheter har i för liten utsträckning lyfts fram i betänkandet.

Kompetent personal i verksamheterna närmast brukaren är inte tillräckligt för att förverkliga välfärdssektorns uppdrag. Även andra nivåer och led i styrkedjan – staten, den politiska nämnden, förvaltning och stödfunktioner nära verksamheten behöver relevant kunskap om

uppdraget samt ha förståelse för att behov och förutsättningar ser olika ut.

Vidare konstaterar nämnden att demokrati förverkligas i människors faktiska agerande gentemot varandra individuellt och i grupp. I detta spelar en politisk församling och dess förvaltning en viktig roll när den bevakar hur det demokratiskt beslutade uppdragen formulerat i till exempel läroplanerna och barnkonventionen genomförs. Delegationen har i liten utsträckning lyft fram de värden som den lokala demokratin tillför välfärdssektorn.

Moderaterna (M) och Liberalerna (L) har lämnat särskilt yttrande i förskolenämnden.

Grundskolenämnden

Nämnden menar att utredningen lyfter fram andra styrfaktorer, till exempel kultur, värdegrund och ledarskap, som är lika betydelsefulla för att styrningen ska påverka verksamheten i praktiken samt de resultat verksamheten åstadkommer. Tillitsdelegationen avstår dock från att lyfta fram den kanske mest effektiva styrformen – utbildningen och medarbetarnas kompetens. Den grundläggande utbildning som medarbetare inom välfärdssektorn får när de utbildar sig till bland annat lärare, fritidspedagog och förskollärare är otvetydigt den styrning som påverkar medarbetarnas tänkande och handlande allra mest under hela yrkeslivet. Återkommande fortbildning under yrkesåren kan fylla på och stödja det, men få styrsignaler kan mäta sig i betydelse med den behörighetsgivande utbildningen. Därför är det förvånansvärt att Tillitsdelegationen inte diskuterar utbildningens betydelse som styrfaktor, särskilt i en diskussion om hur staten påverkar eller skulle kunna påverka de välfärdstjänster som levereras till medborgarna.

Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden

Vad gäller den riktade forskningsfinansieringen (kap. 7.1.3) vill nämnden gärna se en möjlighet till att statliga forskningsmedel också kan riktas direkt till kommunerna och inte enbart till lärosätena. De FoU-miljöer som finns kan då få bättre förutsättningar att kunna bedriva verksamhetsnära forskning. Med tanke på den demografiska utvecklingen för Sverige menar nämnden att äldreomsorgen utgör ett nödvändigt forskningsområde. Utvecklingsområden framöver skulle kunna vara äldres delaktighet och inflytande, trygghet och hälsofrämjande insatser.

Nämnden menar också att det är viktigt att beakta medborgare och brukare/patients behov eftersom dessa är både komplexa och mångfasetterade. Nämnden efterfrågar därför ett tydligare resonemang kring begreppen medborgare och brukare/patient, utifrån att behov och krav kan se olika ut i de respektive grupperna och till och med leda till motstridiga prioriteringar.

Stadskontorets bedömning

Stadskontoret ställer sig positiv till utredningens förslag om en mer kvalitativ tillsyn som är verksamhets- och situationsanpassad samt där råd och vägledning ingår som en del i tillsynen. En sådan utveckling är av godo och möjliggör för kommunens verksamheter att få stöd i att se mönster och trender som indikerar brister i verksamhetens kvalitet. En tillitsbaserad tillsyn är en ambitionshöjning där differentiering i metoder och arbetssätt är önskvärt. Om förslaget ska få önskad effekt krävs kompetenshöjande insatser och regelbunden dialog med kommunen för att säkerställa att rättssäkerheten inte riskerar åsidosättas för den enskilde medborgaren. Den statliga tillsynen har sedan reformeringen år 2010 genererat ett avståndstagande mot tjänstepersonerna i kommunen där stöd och dialog har saknats, vilket skapat en bristande tillit från kommunens sida. En situations- och verksamhetsanpassad statlig tillsyn kan innebära samhällsekonomiska

vinster på sikt och skapa färre negativa bieffekter, exempelvis när det gäller arbetsmiljön och personalomsättning.

En större tillit till professionen bör leda till en bättre arbetsmiljö och ökad kvalitet och effektivitet i verksamheterna. Delegationens förslag om minskad statlig detaljstyrning av kommunerna och principen om generella statsbidrag välkomnas då detaljstyrning och riktade statsbidrag har lett till ökat fokus på dokumentation och en kortsiktighet i kommunal verksamhet. En aspekt att uppmärksamma som inte utredningen diskuterar är om det finns någon problematik vid en övergång från befintliga riktade stadsbidrag till generella. Det vill säga finns det någon övergångsproblematik just vid "växlingen". I den fortsatta utvecklingen finns anledning att uppmärksamma detta.

Medborgarbegreppet spelar i betänkandet en framträdande roll och har stor betydelse i argumentationen för betydelsen av mötet mellan det offentliga och samhället – alltså mötet medarbetaren och medborgaren. Delegationen gör på sidan 41 i fotnot 2 en avgränsning av begreppet genom att bland annat konstatera att begreppet medborgare *ligger närmare termen "kommuninvånare"*. *Vi avser medborgare som mottagare av bland annat tjänster och myndighetsbeslut.* Avgränsningar måste naturligtvis göras i ett utredningsarbete för att uppdraget ska bli hanterligt men stadskontoret vill påpeka att genom denna avgränsning missar utredningen ett viktigt dilemma.

Mötet mellan medborgaren och medarbetaren i offentlig sektor är en central och viktig utgångspunkt för utredningen. Ramarna för detta möte sätts av medborgaren via det representativa politiska systemet genom till exempel lagstiftning, vid prioriteringar mellan olika områden etc. Men medborgaren uppträder dessutom som service- och tjänstemottagare, då som brukare.

För medarbetaren kan detta dilemma bland annat beskrivas som - vart ska lojaliteten riktas är det mot lagen (som har stiftats av medborgarna via det politiska systemet) eller mot den enskilda medborgaren (som brukare, klient, elev, anhörig och så vidare) som medarbetaren möter och hans behov av service och tjänster?

Utredningen missar att utveckla detta grundläggande dilemma genom att inte gör tydligare skillnad på när medborgaren uppträder som den som sätter ramarna för medarbetaren och den som möter medarbetaren i serviceögonblicket.

I utredningen används begreppet dialog som en grundläggande framgångsfaktor i arbetet att åstadkomma mer tillit i styrningen. Stadskontoret instämmer i detta men menar att begreppets betydelse i framställningen borde ha lyfts fram genom en kortare presentation och precisering av vad vi egentligen menar och de avgränsningar som finns till andra begrepp som till exempel diskussion, debatt och så vidare. En kortfattad resonemang för vad en god dialog är och bör vara skulle stärkt utvecklingen mot mer tillit i styrningen.

Ansvariga

Eva Marie Tancred Utvecklingssekreterare
Andreas Norbrant Stadsdirektör