



Datum  
2018-09-26  
Adress  
Lugna gatan 82  
Diarienummer  
FSKF-2018-13727

## Yttrande

Till  
Kommunstyrelsen

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

Förskolenämnden beslutar att lämna följande yttrande:

#### **Sammanfattning**

Förskolenämnden är i huvudsak positiv till Tillitsdelegationens huvudbetänkande *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn* (SOU 2018:47) och medföljande delbetänkande *En lärande tillsyn, statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg* (SOU 2018:48). Detta gäller dels betänkandets inriktning och principer för att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning men också i stora drag betänkandets förslag och rekommendationer. I yttrande kommenteras några av betänkandets förslag och rekommendationer särskilt.

#### **Yttrande**

##### **Övergripande synpunkter**

Förskolenämnden ställer sig i huvudsak bakom betänkandets utgångspunkter, inriktning och problemformuleringar. Styrningen inom Malmö stads förskola har under de senaste åren tagit stora steg i riktning mot att minska onödig kontroll, undanröja hinder för medarbetarna, erbjuda verksamhetsnära stöd i syfte att öka medarbetarnas handlingsutrymme och ansvarstagande. Delegationens slutsatser ger vind i ryggen att fortsätta och fördjupa detta arbete.

Förskolenämnden har på olika sätt engagerats i Tillitsdelegationens arbete, inte minst genom att delegationen valt att följa och analysera förvaltningens s.k. utvecklingsbesök, som en av sina 12 försöksverksamheter. Utvecklingsbesöken har granskats utifrån ett exempel på kollegialt lärande och i fokus står den förvaltningspolitiska avvägningen mellan tillit och kontroll. Delegationens omfattande dialog kring styrning med olika led och nivåer i ett antal kommuner, besök i verksamheter, tillitsforum m.m. har fördjupat diskussionerna och redan lett till en ökad medvetenhet om olika styrningsfilosofiers påverkan på välfärdssektorn.

Det är tillfredsställande att delegationen återkommande påminner om varför styrning och ledning behöver justeras, nämligen att verksamhetens syfte och brukarens perspektiv behöver fokuseras inom vård, skola och omsorg i än högre grad än vad som görs i dag. Delegationen beskriver mötet mellan medborgare och medarbetare och framhåller att det är här, ”i det goda mötet” som värde och kvalitet uppstår. Förskolenämnden instämmer i den analysen.

Delegationen menar att de tre styrfilosofierna hierarki (reglering, formell beslutsmakt,) marknad (konkurrens, tävling och incitamentsstyrning) och tillit alla behövs i en organisation men att balanspunkten behöver förändras. Hierarki och principer från marknaden behöver tonas ner menar man till förmån för mer av tillit inom och mellan olika delar av styrkedjan. Tillitens grund är den inre motivation som skapas när man ger beslutsutrymme. Delegationen menar att tilliten som styrningsfilosofi har underbetonats under senare år. Förskolenämnden ställer sig bakom en sådan förskjutning mot tillitsstyrning.

Tillit är ett sympatiskt begrepp som är lätt att säga ja till. Delegationens grundläggande antagande om orsakssambandet mellan ökad tillit i styrningen och en större kvalitet i mötet mellan medborgare och brukare innehåller sannolikt en hel del sanning. Men 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 t.ex. kompetensbrist, hög personalomsättning och inte minst förändrade uppdrag från staten genom t.ex. läroplanerna. Sådana omständigheter har i för liten utsträckning lyfts fram i betänkandet.

Det är förvånande att Tillitsdelegationen inte mer djuplodande diskuterar den behörighetsgivande utbildningens betydelse som styrfaktor. Det är utan tvekan så att utbildningen till t.ex. förskollärare, fritidspedagog- eller lärare är den faktor som påverkar medarbetarnas tänkande och handlande mest under hela yrkeslivet. Återkommande kompetensutveckling kan fylla på och stödja kvaliteten i verksamheten men få styrsignaler kan mäta sig i betydelse med den behörighetsgivande utbildningen.

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.

Förskola, skola, vård och omsorg har sinsemellan olika uppdrag, behov och förutsättningar. I betänkandet har dessa skillnader inte beaktats utan delegationen har i sina principiella resonemang lagt sig på en relativt abstrakt nivå för att vara relevant för samtliga dessa verksamheter. Förskolenämnden förutsätter att det arbete som blir följden av delegationens rekommendationer och förslag tar hänsyn till den särart som präglar respektive välfärdssektor, och fortsättningsvis behandlar dem utifrån sina särskilda förutsättningar och uppdrag.

## Synpunkter utifrån avsnitt i huvudbetänkandet

### 7.1 En tillitsbaserad styrning av och inom kommunsektorn

Nämnden ser positivt på att delegationen slår fast att kommuner och stat generellt fokuserat för mycket på den formella kommunala och statliga mål- och resultatstyrningen, utan säkra effekter i form av kvalitetsutveckling inom välfärdssektorn. Med den typ av mål- och resultatstyrning som tillämpats i många kommuner har de ansvariga politiska nivåerna ofta inte fått en tillräckligt tydlig bild av respektive välfärdssektors svagheter och styrkor på väsentliga områden. Därmed har det inte heller blivit klarlagt vilka resurser och andra förutsättningar som den ansvariga politiska nivån behöver tillhandahålla.

Förskolenämnden bedömer att en ändamålsenlig mål- och resultatstyrning som fokuserar på kärnuppgiften kan leda till ett dynamiskt system som gynnar utveckling. Sannolikt finns dock ett behov av att ytterligare anpassa mål och resultatstyrningen så att den passar välfärdssektorn, inte bara i stort utan också utifrån varje verksamhets särart. Bland annat behöver mätinstrumenten bli bättre och resultaten av uppföljningar, tillsyn och annan kontroll behöver i högre utsträckning göras användbara i verksamheternas eget utvecklingsarbete. Och på många håll kan behövas fungerande rutiner som säkerställer att huvudmannen får signaler när brister uppstår som inte kan lösas i styrkedjans andra led.

Förskolenämnden välkomnar delegationens förslag att staten kontinuerligt ska analysera konsekvenserna av sin sammantagna styrning av välfärdssektorn. Statens roll i skiftet mot en mer tillitsbaserad styrning är betydande. Ingen enskild myndighet, kommun eller landsting kan driva igenom ett sådant systemskifte på egen hand, då det kräver en helhetssyn och måste genomgå samtliga nivåer i styrkedjan. Idag är den statliga styrningen av förskolan omfattande och det finns många exempel på att styrningen även är fragmenterad och ibland direkt motsägelsefull. Det handlar om regelstyrning, ekonomistyrning, normstyrning m.m. Därtill kommer att styrningen av förskolan ibland framstår som ogenomtänkt och att ett tolkningsarbete behöver göras för att överföra skolans lösningar till förskolans kontext.

I en lärande organisation med dialog mellan samtliga delar av styrkedjan, kompetent och ansvarstagande profession som drivs av en inre motivation finns mindre anledning för staten och för den ansvariga huvudmannanivån att av kontrollskäl följa upp varje aspekt av verksamheternas måluppfyllelse, i vart fall så länge det kan säkerställas att signaler kommer fram om brister i verksamheten som måste åtgärdas på huvudmannanivå. Verksamheternas egna uppföljningar bör betraktas på annat sätt då dessa utgör ett redskap för att få syn på de egna utvecklingsbehoven samtidigt som man själv råder över åtgärderna. Det är dock oklart vad staten via t.ex. Skolinspektionen kräver av omfattningen på huvudmännens uppföljningar och annan kontroll. Vägledning kan på denna punkt inte heller fås i Skolverkets allmänna råd.

Förskolenämnden anser att delegationens slutsatser kring datadrivet analysarbete är intressanta. Mängden data som åläggs verksamheterna att samla in och dokumentera behöver begränsas och prioriteras så att fokus kan ägnas uppföljning av kärnuppdraget och att resultaten av uppföljningarna kan komma till nytta i utvecklingsarbetet. Detta har angivits ovan. Det systematiska kvalitetsarbetet kräver uppföljningar och dokumentation som dock ofta tenderar att fånga det som går att mäta medan kvalitet inom vård, förskola och skola samt omsorg i mångt och mycket handlar om det omätbara. Ett fokus på det mätbara i uppföljningar och utvärderingar, ofta efterfrågat av t.ex. Skolinspektion och kommunfullmäktige via bl.a. kommunrevision, innebär att grundläggande kvaliteter riskerar att hamna utanför fokus. Staten behöver ge stöd i hur mätning av kvalitativa aspekter kan göras tillförlitlig. Förmågan att analysera vad insamlad data säger om verksamhetens svagheter och styrkor behöver vidareutvecklas på alla nivåer. Skolverkets insatser för att stödja verksamhetens analysförmåga i projektet Samverkan för bästa skola (förskola) är ett gott exempel på efterfrågad statlig vägledning.

*Ändamålsenlig användning av riktade statsbidrag till kommuner och landsting*

Förskolenämnden instämmer i beskrivningen av de negativa effekter som riktade statsbidrag kan föra med sig och ställer sig bakom delegationens förslag om att regeringen i första hand ska använda sig av generella statsbidrag. Det är också av stor vikt att sådana statsbidrag är värdebeständiga. Riktade statsbidrag utgår från nationellt identifierade förbättringsområden, som inte alltid sammanfaller med de behov en förskola, skola, annan verksamhet eller huvudman identifierar inom ramen för sitt systematiska kvalitetsarbete. Nämnden instämmer också i huvudbetänkandets beskrivning av de bieffekter riktade statsbidrag för med sig; kortsiktighet, fragmentering och administrativt belastande. Då antalet riktade statsbidrag gentemot skolan men också förskolan har ökat de senaste åren har Malmö stad behövt bygga upp tidskrävande strukturer och rutiner för att hantera dem.

*Rikta forskningsfinansiering mot verksamhetsnära forskning*

Förslagen om förbättrade förutsättningar för kollegialt lärande, verksamhetsnära forskning och samverkan mellan verksamheter och professionsgränser är tilltalande och pågår redan i en ökande omfattning inom skolväsendet i Malmö. Sådana åtgärder måste emellertid vägas mot behovet av att den mest kompetenta personalen finns på plats i verksamheterna, t.ex. i arbetet på förskolan med barnen.

Förskolenämnden instämmer i delegationens slutsatser att den verksamhetsnära forskningen behöver utvecklas. Idag saknas relevant och tillförlitlig forskning på förskolans område för att i tillräcklig omfattning kunna bygga en verksamhet på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Den verksamhetsnära forskningen bör vara tätt knuten till det systematiska kvalitetsarbete som bedrivs inom skolväsendet. Samtidigt är det viktigt att erkänna och hantera den målkonflikt som kan uppstå mellan forskningens frihet och verksamhetens behov.

Förskolenämnden ställer sig positiv till huvudbetänkandets rekommendationer om att lärosäten bör se över hur incitamenten för verksamhetsnära forskning kan stärkas, men också rekommendationen om att kommuner och landsting bör skapa förutsättningar för samverkan och verksamhetsnära forskning. Även mot bakgrund av skolväsendets utmaning med kompetens-försörjning är det nödvändigt att finna nya lösningar som medger t.ex. förskollärare att i perioder delta i verksamhetsnära forskning, utan att det för den sakens skull leder till att erfarna och välutbildade medarbetare i stor omfattning tas från verksamheten och det dagliga arbetet med t.ex. barnen i förskolan.

## **7.2 Tillitsbaserat ledarskap – medledarskap, kultur och värdegrund**

Det är glädjande att medarbetarens avgörande betydelse belyses i betänkandet. Att medarbetarna förstår, kan och vill genomföra sitt uppdrag på bästa sätt utifrån brukarens behov är nödvändigt för att det goda mötet mellan brukare och medarbetare ska uppnås liksom syftet med uppdraget. Det är av största vikt att lyfta alla medarbetargrupper i detta hänseende.

Delegationen beskriver i utredningen hur medarbetarens handlingsutrymme inom välfärdssektorn har minskat. I värsta fall har detta tolkats som bristande tillit till professionen medan det sannolikt också beror på andra omständigheter. Ovan har bl.a. nämnts kompetensbrister samt förändrade och mer krävande uppdrag. Förskolenämnden delar Tillitsdelegationens bild av att styrning som bygger på medarbetarnas förståelse och inre motivation har avsevärt bättre förutsättningar att lyckas än styrning som går ut på att regler ska följas och specifika krav ska uppfyllas. Det är dock enligt förskolenämnden viktigt att inse att i tider av brist på utbildade och erfarna medarbetare efterfrågar den erfarna inte ökat handlingsutrymme utan snarare stöd i form av rutiner och handledning. För att den erfarna medarbetaren ska kunna få ökat handlingsutrymme och utnyttja sin autonomi optimalt, krävs emellertid enligt förskolenämndens mening tydliggörande av handlingsutrymmets ramar. Detta för att arbetsmiljön ska bli dräglig.

Här behöver uppmärksammas att enhetschefer och linjechefer i välfärdssektorn också är medarbetare. Delegationen resonerar om chefers faktiska förutsättningar för att genomföra sitt uppdrag, vilken inte alltid är optimal. I en tillitsstyrd organisation förändras chefers roll menar man. Chefsrollen ska där handla mer mot att skapa förutsättningar, undanröja hinder, se helheten och justera i systemet än att i detalj ta ställning till hur medarbetarna lägger upp sitt arbete. Förskolenämnden menar dock att det är viktigt att hålla i minnet ledarens grundläggande uppgift nämligen att följa upp resultaten av arbetet och stödja medarbetarens och verksamhetens lärande och utveckling genom främjande feedback. I detta sammanhang bör uppmärksammas förskolechefs och rektors särskilda i lag och förordning reglerade uppdrag med ansvar för kvaliteten och uppdraget som pedagogiska ledare.

### *Kultur och värdegrund – en grundsten i styrningen*

I huvudbetänkandet framförs att kommuner och landsting behöver utveckla värderingsstyrda organisationer och att professionell etik är en viktig komponent i det

offentliga uppdraget. Förslag och rekommendation på detta område bygger på bedömningen att ett aktivt värdegrundsarbete motverkar risken för maktmissbruk, korruption och jäv. Detta, och sådana konkreta förslag som att Statskontoret ska utveckla stödmaterial om värdegrund, tyder på en medvetenhet om baksidan med minskad styrning och kontroll. Förskolenämnden anser dock att en värdegrund satt på pränt är en otillräcklig åtgärd för att förebygga riskerna.

Demokrati förverkligas i människors faktiska agerande gentemot varandra individuellt och i grupp och i detta spelar en politisk församling och dess förvaltning en viktig roll när den bevakar hur det demokratiskt beslutade uppdraget formulerat i t.ex. läroplanerna och barnkonventionen genomförs. Delegationen har i liten utsträckning lyft fram de värden som den lokala demokratin tillför välfärdssektorn. En politisk nämnd och dess förvaltning som i huvudsak anpassar sig efter och reagerar på medborgarnas upplevda behov utan att värna om demokrati, likvärdighet och rättssäkerhet, riskerar att tappa greppet om sina egna demokratiska kvaliteter, inte minst när upplevda behov hos medborgarna går stick i stäv med det nationellt beslutade uppdraget, mänskliga rättigheter och principer om allas lika värde. För att motverka att verksamheterna blir slutna krävs transparens och insyn i välfärdsverksamheterna från andra delar i styrkedjan, ytterst de ansvariga politiska församlingarna.

### **7.3 Organisation, processer och stöd**

*En samlad organisation som stödjer det goda mötet*

Bilden som förs fram i betänkandet om att brukarens behov och åsikter idag inte skulle lyssnas till i tillräcklig utsträckning måste ifrågasättas. Medarbetare inom förskola har fullt fokus på barnet. Skollag, läroplaner och barnkonventionen har därtill högt ställda krav på barn- och vårdnadshavares inflytande. I den mån beskrivningen stämmer om ett bristande fokus på brukaren ligger det nog i första hand på andra led i styrkedjan. Det är här i övriga delar av styrsystemet som brukarens och medarbetarens perspektiv behöver lyftas fram och göras till huvudsaken.

Förskolenämnden ställer sig bakom delegationens resonemang om en samlad organisation som stödjer det goda mötet mellan medarbetare och brukare. Slutsatserna om att stödfunktioner (t.ex. HR och ekonomi) ska arbeta långsiktigt gentemot verksamhetens uppdrag är intressanta och samtidigt självklara. Det är därvid grundläggande att hela styrkedjan har god kunskap och insikt om respektive verksamhets uppdrag. Förskolenämnden vill poängtera att det ofta krävs kraftfulla insatser för att motverka stuprörstänkande och få till en helhet runt brukaren. Här spelar också faktorer som t.ex. sekretesslagstiftning och liknande en hindrande roll.

### **7.4 En lärande tillsyn**

I slutbetänkandet föreslås att den statliga tillsynen ska vara mer situations- och verksamhetsanpassad och att den bör få en mer kvalitetsutvecklande funktion än i dag. I detta sammanhang bör också beaktas den omfattande tillsyn av fristående förskolor och

annan pedagogisk verksamhet som landets kommuner genomför på uppdrag av staten. Det uppdraget ska utföras på motsvarande sätt som den statliga tillsynen.

Tillsynen av skolväsendet har haft olika skepnad under de senaste 25 åren. Ibland har förankring av det nationella uppdraget, rättighetsperspektivet, likvärdighet och förutsägbarhet varit tillsynens fokus. Därefter har motreaktioner kommit med krav på större fokus på utvecklingsarbete och kvalitetsutveckling. Det är förskolenämndens uppfattning att en syntes av dessa båda perspektiv är att föredra. Förskolenämnden bedömer att den tillsyn som i dag bedrivs har kommit längre än vad som framgår av bänkandet. T.ex. uppmärksammas kvalitativa aspekter i den regelbundna tillsynen och där är muntlighet och samtal en viktig del i processen. Det är dock riktigt att anmälningsärenden inte har muntliga inslag.

Det är möjligt att det, som anges i delbetänkandet, finns behov av att i högre grad situations- och verksamhetsanpassa tillsynen och att göra den mer kvalitativ för att fånga det som är väsentligt för barnen och eleverna. Samtidigt finns anledning att uppmärksamma de konsekvenser som en situationsanpassad tillsyn kan komma att få på rättssäkerheten, förutsägbarheten och likvärdigheten, principer som ibland felaktigt förväxlas med formalism.

Det är viktigt att hålla i minnet att det tidigare, innan staten påbörjade den omfattande tillsyn som nu pågått under cirka femton års tid, fanns brister vad gäller medarbetares kännedom om uppdraget såsom det är beskrivet i skollag och läroplaner. Det handlade om kunskapsbrister om sådana viktiga ting som rätten till särskilt stöd, det kompensatoriska uppdraget, arbetet mot kränkande behandling m.m. Den situationen är idag radikalt förändrad. Det är möjligt men inte självklart att den statliga tillsynen i dess nuvarande form har kommit till vägs ende vad gäller implementering av uppdraget.

Förskolenämndens erfarenhet från Skolinspektionens regelbundna tillsyn är att den har varit till nytta som underlag för fortsatt analys på huvudmannanivå. Nämnden vill dock framhålla det märkliga i att Skolinspektionen, till skillnad från vad som gäller på skolans område, inte har i uppgift att göra tillsyn av förskolan på enhetsnivå. Denna ordning blir än mer förvånande när den kommunala tillsynen av de fristående förskolorna genomförs på enhetsnivå. Att de kommunala förskoleenheterna alltså inte uppmärksammas i tillsyn, bidrar till den sannolikt omedvetna tendens som finns från statens sida att förringa förskolans betydelse.

Förskolenämnden saknar generellt i betänkandet utredning och ställningstaganden om var balanspunkten mellan tillit och kontroll ska ligga. Detta särskilt med beaktande av att det är ett nationellt uppdrag reglerat i skollagen. Det gäller dels förslagen om förändrad tillsyn men också vad gäller den ansvariga huvudmannens och statens uppföljningsuppdrag.

*Skollagens bestämmelse om tvingande vite i vissa situationer tas bort*

Förskolenämnden ställer sig bakom delegationens förslag om att ta bort den tvingande bestämmelsen om vitesföreläggande i skollagen och ändra kravet från ”ska” till ”får”. Nämnden delar delegationens beskrivning av att den nuvarande ska-formulering utgör ett förstelbent verktyg i tillsynen. Det är dock symptomatiskt för utredningen att inte ange de skäl som kan tala för ett bibehållande av regeln. Särskilt med tanke på att de endast är några få år sedan den infördes utifrån en bedömning att det fanns behov av starkare medel för påtryckning.

### **8. Konsekvensanalys**

Utredningen ska inom sitt uppdrag göra en konsekvensanalys av sina förslag. Tillitsdelegationen ger emellertid få skarpa förslag i slutbetänkandet. Utredningen ger däremot ett flertal rekommendationer, framför allt gentemot kommuner och landsting. Även om det inte är utredningens uppdrag borde den problematisera, eller i alla fall synliggöra, att utredningens rekommendationer innebär en omfattande omställning för kommunerna och deras verksamheter. Detta gäller även om arbetet mot en mer tillitsbaserad styrning redan har inletts på flera håll, däribland i Malmö stad.

Ordförande

.....  
Rose-Marie Bergman  
.....

Nämndsekreterare

.....  
Louise Säfström  
.....

Anneli Bojesson (L), Helena Nanne (M), Pernilla Røjner (M) och Julija Radeson Lindeberg (M) lämnar in ett gemensamt särskilt yttrande.