



Datum
2018-08-31
Adress
Rönnebladsgatan 1 B
Diarienummer
GRF-2018-14746

Yttrande

Till
Kommunstyrelsen

Remiss angående remiss-med tillit växer handlingsutrymmet (SOU2018:47) och en lärande tillsyn (SOU 2018:48) STK-2018-780

Grundskolenämnden beslutar att lämna följande yttrande:

Sammanfattning

Grundskolenämnden ställer sig överlag 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). Grundskolenämnden ställer sig positiv till betänkandets inriktning, de principer för att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning som presenteras samt betänkandets förslag och rekommendationer. Förvaltningen lämnar mer detaljerade synpunkter på några av förslagen och rekommendationerna. Endast huvudbetänkandet behandlas då delbetänkandets slutsatser och förslag är inkorporerade i det.

Yttrande

Övergripande synpunkter

Grundskolenämnden ställer sig överlag positiv till Tillitsdelegationens slutsatser och huvudbetänkandets innebörd. Nämnden ser positivt på att delegationen slår fast att offentlig sektor generellt fokuserat för mycket på den formella styrningen, och instämmer i slutsatsen att det inte gett önskat resultat.

Tillitsdelegationen 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.

Malmö stad och grundskolenämnden har på olika sätt följt och engagerats i Tillitsdelegationens arbete, inte minst genom försöksverksamheten i förskoleförvaltningen. Inom grundskolenämndens verksamheter pågår även ett omfattande och långsiktigt arbete med att anta det systemsynsätt som Tillitsdelegationen pekar på krävs för en effektiv styrning, med förmåga att påverka verksamheten. Nämnden och dess förvaltning arbetar med att fördjupa och förbättra styr- och ledningssystemet för att skapa varje elevs bästa skola. Att fullt ut anta ett systemsynsätt, välja styrfaktorer som har potential att göra skillnad, säkerställa att alla dessa arbetar i samma riktning och avstå styrning som splittrar och skapar osäkerhet är en stor utmaning.

Generellt sett är det svårt för en enskild förvaltning eller kommun att genomdriva en förändring i den riktning som Tillitsdelegationen pekar ut. Grundskolenämnden ser positivt på delegationens slutsatser och en statlig styrning som utvecklas i den riktningen. Staten behöver agera förebild och leda omdaning av välfärdssektorn mot systemsynsätt och tillitsbaserad styrning. Det kommer kräva ett långsiktigt angreppssätt och ett systematiskt tillvägagångssätt och involvera alla nivåer i styrkedjan. Tillitsdelegationens arbete är en bra utgångspunkt.

Synpunkter utifrån avsnitt i huvudbetänkandet

7.1 En tillitsbaserad styrning av och inom kommunsektorn

7.1.1 En samlad och tillitsbaserad statlig styrning av kommuner och landsting

Grundskolenämnden instämmer i delegationens slutsats att det behövs en mer samlad och tillitsbaserad statlig styrning av kommuner och landsting. Idag finns många exempel på en fragmenterad och ibland direkt motsägelsefull styrning av skolan. Precis som delegationen beskriver tenderar dagens mål- och resultatstyrning att fånga det som går att mäta snarare än det som skapar värde för medborgaren, i nämndens fall eleven. För att den svenska skolan ska klara av att rusta alla elever för en okänd morgondag, menar grundskolenämnden att en översyn av den statliga styrningen och skolsystemet är nödvändig. Staten behöver anlägga ett systemsynsätt och en tillitsbaserad styrning och utifrån det se över samtliga styrfaktorer som används för att styra skolan.

Grundskolenämnden delar också delegationens slutsats att styrningen i högre grad bör utgå från medborgarens perspektiv. Medborgarens behov bör stå i förgrunden och vilken myndighets ansvar respektive budget som frågan belastar är av underordnad betydelse.

Grundskolenämnden vill återigen betona vikten av staten som förebild i skiftet mot en mer tillitsbaserad styrning. Ingen enskild myndighet, kommun eller landsting kan driva igenom ett sådant systemskifte på egen hand, då det kräver en helhetssyn och måste genomsyra samtliga

nivåer i styrkedjan. Staten är den enda aktör som kan ta ett sådant helhetsgrepp, men arbetet berör alla inom välfärdssektorn. Grundskolenämnden bidrar gärna i ett sådant arbete.

Ett förstärkt beslutsstöd och dialog för mer koordinerad styrning av kommuner och landsting

Grundskolenämnden vill poängtera det positiva och nödvändiga i strukturerade lärande dialoger mellan alla nivåer i styrkedjan. Det lärande som delas, sprids och skapas genom systematiska dialoger mellan styrkedjans olika nivåer är lika betydelsefulla och välbehövliga för såväl stat som kommun.

Ändamålsenlig användning av riktade statsbidrag till kommuner och landsting

Grundskolenämnden ställer sig bakom delegationens förslag om att regeringen i första hand ska använda sig av generella statsbidrag. Nämnden instämmer i huvudbetänkandets beskrivning av de negativa bieffekter riktade statsbidrag för med sig; kortsiktighet, fragmentering och administrativt belastande. Trots Skolverkets ambitioner att förenkla administrationen är den ofta omfattande, detaljrik och tidskrävande, för både skola och huvudman – och säkerligen också på den nationella nivån. Då antalet riktade statsbidrag gentemot skolan har ökat de senaste åren har Malmö stad behövt bygga upp tidskrävande strukturer och rutiner för att hantera dem.

Riktade statsbidrag utgår dessutom från ett nationellt identifierat förbättringsområde, som inte alltid sammanfaller med de behov en skola eller huvudman identifierar inom ramen för sitt systematiska kvalitetsarbete.

7.1.2. Utveckla en tillitsbaserad mål- och resultatstyrning inom kommuner och landsting

Skapa effektiva strukturer för insamling av data för att utveckla en datadriven mål- och resultatstyrning

Grundskolenämnden anser att delegationens slutsatser kring datadrivet analysarbete är mycket intressanta. Slutsatserna går hand i hand med grundskolenämndens ambition att använda uppföljning som ett effektivt och prioriterat styrmedel. Mängden data som åläggs underliggande nivåer att samla in och dokumentera behöver begränsas. Analysarbetet med att förstå vad den insamlade datan säger om verksamhetens arbetssätt, framgångar och behov behöver vidareutvecklas på alla nivåer. Det gäller även verksamhetens förmåga att utifrån analysen förbättra arbetet för att hantera de utmaningar och brister som identifierats. Förvaltningen ser positivt på att staten går i täten i detta arbete inom hela välfärdssektorn.

7.1.3 Stärkt fokus på verksamhetsnära forskning inom välfärdssektorn

Rikta forskningsfinansiering mot verksamhetsnära forskning

Grundskolenämnden instämmer i delegationens slutsatser att den verksamhetsnära forskningen bör utvecklas. För att utveckla en skola på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet behöver bland annat skolans och lärosätens samverkan utvidgas och förbättras. Skolan behöver bli mer aktiv i att ställa relevanta frågeställningar utifrån undervisningens praktik och lärosäten behöver bli bättre på att studera och leverera svar som kan användas i utvecklingen av undervisningen.

Den verksamhetsnära forskningen bör därför vara tätt knuten till en skolas eller huvudmans systematiska kvalitetsarbete. Forskning och kvalitetsarbete bör ses som ömsesidigt stärkande delar av det gemensamma uppdraget att sträva mot en skola på vetenskaplig grund. Samtidigt är det viktigt att erkänna och hantera den målkonflikt som kan uppstå mellan forskningens frihet och verksamhetens behov. Grundskolenämndens erfarenheter av samverkan har tydliggjort vikten av en kontinuerlig, tillitsfull och öppen dialog mellan parterna för att nå samsyn kring mål och syfte. Nämndens erfarenhet är att en sådan dialog och samverkan underlättas av en väl etablerad samverkansfunktion med stark förankring och mandat i den egna organisationen.

Nämnden har också sett att det tidvis kan vara svårt att förmå forskare att viga tid åt samverkan och gemensam forskningsinitiering. Det beror framförallt på svagare incitament för verksamhetsnära forskning i relation till exempelvis undervisning, andra arbetsuppgifter och publikationer. Grundskolenämnden ställer sig därför 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 kompetensförsörjning är det nödvändigt att finna nya lösningar som medger lärare att i perioder delta i verksamhetsnära forskning, utan att det för den sakens skull leder till att skolans tillgång till kompetent personal för undervisning påverkas negativt.

7.2 Tillitsbaserad ledarskap – medledarskap, kultur och värdegrund

7.2.1 Ett tillitsbaserat ledarskap hos förtroendevalda, chefer och medarbetare

Ett förstärkt horisontellt ledarskap – medledarskap med tydligt ansvar och befogenheter

Resonemanget i delegationens betänkande om medledarskap är intressanta och går i linje med grundskolenämndens inställning. Att medarbetarna förstår, kan och vill genomföra sitt uppdrag på bästa sätt utifrån brukarens behov är nödvändigt för ett gott resultat.

Konstruktivt och ansvarstagande medarbetarskap och medledarskap är avgörande inom skolans värld där det är förskollärare, lärare och fritidspedagoger som möter eleven och är bärare av verksamhetens kärnuppdrag.

Grundskolenämnden delar Tillitsdelegationens bild av att dagens styrsystem ofta begränsar medarbetarens, i nämndens fall ofta lärarens, handlingsutrymme och i värsta fall tolkas som en bristande tillit till dess profession. Nämnden ser positivt på delegationens ansats att vända den utvecklingen och involvera skolans medarbetare och professioner i att ta en aktiv del av och ansvar för genomförandet av uppdraget. För att det ska ske behövs tydliga, långsiktiga ramar och målsättningar, en samlad riktning och kompetenta medarbetare. Det kräver också att regler och krav som detaljstyr medarbetarna, skickar splittrande styrsignaler och skapar osäkerhet undanröjs. Styrning som bygger på medarbetarnas förståelse har avsevärt bättre förutsättningar att lyckas än styrning som går ut på att regler ska följas och specifika krav ska uppfyllas.

7.3 Organisation, processer och stöd

Grundskolenämnden instämmer med delegationens bedömning att organisation, processer, strukturer och arbetssätt behöver utvecklas i samklang med en helhetssyn kring uppdraget, det långsiktiga målet och medborgarnas behov. Nämnden vill också påtala risken, som delegationen också pekar på, att formella styrsignaler tar för stor plats och får för stor betydelse i relation till andra styrfaktorer. Organisation och struktur behöver sättas utifrån uppdraget och utifrån ett helhetsperspektiv, alla funktioner och faktorer ska verka i samma riktning.

7.3.4 Uppmuntra och skapa strukturer för att involvera brukaren, patienten, eleven i tjänsteutveckling

Grundskolenämnden instämmer i beskrivningen av att verksamheter inom välfärdssektorn står inför stora utmaningar för att kunna leverera tjänster av hög kvalitet, när både komplexiteten i tjänsterna och den totala efterfrågan ökar. Ett starkare fokus på medborgaren, i detta fall eleven, underlättar helhetssyn och samverkan. En stark välfärd som svarar mot medborgarnas komplexa behov kräver kompetent personal. Grundskolenämnden ser positivt på att delegationen lyfter den mycket betydelsefulla utmaning som den långsiktiga rekryteringen innebär, men vill också påpeka statens möjlighet att genom styrning påverka medborgares intresse av att arbeta inom välfärdssektorn. En utökad tillitsbaserad styrning, med fokus på eleven, patienten eller brukaren, och med utökad handlingsutrymme för medarbetaren, kan även underlätta för att bibehålla eller locka till sig kompetent personal.

7.3.5 En samlad organisation som stödjer det goda mötet

Delegationens resonemang om kärnverksamhet och stödverksamhet och behovet av att hela organisationen arbetar gentemot det långsiktiga övergripande målet är intressant och går hand i hand med grundskolenämndens ambitioner. Det finns ingen plats för stuprörstänkande och suboptimering i en verksamhet som har brukarens behov för ögonen.

Vidare resonerar delegationen om chefers och medarbetares faktiska förutsättningar för att genomföra sitt uppdrag. Detta ska sättas i relation till tillitsstyrningen där chefers roll förändras och går 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. Att utveckla denna typ av värdestyrt ledarskap, som agerar på helheten och utvecklar systemet, är ett långsiktigt arbete.

7.4 En lärande tillsyn

7.4.1 Förtydliga att den statliga tillsynen ska vara situations- och verksamhetsanpassad

Grundskolenämnden instämmer i delegationens slutsats att den statliga tillsynen, så som den är utformad idag, bidrar till viss utveckling i granskade verksamheter. Nämndens erfarenhet från Skolinspektionens regelbundna tillsyn är att den bland annat kan bidra till reflektion och

som underlag för fortsatt analys. Den är också oerhört omfattande, både tidsmässigt och administrativt, och kräver mycket resurser på både skol- och huvudmannanivå.

Grundskolenämnden ställer sig positiv till en mer tillitsbaserad och lärande tillsyn, som utformas på ett sätt som bidrar mer till verksamhetsutveckling. Nämnden vill dock påpeka att det förtydligande av tillsynens syfte och inriktning som föreslås, att regeringen ska förtydliga detta i en skrivning till riksdagen, möjligen inte är tillräcklig. Att förändra den statliga tillsynen i den riktning som beskrivs i betänkandet får konsekvenser i hela styrkedjan och kommer troligtvis att kräva ytterligare ställningstaganden och förtydliganden, till exempel kan definitionen av tillsyn i skollagen behöva justeras.

Delegationen beskriver att kvalitetsgranskningen av skolan, liksom tillsynen av vården och omsorgen, håller på att utvecklas i önskad riktning men att vikten av mer kvalitativa inslag ändå behöver förtydligas och betonas. De mer kvalitativa inslagen ska dock fortsatt balanseras gentemot den nuvarande kontrollerande inriktningen. Den balansgången är svår och huvudbetänkandet ger inte tydliga svar på hur det bör gå till, även om viktiga avvägningar formuleras och utvecklas i delbetänkandets stycke 6.3. Grundskolenämnden saknar tydligare ställningstaganden om hur relationen mellan tillit och kontroll ska balanseras. Det gäller till exempel i förhållande till uppföljning och i relation till nuvarande kontrollfunktioner som Barn- och elevombudet och dess arbete med individärenden. Den och liknande kontrollfunktioner bör ses över och sättas i relation till en mer kvalitativ och tillitsbaserad granskning.

7.4.2 Skollagens bestämmelse om tvingande vite i vissa situationer tas bort

Grundskolenämnden ställer sig bakom delegationens förslag om att ta bort den tvingande bestämmelsen om vitesföreläggande i skollagen (2010:800) (26 kap. 27§, andra stycket). Nämnden delar delegationens beskrivning av att den nuvarande ska-formulering utgör ett för stelbent verktyg i tillsynen. Att den dessutom enligt både Tillitsdelegationen och Skolinspektionen lett till en icke ändamålsenlig överanvändning av vite samt omfattande administration är ytterligare skäl att ta bort den.

Ordförande

.....
[Förnamn Efternamn]
.....

[Fyll i titel]

.....
[Förnamn Efternamn]
.....