



Datum
2018-09-24
Adress
205 80 Malmö
Diarienummer
HVO-2018-2325

Yttrande

Till
Kommunstyrelsen

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

Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden beslutar att lämna följande yttrande:

Sammanfattning

Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden har följt Tillitsdelegationens arbete och har nu tagit del av slutbetänkandet "Med tillit växer handlingsutrymmet" samt delbetänkandet "En lärande tillsyn". Nämnden anser betänkandena vara väl genomarbetade och belyser de utmaningar som finns i kommuner vad gäller styrning och ledning, men också visar på möjligheter och exempel på nya arbetssätt.

Nämnden ställer sig positiv till Tillitsdelegationens förslag och rekommendationer om hur styrning och ledning av välfärdstjänster i offentlig sektor kan utvecklas för att bidra med större kvalitet för medborgaren, men vill framföra ett antal synpunkter.

Yttrande

I det följande presenterar nämnden synpunkter och reflektioner på delegationens betänkanden samt de rekommendationer och förslag som Tillitsdelegationen presenterar.

Övergripande synpunkter kring tillit i styrning och ledning

Hälsa-, vård och omsorgsnämnden delar Tillitsdelegationens föreslagna principer som ska vara vägledande för att åstadkomma en större tillit i styrning och ledning. Fokus ligger på vad som skapar värde i det goda mötet och vilka styrsignaler och organisatoriska faktorer som kan tänkas påverka detta möte. Detta till skillnad från dagens större fokus på formell styrning och detaljstyrning i brukarnära verksamhet.

Nämnden ställer sig positiv till rekommendationerna om att mål- och resultatstyrning bör bli mindre detaljerad och tydligare kopplas till verksamhetsutveckling men menar att det också är av vikt att kommunerna får stöd och vägledning i att göra en kontext- och konsekvensanalys så att eventuella förändringar i mål- och uppföljningsstruktur också leder till de kvalitetsförbättringar för medborgaren som avses.

Nämnden vill här påminna om att den av Malmö kommunfullmäktige under 2013 beslutade målstrukturen redan ligger i linje med detta sätt att styra. Kommunfullmäktige anger genom den årliga budgeten den strategiska inriktningen genom de uppsatta målen och anger i formuleringen av målen värden som är riktade mot medborgarna. Respektive nämnd tar fram egna mål som ska bidra till angiven inriktning. Förvaltningen utformar genom deltagande av medarbetare, åtaganden som är anpassade utifrån resurser och i övrigt vad som är önskvärt och möjligt att utveckla.

I utredningen "Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer", (SOU 2017:21) lyfts behoven av att mäta kvalitet ur flera aspekter. I utredningen bedöms att Socialstyrelsen bör få i uppdrag att utveckla former för kompletterande undersökningar till den nationella brukarundersökningen där t.ex. högskolor och FoU-miljöer kan genomföra kvalitativa studier. Nämnden stödjer i remissvar sedan tidigare Nationella kvalitetsplanens förslag men menar att en kunskapsutveckling också behöver ske för att öka förståelse, praktisk användning och nytta med kvalitativa undersökningar och uppföljningsmetoder. Nämnden stödjer därmed också de rekommendationer Tillitsdelegationen lyfter fram där kvalitativa mätningar och uppföljningar, i högre utsträckning bör komplettera de kvantitativa.

Tillitsdelegationen tar också sin utgångspunkt i att uppföljning och utvärdering behöver ske utifrån medborgarnas behov och det värde som där skapas. Detta är något nämnden ställer sig positiv till samtidigt som det är viktigt att beakta att medborgare och brukare/patienters behov, ofta 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.

Tillitsdelegationen föreslår vidare att Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ska stödja kommunerna i arbetet med att stärka sin analyskapacitet, ett viktigt kompetensområde där nämnden välkomnar SKL:s stöd.

Tillit och ersättningsmodeller (kapitel 7.5)

Delegationens rekommendationer innehåller en del som behandlar hur ersättningsmodeller bör vara utformade för att skapa tillit i styrningen. Rekommendationerna grundar sig på ett tidigare delbetänkande som lämnades under 2017. Nämnden ansluter sig till konstaterandet att det inte finns någon modell som är perfekt och att modeller måste utformas utifrån sitt sammanhang och i samklang med hur övrig styrning är utformad. Ekonomistyrning är *en* del i den totala styrningen som bör inriktas på en balans mellan möjliggörande och kontroll och där andra former av styrning, såsom kommunikation, dialog och ledarskap, utgör viktiga komplement.

Nämnden ansluter sig också till tanken om att ersättningsmodeller ska vara så enkla som möjligt och att en alltför detaljerad styrning motverkar handlingsutrymme. Likaså bör modellen riktas till rätt nivå, det vill säga på de ansvarsnivåer där det genom planering och åtgärder går att påverka resultat och utfall. Nämnden vill utöver rekommendationerna även lyfta fram vikten av att modellen upplevs som rättvis av verksamhetsansvariga, framför allt

på brukarnära nivåer. Det är därför av vikt att medarbetarna, såsom bärare av kunskap kring konsekvenser och resultat för verksamheten, är delaktiga i framtagandet av modell.

Nämnden välkomnar delegationens förslag om att regeringen ska ha som huvudprincip att använda sig av generella statsbidrag framför riktade statsbidrag. De senare leder ofta till ökad detaljstyrning och administration samt ger en kortsiktighet och ryckighet i planeringen.

Tillit, ledarskap och medledarskap, kultur och värdegrund (kapitel 7.2)

I utredningen "Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer", (SOU 2017:21) lyfts under området "God kompetensförsörjning", första linjens chef som en viktig del i förbättringsarbetet. Utredningen föreslår att Socialstyrelsen får i uppdrag att ta fram en vägledning för lämplig utbildning för enhetschefer. Förslaget innefattar också krav på en nationell ledarskapsutbildning för enhetschefer inom äldreomsorgen. Nämnden har i tidigare remissvar ställt sig positiv till att frågan lyfts i Nationella kvalitetsplanen och ser nu möjligheter till att Tillitsdelegationen intentioner kring ledarskap och medledarskap baserade på tillit, lyhördhet och möjliggörande, införlivas i dessa tidigare utbildningsförslag.

Viktiga förutsättningar för ett ledarskap och medledarskap baserat på Tillitsdelegationens intentioner, bygger på utvecklingsområden som handlar om förbättrade arbetsvillkor och arbetsförhållanden inom äldreomsorgen. Angelägna delar, och som också lyfts sen tidigare i Nationella kvalitetsplanen, är heltid som norm, tydliga befogenheter och ansvar, ökat handlingsutrymme samt tid för reflektion och handledning. Nämnden ställer sig därför positiv till att dessa utvecklingsområden lyfts fram och belyses i betänkandet.

Inom hälsa- vård och omsorgsförvaltningen pågår ett arbete med att definiera framgångsfaktorer inom en mängd olika områden. Bland annat har gemensamma definitioner på gott ledarskap, gott medarbetarskap och hälsofrämjande arbetsmiljö tagits fram och är en del i förvaltningens utvecklingsarbete. Ett fortsatt arbete behöver dock ske för att ledarskap och medarbetarskap ska kunna utvecklas och i större utsträckning vara mer baserat på tillit och förtroende. Detta inkluderar ett aktivt arbete om ledarskapets förutsättningar, innebörd och förhållningssätt där även medarbetarskapets innebörd behöver definieras och tydliggöras. En rekryteringsprocess som håller hög kvalitet är en ytterligare viktig grundförutsättning vilken behöver utvecklas och stärkas ytterligare. Detta gäller särskilt vid chefsrekrytering då det i betänkandet framhävs vikten av att chefer är relationsorienterade. Det är också viktigt att tydliggöra stödfunktioners roll och betydelse och hur stödet till chefer utformas på bästa sätt.

Stärkt fokus på verksamhetsnära forskning inom välfärdssektorn (kapitel 7.1.3)

Nämnden ställer sig positiv till Tillitsdelegationens förslag och rekommendationer gällande stärkt fokus på verksamhetsnära forskning. Samverkansavtal finns mellan Malmö stad och Malmö universitets fakultet för hälsa och samhälle, vilket har fokus på välfärdsområdet. Det innebär att kommunen är med som jämbördig part vad gäller t.ex. identifiering och initiering, vilket är en viktig faktor för att säkerställa att forskning som bidrar till verksamheternas utveckling bedrivs. Vad gäller den riktade forskningsfinansieringen 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. I Malmö stad finns flertalet anställda med forskarkompetens som skulle kunna bedriva statligt finansierade forskningsprojekt i kommunal regi. I Malmö stad finns också lång erfarenhet av forskningsanknytning med egna FoU-koordinatorer. Verksamhetsnära forskning kan också bedrivas i formen av kommundoktorander som arbetar halvtid i kommunens verksamhet och halvtid med forskningsarbete. Nämnden menar därmed att kommunerna kan bli jämbördiga samarbetspartners i forskningsprocessen från planering och utförande till implementering i verksamheterna.

Med tanke på den demografiska utvecklingen i Sverige menar nämnden att äldreomsorgen utgör ett nödvändigt forskningsområde. Utvecklingsområden framöver skulle kunna vara äldres delaktighet och inflytande, trygghet och hälsofrämjande insatser. Vid närmare identifiering och analys av framtida forskningsområden är det viktigt att involvera verksamhetsnära medarbetare och chefer. Nämnden menar vidare att en ytterligare del i att skapa goda förutsättningar för den verksamhetsnära forskningen är att i arbetet inkludera en planering för hur ny kunskap ska tillvaratas i organisationen. Synsättet i Tillitsdelegationens betänkande ger stöd till ett nytt sätt att arbeta inom den kommunala verksamheten, framförallt gällande organiseringen av kunskaps- och kompetensutveckling.

Tillsyn och granskning som stödjer en mer tillitsbaserad styrning och ledning (kapitel 7 SOU 2018:48 En lärande tillsyn)

Nämnden instämmer i de konstateranden som framkommer i Tillitsdelegationens delbetänkande ”En lärande tillsyn” om att tillsynen sammantaget tycks bidra till viss utveckling i granskade verksamheter men också att upplevelser finns att vård och omsorg i för hög utsträckning är inriktad på kontroll av regelefterlevnad i stället för på kvalitet- och verksamhetsutveckling. Nämnden ansluter sig till rekommendationerna vilka förespråkar en tillsyn som betonar dialog, samskapande samt hänsyn och anpassning till i vilket sammanhang som tillsynen sker.

I samband med detta lämnas förslag på att patientsäkerhetslagens (2010:659) bestämmelse om tillsynens inriktning (7 kap. 3 §, andra stycket) tas bort. Nämnden ställer sig positiv till denna ändring då det innebär att tillsynen kan ske utifrån ett bredare perspektiv och med ett större patientfokus.

Nämnden ställer sig också positiv till en tillsyn som i större utsträckning bygger på dialog då det främjar verksamhetens delaktighet och stimulerar till lärande och spridning av goda exempel. Tillitsdelegationens rekommendationer om en mer situations- och verksamhetsanpassad tillsyn menar nämnden är en viktig ståndpunkt som också kan innebära att en mer kontrollerande tillsyn i vissa fall kan vara nödvändig. Nämnden ställer sig bakom idén om verksamhetsanpassad tillsyn, där olika verksamheter bemöts olika vid en granskning och större variation i både vad och hur uppvisas. Parallellt med utvecklingen av en mer lärande tillsyn är det viktigt att patientsäkerhetsarbetet noga följs upp.

Nämnden vill här också lyfta fram att i hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen pågår för närvarande ett arbete som väl knyter an till Tillitsdelegationens intentioner om en lärande tillsyn. Nya metoder för kvalitetsuppföljning arbetas fram och pilotstudier planeras under hösten 2018 där fokus kommer att ligga på självskattnig, kvalitetsdialog och verksamhetsutveckling.

Uppföljningen av de politiska målen inriktas på att, i dialogform med medarbetare inom verksamheten, diskutera resultat och tillsammans analysera vad resultaten beror på. Arbetsättet ersätter det mer traditionella uppgiftsinhämtandet genom enkäter och skriftliga mallar och där resultat i mindre utsträckning återförs till verksamheten eller är föremål för dialog.

Inom Malmö stad har de för kommunen gemensamma arbetsätten avseende den interna kontrollen utvecklats genom ett medvetet arbete som bland annat gått ut på att lägga betoningen på kvalitetsutveckling snarare än kontroll.

Genomförande och ikraftträdande (kapitel 9)

Nämnden instämmer i bedömningen av att övergången till en tillitsbaserad styrning och ledning med stärkt medarbetarskap och ett stärkt medborgarfokus kommer att ta tid; förändringar som utmanar rådande regelverk, kultur och arbetssätt är en längre process som förutsätter genomförande präglad av tillitsidéns anda och inriktning. Nämnden vill dock framhålla att processen inom staden såväl som inom hälsa-, vård- och omsorgsnämnden är påbörjad och under utveckling.

Ordförande

.....
Carina Nilsson
.....

Förvaltningsdirektör

.....
Gisela Gréen
.....