



Datum

2021-03-10

Vår referens

Jenny Theander

Utvecklingssekreterare

Jenny.Theander@malmö.se

Tjänsteskrivelse

Motion av Anders Andersson (V) om att göra Malmö stad till en tillsitsstyrd kommun på riktigt STK-2020-1262

Sammanfattning

I en motion från Anders Andersson (V) föreslås att kommunfullmäktige beslutar göra Malmö stad till en tillsitsstyrd kommun på riktigt. Stadskontoret instämmer med motionären att utvecklingen mot en mer tillsitsbaserad styrning är viktig men föreslår att motionen bör avslås. Redan pågående arbete i flera förvaltningar går i riktning mot den ambition som lyfts fram i motionen och håller på att anpassas utifrån verksamhetens behov. Stadskontoret bedömer inte att ett kommunövergripande styrdokument är rätt tillvägagångssätt för att bidra till en vidare förflyttning av arbetet. Inriktningen bör istället vara att skapa förutsättningar för en sådan styrning samt stimulera redan pågående arbete.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. Kommunfullmäktige avslår Anders Anderssons (V) motion om att göra Malmö stad till en tillsitsstyrd kommun på riktigt.

Beslutsunderlag

- [Här kommer namnet på de handlingar som ligger till grund för beslutsförslaget hämtas in automatiskt. Du behöver inte skriva något under denna rubrik.]

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2021-03-15

Kommunstyrelsen 2021-04-07

Kommunfullmäktige 2021-04-29

Beslutet skickas till

Anders Andersson (V)

Ärendet

Anders Andersson (V) motionerar om att göra Malmö stad till en tillsitsstyrd kommun på riktigt. Motionären anför att Malmö stad sedan ett par år tillbaka haft en ambition om att successivt tillämpa tillsitsbaserad styrning i verksamheten och bli Sveriges mest attraktiva arbetsgivare. Motionären menar dock att det samtidigt med denna ambition ses en fortsatt detaljstyrning och

kontroll av medarbetare i organisationen, att handläggares beslut överprövas samt att det ses få tydliga förbättringar i arbetsförhållandena i kommunen. Den övergång till tillitsbaserad styrning av kommunen som gjorts och som syftar till att öka kvaliteten genom att öka tilliten till brukare och brukarmötande yrkesgrupper bedöms inte av motionären som genomgripande eller särskilt strukturerad. Motionären framhåller förutom en tillitsbaserad styrning också medarbetarstyrda organisationer och självstyrande team som framgångsrika organisationsmodeller. Vänsterpartiet yrkar därför att Malmö kommunfullmäktige beslutar att kommunen tillsammans med fackförbunden tar fram en strategi för hur Malmö stad skall bli en medarbetarstyrd förvaltning där personalen ges makt, kunskap och befogenheter i enlighet med motionens intention.

Remissinstanser

Motionen har remitterats till Kommunal, Ledarna, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, SACO, Vision samt Vårdförbundet. SACO samt Vision har inkommit med yttranden i ärendet. Nedan framgår en kort sammanfattning av respektive yttrande.

Vision ställer sig positiv till motionärens förslag att kommunen tillsammans med fackförbunden tar fram en strategi för hur Malmö stad ska bli en medarbetarstyrd förvaltning där personalen ges makt, kunskap och befogenheter i enlighet med motionens intention.

SACO håller med motionären om att Malmö stads ambition att över tid anamma en tillitsbaserad styrning inte går i linje med hur det ser ut idag i verksamheterna. Om dagens arbetsätt inte nämnvärt bidrar till förändring i riktning mot en mer tillitsbaserad styrning menar SACO att det finns anledning att prova motionärens förslag. SACO är dock inte som motionären, beredd att avskaffa chefskapet men ser däremot gärna ett chefskap som väljer att lita på att alla medarbetare har kunskap och omdöme att göra sitt arbete utan nära styrning och kontroll.

Bakgrund

Tillitsdiskussionen kring styrning och ledning tar ur många aspekter en annorlunda utgångspunkt till den styrning och ledning som har varit dominerade inom offentlig sektor under de senaste årtiondena, och som benämns som New Public Management (NPM). Under 2010-talet har kritiken riktad mot NPM blivit allt tydligare.

Regeringen beslutade i juni 2016 att inrätta en delegation, Tillitsdelegationen, med uppdrag att inom ramen för befintliga regelverk vidareutveckla en ökad tillit i styrningen av den offentliga sektorn och välfärdstjänsterna (dir. 2016:51). Det är ett annorlunda synsätt att närma sig styrningen och ledningen av organisationen och frågan om hur vi på bästa sätt organiserar oss och arbetar för att åstadkomma det samhälle som medborgarna beslutat om. Inom tillitsstyrningen är utgångspunkten de grundläggande värderingar som samhället och den offentliga sektorn vilar på. Dvs tillitsarbetet är inte fritt valt arbete utan koppling måste finnas till vad vårt syfte är med en offentlig sektor. Medarbetaren behöver alltså tydliga ramar inom vilket den ökade autonomin ska hanteras och verksamheten utvecklas och bedrivs inom. Inom New Public Management ersätts detta istället av fler chefsled, kontrollsystem och detaljstyrning. Medan New Public Management lägger tyngdpunkten vid en lojalitet med överordnade riktar sig tillitsdiskussionen istället mot mötet och hänsyn till medborgarna.

Tillitsdelegationen hade fokus på den statliga styrningen av kommuner och regioner men också på den inre styrningen i kommuner och regioner. Tillitsreformen syftar till att utveckla formerna

för den statliga styrningen genom att balansera behovet av kontroll med förtroende för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet. Reformen är ett led i regeringens arbete för att skapa mer effektiva offentliga verksamheter samt större nytta för medborgarna. I Tillitsdelegationens betänkande - *Med tillit växer handlingsutrymmet - tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn SOU 2018:47* - definieras tillitsbaserad styrning som: Styrning, kultur och arbetssätt 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.

Definitionen betonar att tillit inte enbart är en fråga om mjuka värden, som organisationskultur och ledarskap, utan lika mycket en fråga hur man styr, utvärderar och organiserar verksamheten. Alla i organisationen, oavsett organisationsnivå, har ett ansvar för att aktivt verka för att stimulera samverkan, helhetsperspektiv och bygga tillitsfulla relationer. För att kunna analysera insatser och deras koppling till idén om tillitsbaserad styrning och ledning, men också för att identifiera fler insatser i denna riktning anser Tillitsdelegationen att sju vägledande principer behöver definieras.

Tillit	Sträva efter att som utgångspunkt välja att lita på dem du samarbetar med och ha positiva förväntningar.
Medborgarfokus	Sätt medborgaren och brukarens upplevelse samt kunskap i fokus och försök förstå vad som värdesätts.
Helhetssyn	Uppmuntra alla i styrkedjan att aktivt och gemensamt ta ansvar för helheten, det vill säga medledarskap, och samverka över gränser.
Handlingsutrymme	Delegera befogenheter och mandat, välkomna medbestämmande.
Stöd	Säkerställ ett verksamhetsnära, serviceinriktat och kvalificerat professionellt, administrativt och psykosocialt stöd i kärnverksamheten.
Kunskap	Premiera kunskapsutveckling, ständigt lärande och en praktik baserad på vetenskap och beprövad erfarenhet.
Öppenhet	Sträva efter öppenhet genom att dela information, välkomna oliktankande och respektera kritik.

Tillitsdelegationen lyfter också fram några saker att tänka på kring tillitsbaserad styrning. *Tillit förutsätter tydliga ramar och mandat*, inom vilka medarbetare och medborgare kan samarbeta relativt fritt och påverka arbetssätt och beslut, men utifrån lagstiftning och regler som måste respekteras. Detta säkerställer likvärdighet i behandling av medborgare. *Tillit innebär att premiera lärande* vilket innebär att ha överseende med mindre allvarliga misstag, men agera vid allvarliga problem. Tillit innebär att *fortsätta kontrollera* men det behöver ske mer sällan, kvalitativt och utifrån dialog med den granskade och dem som ska rapportera. Prestationer måste utvärderas, inte minst från den politiska huvudmannens sida. På så vis vet man om målen nås och att budgeten hålls. *Tillit är ett*

ansvar för alla delar i styrkedjan från politik till verksamhet, men också mellan aktörer som behöver samverka för att medborgaren och brukaren ska få god hjälp. Tillitsbaserad styrning kan *komplettera nuvarande styrmodell* och ses som ett förhållningssätt. En väl fungerande styrning och ledning måste bygga på ordning och reda, det vill säga kontroll på ekonomi och kvalitet, men också på tillit till de som utför välfärdstjänsterna. Det innebär en styrning med inslag av flera olika styrmodeller och principer.

Några av de utmärkande egenskaperna som skiljer kontrollbaserad styrning från en tillitsbaserad styrning är:

Kontrollbaserad styrning	Tillitsbaserad styrning
Utformningen av styrningen sker centralt, utifrån kontrollbehov	Utformningen av styrningen sker i samskapande dialog med verksamheten
Ansvarsområdena är snäva och personliga	Ansvarsområdena är breda och gemensamma
Fokus på överordnade beslutsfattare	Fokus på kärnverksamheten
Viktigaste instrumenten är kontroll, angränsat ansvar och formalisering	Viktigaste instrumenten är helhetssyn, lärande och samverkan
Uppföljning på distans från mätning, fokus på avvikelser	Uppföljningen sker i nära dialog med verksamheten, delvis kvalitativt, fokus på främjande
Främsta medel för att nå verksamhetens mål är följsamhet mot beslutslinje och formella processer	Främsta medel för att nå verksamhetens mål är kollegialt lärande och ömsesidig anpassning

Exempel på pågående arbete i Malmö stad

På kulturförvaltningen har ett arbete för en mer tillitsbaserad styrning inledningsvis initierats bland chefer och syftet är att utforska vad det innebär för dem i sin roll. Ledningsgruppen har skapat en gemensam vision och diskuterar vilken kulturförflyttning som krävs för att nå dit. Därefter ska de definiera en ledarfilosofi för att nå ett mer tillitsbaserat ledarskap. Målet med arbetet är att få ut ansvar och mandat i organisationen för att genom dialog bättre fånga upp medborgarnas behov.

Inom ramen för Tillitsdelegationens arbete gjordes ett antal fallstudier där Förskoleförvaltningen i Malmö stad utgjorde en. I fokus för fallstudien var utmaningen att ta fram former för verksamhetsutveckling samtidigt som man tillgodoser den demokratiska styrningens behov av kontroll och insyn. Förskoleförvaltningen ville hitta ett sätt att höja kvaliteten i förskolorna, stärka det kollegiala lärandet och stärka professionen. Förskoleförvaltningen ville därför hitta ett uppföljningsverktyg som utgår ifrån läroplanens kvalitativa aspekter i första hand och som inte fastnade i olika snävt definierade mätbara indikatorer. År 2014 infördes därför så kallade kvalitetsbesök, som 2017 omarbetades till utvecklingsbesök. Uppföljningsverktyget utformades för att bidra till utveckling och lärande. Den kunskapsdrivna styrmodellen på förskoleförvaltningen utgår ifrån hur medarbetarna möter Malmöborna – i det här fallet barnen. Strukturen bygger på att professionen är drivande i verksamhetsutvecklingen och i det utvecklingsarbete kring arbetsvillkor, organisering och kompetens som nu pågår sedan cirka 1 ½ år så möter tio förskolelärare stadens övriga förskollärare i olika forum. De tio förskollärarna möter sedan lika många rektorer.

Inom hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen inleddes arbetet med tillitsbaserad styrning bland

annat genom att ge chefer en teoretisk grund. Hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen arbetar med att utveckla en ny styrmodell och ser tillitsbaserad styrning som en del i det ordinarie utvecklingsarbetet. Utgångspunkten i styrmodellen är att utgå från brukaren och att titta på vilka professioner som behövs för att skapa en så bra situation som möjligt för denne. Kvalitetsuppföljningen utgår nu bland annat från samtal och dialoger i arbetsgrupperna samt brukardialoger.

Inom serviceförvaltningen har ett kulturarbete pågått under flera år. Utgångspunkten var ett antal strategiska inriktningar där tillitsbaserad styrning och medledarskap varit viktiga inslag för såväl chefer som medarbetare. Arbetet har sedan gått in i en ny fas där en målbild för förvaltningen utarbetats. Ett syfte med arbetet utifrån målbilden är att utveckla en kultur där medarbetare ska uppmuntras att ta plats och komma med idéer för att bidra till kontinuerlig utveckling. Målbilden och tillhörande fokusområden är en integrerad del av förvaltningens styrmodell med ekonomi, mål och verksamhet. Utmaningar som identifierats på vägen är att nå hela vägen ut i verksamheten.

Inom arbetsmarknads- och socialförvaltningen lyfts arbetet kring ekonomiskt bistånd fram som ett exempel på hur rätt möjligheter skapade förutsättningar för en mer tillitsbaserad styrning. En ekonomisk satsning gjorde att fler socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd kunde anställas vilket bidrog till en mindre ärendemängd per person. Detta gav förutsättningar för professionen att arbeta mer direkt med biståndstagarna. Även digitaliseringsarbetet inom ekonomiskt bistånd går i linje med ett mer tillitsbaserat arbetssätt. Istället för ständig kontroll av kvitton med mera från brukaren görs nu istället stickprov utifrån utgångspunkten att brukaren vill göra rätt. Även inom HVB-hemmen bedrivs arbetet utifrån de ungas behov. De unga ska, utifrån vissa ramar, äga och kunna påverka sin genomförandeplan. Ett viktigt utvecklingsarbete i förvaltningen är att skapa bra verktyg för kvalitativ uppföljning, att utvärdera vad och på vilket sätt insatserna påverkar. Lärdomar från detta arbete är att en kulturförändring tar tid, att en uppföljning bör hitta balansen mellan konkreta siffror och kvalitativ analys samt att det måste finnas förutsättningar för att ge och ta feedback utan att det ses som överprövning.

Denna enkla inventering med några exempel från Malmö stads organisation visar att synsättet på olika sätt håller på att anpassas till de olika förutsättningar som råder på olika ställen i vår organisation, samt att det finns en rörelse i organisationen mot att pröva, utveckla och lära utifrån en tillitsbaserad styrning. Efter att ha arbetat med synsättet under några år finns det anledning att samla de erfarenheter som nu finns. Det kan ligga till grund för framtida ställningstaganden om hur Malmö stad ska arbeta vidare med dessa frågor samt vara en utgångspunkt för hur organisationen också kan underlätta en sådan utveckling genom att till exempel tydliggöra roller och ansvar för arbetet, identifiera gemensamt kompetensbehov och utbyta erfarenheter mellan olika delar av organisationen.

Exempel på kommunövergripande arbete

Kommunstyrelsen fick som uppdrag i budget 2017 *”att se över och ta fram en ändamålsenlig budgetprocess anpassad till den nya organisationen”*. En av de utgångspunkter som identifierades för en förändrad process var bland annat en förflyttning mot en mer tillitsbaserad styrning. Budget- och uppföljningsprocessen har utvecklats successivt sedan dess, bland annat genom att antalet rapporteringstillfällen under året har minskat för att skapa mer utrymme i organisationen till dialog och analys. I budget 2019 gavs kommunstyrelsen i uppdrag *”att se över strukturen för styrning, ledning och utveckling med mål inför Budget 2020”*. I budget 2020 framhålls att *”Inför budget 2020 har*

strukturen för arbetet med styrning, ledning och utveckling med kommunfullmäktigemål förändrats. Den förändrade strukturen bygger på de senaste årens erfarenheter av målstyrningen men också på en ambition om en förflyttning mot en mer tillitsbaserad styrning och en anpassning till Malmö stads förändrade organisation”. Den förändrade målstyrningen har bland annat bidragit till att nämnder och styrelser ges mandat att själva formulera den styrmodell i den egna verksamheten som ska leda till att verksamheten utvecklas och även bidra till kommunfullmäktigemålen. Även i budget 2020 framhålls politikens ambitioner kring en mer tillitsbaserad styrning. Under inriktningen Utbildning och arbete framgår bland annat att ”Medarbetarna i Malmö stad ges utrymme att själva styra och utveckla den pedagogiska verksamheten. Den politiska styrningen präglas av tillit till professionen. Medarbetarnas och elevernas arbetsmiljö ska förbättras och studieron prioriteras.../ /.”

Inom ramen för programmet för stödfunktionschefer pågår ett antal processer som direkt eller indirekt styr mot en mer tillitsbaserad styrning. Det handlar bland annat om att renodla administrativa processer och att utveckla en lärande organisation.

I den HR-strategiska planen 2020–2025 (ett led i arbetet med kommunfullmäktigemålet ”En god organisation”) är tillit som ledningsfilosofi ett av tre fokusområden. Den HR strategiska planen fastställdes 2020 och därefter har ett antal fokusgrupper organiserats som arbetar vidare med aktiviteter inom respektive fokusområde.

Stadskontorets bedömning

Stadskontoret framhåller, liksom motionären, att utvecklingen av en tillitsbaserad styrning i Malmö stad är viktig för att säkerställa tillit till professionen och en god service till malmöborna. Stadskontoret menar dock liksom Tillitsdelegationen att tillitsbaserad styrning inte är en fristående styrform utan ett förhållningsätt, och bör således ses som ett komplement till övriga styrformer. Motionären menar att det samtidigt med ambitionen om en tillitsbaserad styrning ses en fortsatt detaljstyrning och kontroll av medarbetare i organisationen. Stadskontoret ställer sig inte bakom en detaljstyrning av medarbetare. Däremot är det viktigt, som tillitsdelegationen lyfter, att se att uppföljning och kontroll fortfarande är viktiga parametrar i styrningen på olika nivåer i organisationen.

Stadskontoret menar att det finns några risker med att ta fram en kommunövergripande strategi för tillitsbaserad styrning. Inledningsvis är det viktigt att fundera på om en strategi är det styrmedel som bedöms vara bäst för att driva ett sådant arbete. Överväganden om andra styrmedel skulle därför behöva göras initialt. En viktig del i en tillitsbaserad styrning är likvärdighet, och med en kommunövergripande strategi är risken att det skapas ett paraply som inte gynnar likvärdighet utan snarare en modell där förvaltningarna ska arbeta på samma sätt. Det är i detta sammanhang viktigt att beakta Malmö stads långtgående decentraliserade styrmodell som också bygger på tillit. Genom ett styrdokument som styrmedel finns det också en risk att det blir ett sidoprojekt, när ambitionen inom tillitsbaserad styrning istället är att det är ett förhållningsätt som ska integreras tillsammans med andra styrformer.

Stadskontoret menar också att en kartläggning av nuläget är en förutsättning för att kunna bedöma vilken riktning som vidare arbete bör ta. Åtgärder behöver ta sin grund i eventuella behov som observerats. Risken är annars ytterligare styrning och administrativ börda för professionen. För att kunna identifiera samt analysera insatser och deras koppling till idén om tillitsbaserad styrning och ledning menar Tillitsdelegationen att deras sju vägledande principer först behöver definieras.

Motionären föreslår att en strategi ska utarbetas av kommunen tillsammans med fackförbunden, vilket svarande remissinstanser ställer sig bakom. Fackförbunden är professionens företrädare men inom tillitsbaserad styrning är det professionen som möter medborgaren och som behöver vara med och utveckla arbetet. Fackförbunden står således i vissa fall för långt ifrån det dagliga arbetet. Detta har bland annat observerats i förskoleförvaltningens arbete som därför valde att istället se till att det är professionen själv – i detta fall förskollärarna – som är drivande i utvecklingsarbetet.

Motionären lyfter att den övergång till tillitsbaserad styrning av kommunen som gjorts och som syftar till att öka kvaliteten genom att öka tilliten till brukare och brukarmötande yrkesgrupper inte bedöms som genomgripande eller särskilt strukturerad. Tillitsdelegationen framhåller den lärande organisationen som en av den tillitsbaserade styrningens sju vägledande principer, och lyfter betydelsen av att premiera kunskapsutveckling, ständigt lärande och en praktik som baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet. Stadskontoret instämmer med motionären att en mer genomgripande tillitsbaserad styrning behöver ta fart, men menar samtidigt att det är ett kulturarbete som tar tid. Stadskontoret menar att det som motionären nämner som en övergång till en tillitsbaserad styrning, snarare handlar om en ständig utveckling samt att det inte är en omställning från en styrfilosofi till en annan som kan förväntas, utan en balans av flera. Den mindre kartläggning som redogjorts för i ärendet visar på en förflyttning. Ett exempel är de ambitioner som finns kring uppföljning av verksamheterna. Från att fokus tidigare enbart legat på kvantitativt material, till att verksamheterna idag använder detta som underlag för dialog såväl inom professionen, som mellan profession och medborgare.

Inom ramen för förskoleförvaltningens arbete har man uppmärksammat att mycket fokus läggs på stödfunktionsprocesser och professionens agendor fylls med det som i första hand kan ses som stöd men som istället ter sig som styrning. Inom förskoleförvaltningens arbete har man också uppmärksammat att när utgångspunkten tas i stödfunktionsprocesser snarare än i profession och medborgare utformas stödprocesser som ska vara lika för alla, istället för processer som ska bidra till likvärdighet utifrån olika förvaltningars förutsättningar.

Stadskontorets förslag

Stadskontoret föreslår att motionen bör avslås med hänvisning till vad som redovisats i ärendet. Stadskontoret instämmer med motionären att utvecklingen mot en mer tillitsbaserad styrning är viktig. Inriktningen bör dock inte, som motionären och remissinstanserna föreslår, vara en strategi. Istället bör inriktningen vara att dels skapa förutsättningar för en sådan styrning, dels stimulera redan pågående arbete. Detta görs bäst genom att värna om tiden för professionen i verksamheterna och den tid professionen har tillsammans med till exempel brukare, biståndstagare och elever. Redan pågående arbete i flera förvaltningar går i riktning mot den ambition som lyfts fram i motionen och håller på att anpassas utifrån verksamhetens behov. Stadskontoret bedömer inte att ett kommunövergripande styrdokument är rätt tillvägagångssätt för att bidra till en vidare förflyttning. Eventuella åtgärder behöver ta sin grund i behov som observeras, och en kartläggning av nuläget är därför en förutsättning för att bedöma vilken riktning som vidare arbete bör ta.

Ansvariga

[Här kommer namnet på de chefer som i systemet har godkänt ärendet inför nämnd att hämtas

in automatiskt. Du behöver bara skriva något under denna rubrik om du INTE kommer att få ärendet godkänt digitalt.]