

Handläggare
Ingrid Olsson
Telefon: 08 - 508 33 810

Till
Utbildningsnämnden
2018-08-23

Tillitsdelegationens betänkanden Med tillit växer handlingsutrymmet (SOU 2018:47) och En lärande tillsyn (SOU 2018:48)

Svar på remiss från kommunstyrelsen, dnr KS 2018/1086

Förvaltningens förslag till beslut

Utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Lena Holmdahl
Utbildningsdirektör

Malin Eriksson
Avdelningschef

Sammanfattning

Stockholms stad har på remiss fått Tillitsdelegationens två betänkanden Med tillit växer handlingsutrymmet (SOU 2018:47) och En lärande tillsyn (SOU 2018:48).

Tillitsdelegationen presenterar i Med tillit växer handlingsutrymmet (SOU 2018:47) principerna för vad tillitsbaserad styrning är och lägger fram ett antal förslag och rekommendationer som delegationen bedömer kan leda till en förbättrad och mer tillitsbaserad styrning av offentlig sektor.

Förvaltningen delar Tillitsdelegationens analyser och syn på vad som bör känneteckna god styrning och ledning. Förvaltningen är också positiv till den inriktning av förändrad styrning och ledning som Tillitsdelegationen föreslår.

Förvaltningen tar i övrigt inte ställning till detaljerna i de förslag och rekommendationer som delegationen presenterar, med några undantag som förvaltningen specifikt ställer sig bakom.

I delbetänkandet En lärande tillsyn (SOU 2018:48) presenterar Tillitsdelegationen sina analyser om dels den nuvarande statliga

tillsynen, dels sina förslag om hur den kan förbättras genom att bland annat i högre grad fokusera på kvalitativa metoder som kan leda till verksamhetsutveckling och mindre på strikt kontroll av regelefterlevnad.

Förvaltningen är genomgående positiv till Tillitsdelegationens förslag.

Förvaltningen påpekar samtidigt att utbildningsnämnden, utifrån skollagens reglering, på uppdrag av staden, själv är tillsynsmyndighet för fristående förskolor, enskilt driven pedagogisk omsorg och fristående fritidshem som inte tillhör skolor. Därmed påverkas även utbildningsnämnden av Tillitsdelegationens förslag i egenskap av myndighet.

Bakgrund

Den statliga Tillitsdelegationen har presenterat två betänkanden, Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn (SOU 2018:47) och En lärande tillsyn – Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg (SOU 2018:48). Båda har sänts till Stockholms stad på remiss. Kommunstyrelsen har uppdragit åt utbildningsnämnden att ge sitt förslag till svar på remissen.

Ärendet

Förvaltningen behandlar i detta tjänsteutlåtande de båda betänkandena var för sig. Förvaltningen tar enbart upp sådana förslag som berör skola och utbildning.

Med tillit växer handlingsutrymmet (SOU 2018:47)

Detta är Tillitsdelegationens huvudbetänkande. I det ingår förslag om ändring av systemet för tillsyn. Dessa förslag har fördjupats och utformats i ett delbetänkande, En lärande tillsyn (SOU 2018:48), som också ingår i denna remiss. Förvaltningen har behandlat skrivningarna och förslagen om tillsyn inom ramen för detta betänkande nedan.

Tillitsdelegationen skriver beträffande *styrning* att lagar och regler, ekonomistyrning och prestationsstyrning, ger tillsammans med ledarskap, värdegrund och kultur styrsignaler som tillsammans samverkar och påverkar varandra. Den samlade styrningen bör formos så att den inte medför mer detaljstyrning än vad nöden kräver.

Delegationen skriver som en fortsättning att förmågan att ha ett systemperspektiv, som i betänkandet benämns helhetsperspektiv,

vid utformningen av nya styrsignaler är viktig för att undvika en motsägelsefull eller alltför detaljerad styrning.

Delegationen har identifierat en rad problem som skapar hinder för att mötet mellan medarbetaren och medborgaren ska bli så bra som möjligt:

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

En grundläggande utgångspunkt i betänkandet är att ett mycket starkare inslag av tillitsbaserad styrning och ledning kan utgöra en viktig dellösning på de olika problem och hinder som i dag begränsar medarbetarnas handlingsutrymme och verksamheternas utveckling och därmed också kvaliteten på välfärdstjänsterna.

En annan utgångspunkt är att styrning måste genomsyras av ett helhetsperspektiv. Myndigheter, landsting och kommuner kan inte optimera sina egna verksamheter utan att beakta hur det påverkar den sammantagna styrningen och den enskilda medborgaren.

Delegationen skriver att grundidén med tillitsbaserad styrning och ledning är att öka och bibehålla kvaliteten i offentligt finansierade tjänster genom en ökad tillit i styrningen som också innebär ett ökat handlingsutrymme i mötet mellan medborgare och medarbetare.

Delegationen definierar tillitsbaserad styrning och ledning som *styrning, kultur 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.*

I forskningen lyfts enligt delegationen tillit fram som en av tre styrprinciper i organisationer. Traditionellt har man använt marknad (konkurrens) eller hierarki (auktoritet, reglering) som principer för att styra prestationer. Tillit kan förstås som en tredje styrprincip, där samarbete är grunden och den professionella kunskapen central. Samtliga tre styrprinciper behövs och de behöver balanseras mot varandra.

Tillitsdelegationen skriver att tillitsbaserad styrning och ledning kännetecknas av en rad vägledande grundprinciper, som bör genomsyra alla delar styrning och ledning. Delegationen presenterar sju grundprinciper:

- Tillit* Sträva efter att som utgångspunkt välja att lita på dem du samarbetar med och ha positiva förväntningar.
- Medborgarfokus* Sätt medborgarens upplevelse och kunskap i fokus och försök förstå vad medborgaren sätter värde på.
- Helhetssyn* Uppmuntra alla i styrkedjan att aktivt och gemensamt ta ansvar för helheten och samverka över gränser.
- Handlingsutrymme* Delegera handlingsutrymme och välkomna medbestämmande, men var också tydlig kring vem som har mandat att göra vad, och skapa goda förutsättningar för medarbetarna att klara sitt uppdrag.
- Stöd* Säkerställ ett verksamhetsnära och kvalificerat professionellt, administrativt och psykosocialt stöd i kärnverksamheten.
- Kunskap* Premiera kunskapsutveckling, lärande och en praktik baserad på vetenskap och beprövad erfarenhet.
- Öppenhet* Sträva efter öppenhet genom att dela information, välkomna oliktankande och respektera kritik.

Delegationen fortsätter med att diskutera styrkedjan och relationer. Tillitsbaserad styrning och ledning bör omfatta och genomsyra hela styrkedjan, från politiker till medarbetare. Tilliten bör också omfatta horisontella relationer, det vill säga relationer mellan verksamheter och organisationer som ofta samverkar eller på andra sätt kommer i kontakt med varandra i olika ärenden och frågor. Delegationen anger fem grundläggande relationer för tillitsbaserad styrning och ledning. Med utförare avser delegationen såväl utförare i kommunal egen regi som externa utförare av välfärdstjänster.

Relationer mellan:

- politisk huvudman och förvaltning/utförare
- beslutsnivåer och grupper inom förvaltning/utförande verksamhet

- förvaltning/utförare och medborgare
- förvaltning/utförare och externa tillsynande/granskande och normerande verksamheter
- förvaltning/utförare och relaterad, samverkande verksamhet

Delegationen betonar att styrningen och ledningen måste stärka sitt fokus på medborgarens behov och dennes förutsättningar och egna kapacitet att bidra med kunskap om hur insatser och stöd kan formas. Det behövs mer kunskapsutveckling och kollegialt lärande där medarbetarens kunskap används som en självklar resurs i verksamhetsutveckling och innovationsarbete.

Uppföljning samt granskning och tillsyn av verksamheter behöver enligt delegationen formas med utgångspunkten att den ska bidra till att utveckla verksamheten till det bättre. Slentrianmässiga mätningar, som inte tillför något värde, måste upphöra. Stöd bör organiseras och användas mer strategiskt och integrerat i verksamheterna så att det utgör ett verkligt stöd för medarbetare och chefer, med inriktning att bidra till ett bättre möte med medborgaren.

Förslag och rekommendationer

För att uppnå en mer tillitsbaserad styrning av och inom kommuner och landsting föreslår Tillitsdelegationen följande:

En koordinerad styrning av kommunsektorn

Regeringen ska stärka sin kompetens och förmåga till styrning av välfärdssektorn. I detta ingår att genomföra en kontinuerlig systemanalys av statens styrning av välfärdssektorn. Regeringen ska utforma en nationell konsultationsordning för verksamheterna inom välfärdssektorn som leds av Regeringskansliet i nära samarbete med representanter för kommuner och landsting.

En ändamålsenlig användning av riktade statsbidrag

Regeringen ska ha som huvudprincip att använda sig av generella statsbidrag. Riktade statsbidrag ska endast användas när det gäller specifika nationella satsningar på verksamhetsutveckling, exempelvis i form av teknisk infrastruktur. Alla riktade statsbidrag ska föregås av en analys av hur de påverkar de berörda verksamheterna.

Regeringen ska rikta forskningsfinansiering mot verksamhetsnära forskning inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg

Regeringen ska rikta forskningsfinansiering mot verksamhetsnära forskning inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg, med särskilt

fokus på omsorg. Medel ska tilldelas lämplig forskningsfinansiering för att distribuera medlen till passande forskningsprojekt.

För att skapa förutsättningar att uppnå en mer tillitsbaserad styrning av och inom kommuner och landsting rekommenderar Tillitsdelegationen följande:

- Kommuner och landsting bör 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. Införandet av nya mål och indikatorer bör föregås av en kontext- och konsekvensanalys. Behov av ny statistik och annan relevant information bör identifieras för att bättre följa upp och utvärdera effekter för medborgarna, gärna i samarbete med forskningen. Dialogen inom kommuner och landsting bör stärkas kring mål och resultat, särskilt med medarbetare närmast medborgarna. SKL bör stödja kommuner och landsting att utveckla sin analyskapacitet.
- Regeringen bör skapa förutsättningar för ett datadrivet analysarbete kring insatser inom välfärdssektorn. Regeringen bör ge lämpliga myndigheter i uppdrag att inventera vilken data som rapporteras in från kommuner och landsting.
- Kommuner och landsting bör skapa förutsättningar för verksamheter att delta i forskningsprojekt och med fördel delta i finansieringen.
- Lärosätena bör skapa förutsättningar för verksamhetsnära forskning genom att i större utsträckning samverka med verksamheter inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg.

För att uppnå ett mer tillitsbaserat ledarskap – medledarskap, värdegrund och kultur rekommenderar Tillitsdelegationen följande:

- Såväl det förtroendevalda som det professionella ledarskapet ska bygga på en aktiv dialog och en tydlig rollfördelning som skapar förutsättningar för en tillitsbaserad styrning och ledning.
- Vid rekrytering av nya chefer bör fokus vara att säkerställa att personer anställs som bedöms kunna bygga tillitsfulla relationer och som uppbär principerna för tillitsbaserad styrning och ledning.
- Chefer inom kommuner och landsting bör verka för att skapa förutsättningar för medarbetare att kontinuerligt upprätthålla kompetens, analysförmåga och kollegialt lärande.

- Chefer inom kommuner och landsting bör verka för att ge medarbetare ett utökat handlingsutrymme och möjligheter att påverka verksamhetens utformning. Chefer bör också bidra till bättre möjligheter att möta variationen i medborgarens behov.
- Chefer på alla organisationsnivåer inom kommuner och landsting bör stödja ett helhetsperspektiv samt säkerställa att arbetet tar sin utgångspunkt i verksamhetens syfte och medborgarens behov. I detta ingår att främja samverkan.

För att utveckla en mer tillitsbaserad värdegrund föreslår Tillitsdelegationen:

Statskontoret ska få i uppdrag att komplettera den statliga värdegrunden med de sju principerna för tillitsbaserad styrning och ledning. Statskontoret ska få i uppdrag att i nära samarbete med SKL utveckla ett stödmaterial om en värdegrund som omfattar komponenterna lagstiftning, professionell etik, sju principer för tillitsbaserad styrning och ledning samt ger utrymme för organisatoriska värden och som erbjuds kommuner, landsting och statliga myndigheter.

För att skapa förutsättningar att uppnå en mer tillitsbaserad värdegrund rekommenderar Tillitsdelegationen följande:

- Kommuner och landsting bör utveckla värderingsstyrda organisationer.

**För att skapa förutsättningar att uppnå mer en mer ändamåls-
enlig organisation samt processer och stöd rekommenderar
Tillitsdelegationen att kommun- och landstingsledningar bör:**

- Öka förutsättningar för kollegialt lärande, det kan skapas inom och utanför olika verksamhets- och professionsgränser.
- Organisera för stärkt samverkan med lärosäten samt skapa utrymme och förutsättningar för medarbetare att bedriva verksamhetsnära forskning.
- Uppmuntra och skapa strukturer för samverkan över verksamhetsområden och över professionsgränser.
- Uppmuntra till och skapa strukturer i verksamheten för att ta tillvara medborgarens synpunkter, erfarenheter och behov vid verksamhets- och tjänsteutveckling.
- Säkerställa att de så kallade stödfunktionerna utgör en integrerad del av verksamheten samt ges ett tydligt uppdrag att stödja verksamhetens övergripande syfte. Kommuner och landsting bör ha som inriktning att anställa administratörer

alternativt automatisera administrativa arbetsuppgifter för att skapa tid och handlingsutrymme för medarbetarna inom välfärdssektorn att ägna sig åt kärnuppgifter.

- Säkerställ att chefer ges förutsättningar och utrymme att utöva sitt yrke som chefer.

**För att skapa en så bra ersättningsmodell som möjligt
*rekommenderade Tillitsdelegationen följande i delbetänkandet
SOU 2017:56:***

- Håll ersättningsmodellen så enkel som möjligt.
- Om detaljerad styrning anses motiverad, överväg andra styrmodeller. Om ersättningsmodellen bedöms vara det styrmedel som ska användas för att styra mer detaljerat, tänk då på följande:
 - Ta hjälp av medarbetarna för att utforma modellen.
 - Rikta ersättningsmodellen till rätt nivå.
 - Komplettera med annan styrning, framför allt kommunikation, dialog och ledarskap.

**För att skapa strukturer att testa och pröva nya lösningar på
utmaningar med styrningen av offentlig sektor *föreslår
Tillitsdelegationen:***

Ett nationellt policylab

Regeringen ska inrätta ett Nationellt policylab vars uppgift ska vara att lyfta frågeställningar inom områden där det finns behov av utveckling av regelverk. För detta ska avsättas stimulansmedel. Själva genomförandet av processen i enskilda ärenden, ska göras med stöd av en permanent funktion som placeras vid Verket för innovationssystem, Vinnova.

Frikommunförsök

Ett frikommunförsök ska genomföras där 10–15 kommuner och landsting erbjuds att delta. Frikommunförsöket ska pågå under fem år från det att det sjösätts. Forskare ska kopplas till arbetet och de ska utvärdera frikommunförsöket. Regeringen ska ge en statlig utredning i uppdrag att genomföra en förstudie i samarbete med SKL och forskare. I den ingår att lämna förslag om frikommunförsökets närmare utformning och genomförande och att ta fram den lagstiftning som krävs för att kunna genomföra ett frikommunförsök.

Försöksverksamhet för att stärka det goda mötet

En försöksverksamhet om tillitsbaserad styrning och ledning ska genomföras tillsammans med 10–15 kommuner, landsting och statliga myndigheter. Försöksverksamheten ska pågå under fem år. Forskare ska kopplas till arbetet och utvärdera försöksverksamheten. Regeringen ska ge Tillitsdelegationen i uppdrag att i nära samarbete med SKL och forskare ta fram en förstudie i vilken ingår att lämna förslag om försöksverksamhetens närmare utformning och genomförande.

För att skapa förutsättningar att testa och pröva nya lösningar genom försök rekommenderar Tillitsdelegationen att:

- Den politiska ledningen i kommuner och landsting bör ge kommun- och landstingsdirektörer i uppdrag att inrätta lokala mötesplatser där offentliga aktörer, näringsliv, akademi och medborgare tillsammans kan utveckla enkla eller komplexa tjänster och problem inom offentlig sektor samt identifiera regler och eventuell lagstiftning som utgör hinder för nyskapande, verksamhetsutveckling och innovation.

En lärande tillsyn (SOU 2018:48)

Tillitsdelegationen konstaterar att tillsynen av vård, skola och omsorg de senaste decennierna har reformerats för att bli starkare, tydligare och mer effektiv. Tillsynen har till exempel renodlats i nya myndigheter och förstärkts med mer resurser och utökade sanktionsmöjligheter. Utvecklingen svarar mot det ökade behovet av efterhandskontroll som reformer såsom decentralisering och mål- och resultatstyrning medfört. Tillsynens *kontrollerande* syfte har i och med utvecklingen stärkts på bekostnad av dess *utvecklande* funktion.

Tillsynsdelegationen framhåller utifrån detta att i forskningen har utvecklingen mot mer granskning och kontroll generellt, där tillsyn utgör en del, samtidigt problematiserats under lång tid. Det har handlat om att granskning ger olika snedvridande effekter och att den signalerar misstro mot medarbetarna och verksamheterna som är föremål för granskning. I direktiven till Tillitsdelegationen har regeringen lyft fram att den statliga tillsynen i vissa fall kan ha utformats så att utvecklingen av kommunal verksamhet hindras. Mot bakgrund av det vill regeringen utveckla tillsynen så att denna om möjligt bidrar mer till utveckling.

Med utgångspunkt i detta skriver Tillitsdelegationen att i de europeiska nätverk som finns kring tillsyn av vård och omsorg respektive skola diskuteras bland annat en förändrad inriktning från *följsamhet* gentemot regler till hur tillsynen kan bidra till *förbättring* i granskade verksamheter. I flera länder har tillsynen skiftat från att utgå från regelverket till att utgå från kvalitetsdimensioner. När det gäller metoder har dessa utvecklats från främst dokumentgranskning till att inkludera observation av till exempel undervisningen.

Tillitsdelegationen menar att det till exempel handlar om att tillsynen kan ha en styrande effekt mot formalia och enskilda krav i regelverket på bekostnad av ett helhetsperspektiv. Vidare skriver delegationen att *vad* tillsynsmyndigheterna väljer att granska har givetvis betydelse, men *hur* det sker tycks vara en minst lika viktig faktor. Inspektörernas bakgrund, kompetens och bemötande har stor betydelse för utfallet, liksom hur relationen mellan granskare och granskad utvecklas. Här utgör den granskades *tillit* till granskaren en viktig aspekt. En tillsyn som främjar tillit till granskaren har enligt delegationens bedömning bättre förutsättningar att bidra till verksamhetsutveckling.

Tillitsdelegationen menar att den statliga tillsynen kan bidra mer till lärande än i dag genom att förstärka vissa av de inslag som främjar utveckling. Tillsyn och granskning som omfattar kvalitativa aspekter och som utgår från ett brukarperspektiv har bättre förutsättningar att bidra till utveckling jämfört med ett snävare, juridiskt perspektiv.

En slutsats som delegationen drar är att tillsyn och granskning behöver vara tillräckligt kvalitativ och bred för att fånga det som är väsentligt för patienter, elever och brukare. Det utgör med andra ord ett sätt att säkerställa relevansen i granskningen och blir särskilt viktigt vid granskning av verksamheter som består av insatser till människor. Ett alltför snävt juridiskt fokus i tillsynen kan i stället hämma utveckling och lärande i verksamheterna, genom att förskjuta verksamheternas fokus från patienter, elever och brukare till enskilda krav i regelverket. Tillsynen riskerar då att tränga undan det utvecklingsarbete som redan pågår och som ofta tar sin utgångspunkt i just patienterna, eleverna och brukarna.

Granskningen behöver enligt delegationen fånga även svårsmätbara aspekter där dessa är viktiga utifrån verksamhetens syfte och lagstiftarens intentioner. Här kan i stället mindre detaljerade bedömningskriterier behövas och ett större utrymme för inspektörerna att

använda sitt professionella omdöme för att göra mer sammanvägda bedömningar. Tillsynen behöver till exempel vara utformad så att den uppfattar om en verksamhet präglas av en kultur som inte främjar god kvalitet. En tillsyn som framför allt fokuserar på en snävare kontroll av regelefterlevnad i form av dokumentgranskning har inte goda förutsättningar för det.

Att granska på ett mer kvalitativt sätt är enligt delegationen även relevant vid granskning av regelefterlevnad. Exempelvis bör tillsyn av kravet på planer av olika slag inte begränsas till dokumentgranskning, utan inspektörerna behöver även bilda sig en uppfattning om hur det som granskas fungerar i praktiken. Det kan till exempel ske genom observation och genom att prata med eleverna vid inspektionen. En mer kvalitativ granskning är alltså enligt detta synsätt viktig inte bara för att undvika en hämmande effekt på utveckling utan också för att tillsynens kontrollerande funktion ska fungera som en verklig kontroll.

Tillitsdelegationen poängterar att den naturliga maktobalans som uppstår mellan den som granskar och den som blir granskad kan ha en hämmande effekt för utveckling och lärande i verksamheten. Ett sätt för tillsynen att överbrygga detta är enligt delegationen att öka inslagen av muntlig dialog på bekostnad av skriftlig och att förskjuta tyngdpunkten något från bedömningen och beslutet till övriga delar av tillsynsprocessen. Ökad dialog kan till exempel ske inför en tillsyn, under en inspektion och vid återföring till den tillsynade och till en bredare krets. Tillsynsmyndigheterna kan även införa inslag av samskapande med granskade verksamheter, till exempel genom att inkludera de granskades egna analyser av utvecklingsbehov i den inledande risk- och behovsanalysen.

Inspektörernas kompetens har enligt delegationen visat sig ha stor betydelse inte minst för deras förmåga att vara kontextkänsliga. I empirin framhävs vikten av att de inspektörer som kommer på besök har kompetens från liknande verksamhet, vilket antas öka deras kontextkänslighet jämfört med inspektörer med juridisk bakgrund.

När det gäller ändringar i lagar och föreskrifter föreslår Tillitsdelegationen att regeringen förtydligar tillsynens inriktning inom vård, skola och omsorg i en skrivelse till riksdagen för att tillsynen ska bli mer situations- och verksamhetsanpassad.

Tillitsdelegationen bedömer att ett förtydligande från regeringens sida är tillräckligt och ser inte behov av att till exempel ändra

definitionerna av tillsyn i de sektorslagstiftningar som styr hälso- och sjukvård, skola och omsorg.

Däremot lämnar delegationen även förslag på en ändring i skollagen, nämligen att den tvingande bestämmelsen om vitesföreläggande i 26 kap. 27 §, andra stycket skollagen (2010:800) tas bort så att Skolinspektionen *får* i stället för *ska* förelägga med vite vid allvarliga brister.

Ärendets beredning

Ärendet har handlagts vid avdelningen för ekonomi och styrning i samråd med samtliga övriga avdelningar på förvaltningen.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Med tillit växer handlingsutrymmet (SOU 2018:47)

Förvaltningen delar Tillitsdelegationens analyser och syn på vad som bör känneteckna god styrning och ledning. Förvaltningen är också positiv till den inriktning av förändrad styrning och ledning som Tillitsdelegationen föreslår.

Vad gäller de förslag och rekommendationer som Tillitsdelegationen presenterar uppfattar förvaltningen att den vad avser somliga företeelser redan idag i hög utsträckning tillämpar föreslagna och rekommenderade principer. Det gäller till exempel det som skrivs om chefsrekrytering.

Förvaltningen tar i övrigt inte ställning till detaljerna i de förslag och rekommendationer som delegationen presenterar med dessa undantag:

- Förvaltningen stödjer förslaget att regeringen ska ha som huvudprincip att använda sig av generella statsbidrag. Riktade statsbidrag ska endast användas när det gäller specifika nationella satsningar på verksamhetsutveckling, exempelvis i form av teknisk infrastruktur. Alla riktade statsbidrag ska föregås av en analys av hur de påverkar de berörda verksamheterna.
- Förvaltningen stödjer rekommendationen att lärosätena bör skapa förutsättningar för verksamhetsnära forskning genom att i större utsträckning samverka med verksamheter inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg. Detta sker redan idag men samarbetet kan ändå utvecklas.
- Förvaltningen stödjer rekommendationen att kommuner och landsting bör 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. Införandet av nya mål och indikatorer bör föregås av en kontext- och konsekvensanalys.

- Förvaltningen stödjer rekommendationen att regeringen bör skapa förutsättningar för ett datadrivet analysarbete kring insatser inom välfärdssektorn. Regeringen bör ge lämpliga myndigheter i uppdrag att inventera vilken data som rapporteras in från kommuner och landsting. Skolverket bedriver redan idag sådant arbete, men det kan utvecklas ytterligare.

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

En lärande tillsyn (SOU 2018:48)

Förvaltningen är genomgående positiv till Tillitsdelegationens förslag. Förvaltningen anser att Skolinspektionens tillsyn idag ofta präglas av en alltför juridiskt styrd bedömning. Det är förstas av yttersta vikt att alla skolor efterlever skollagen och förordningarna. Det är dock ännu viktigare att alla skolor håller en god kvalitet i sin kärnverksamhet, god undervisning inte minst. Så som den statliga tillsynen är utformad idag, är det långt ifrån alltid som den primärt undersöker detta.

Precis som Tillitsdelegationen skriver bör också tillsynen främja skolornas utveckling, och i första hand utvecklingen av skolornas kvalitet gällande lärande, personlig utveckling och trygghet. Förvaltningen bedömer att de förslag som Tillitsdelegationen presenterar har förutsättningar att väsentligt förbättra Skolinspektionens tillsyn inom detta område.

Förvaltningen vill samtidigt framhålla att det är mycket viktigt att en förändring av tillsynen i den riktning som föreslås inte får innebära att det blir svårare att avveckla verkligt dåliga skolor. Tvärtom anser förvaltningen att en större fokusering på kvaliteten i verksamheten än på efterlevnaden av formella regler bör ge tillsynsmyndigheten möjlighet att noga och under längre tid observera undervisningen på de skolor där detta anses vara relevant. Det bör kunna leda till att myndigheten med utgångspunkt i konstaterande av undermålig kvalitet lättare än idag kan fatta beslut om återkallande av godkännande.

Därför är förvaltningen tveksam till om det är lämpligt att som Tillitsdelegationen föreslår ta bort den tvingande bestämmelsen om

vitesföreläggande i 26 kap. 27 §, andra stycket skollagen (2010:800) så att Skolinspektionen *får* i stället för *ska* förelägga med vite vid allvarliga brister.

Vitesföreläggande ska som framgår av paragrafen användas bara vid allvarliga brister. Om den tvingande skrivningen tas bort bör enligt förvaltningen samtidigt någon typ av komplettering i regelverket skapas så att det framgår under vilka omständigheter vitesföreläggen bör användas.

Ett viktigt påpekande från förvaltningens sida är att utbildningsnämnden också har en roll som tillsynsmyndighet. Skolinspektionen är tillsynsmyndighet för alla skolor och för alla kommunala förskolor, liksom för huvudmännen för dessa skolor och förskolor. Men kommunerna är tillsynsmyndighet för fristående förskolor, fristående fritidshem som ej tillhör skolor och enskilt driven pedagogisk omsorg, liksom för huvudmännen för dessa enheter.

Stockholms stad har uppdragit åt utbildningsnämnden att ansvara för denna tillsyn. Den utförs enligt samma lagstiftning som Skolinspektionens tillsyn. Det innebär att Tillitsdelegationens förslag avseende Skolinspektionens tillsyn är relevanta för utbildningsnämndens egen tillsyn. Det innebär då också att förvaltningens förslag till svar på denna remiss också berör utbildningsnämndens tillsynsverksamhet.

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Bilagor

Remiss från kommunstyrelsen, dnr KS 2018/1086
Tillitsdelegationens betänkanden Med tillit växer
handlingsutrymmet (SOU 2018:47) och En lärande tillsyn (SOU
2018:48)