

Handläggare:  
Medea Sandbladh  
08 508 18 070

Till  
Farsta stadsdelsnämnd  
2018-09-20

## **Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn (SOU 2018:47) och En lärande tillsyn (SOU 2018:48)**

Svar på remiss från kommunstyrelsen

### **Förslag till beslut**

Stadsdelsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen av huvudbetänkandet Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn (SOU 2018:47) och delbetänkandet En lärande tillsyn (SOU 2018:48).

Kerstin Sandström  
stadsdelsdirektör

Christian Forsberg  
avdelningschef

### **Sammanfattning**

Tillitsdelegationen har på regeringens uppdrag analyserat styrningen av välfärdstjänster och lämnar förslag på hur styrning, ledning och tillsyn kan utvecklas för att bättre möta medborgarnas behov, främja utvecklingsarbete och ta tillvarata medarbetares kompetens och erfarenhet. De principer som föreslås ska ge incitament för samverkan, minska detaljstyrning och administration och skapa en utvecklingsfrämjande kultur. Bland annat föreslås också inrättandet av policylabb, försöksverksamheter och frikommuner för att testa och utvärdera nya lösningar. Förvaltningen instämmer i problembeskrivningen och ställer sig positiv till förslag och rekommendationer.

## Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för ekonomi.

## Bakgrund

Den 16 juni 2016 beslutade regeringen att tillsätta en delegation – Tillitsdelegationen – med uppdrag att analysera och föreslå hur styrningen av välfärdstjänster i offentlig sektor, hos kommuner och landsting, inom ramen för de befintliga regelverken, kan utvecklas för att i större omfattning ta tillvara medarbetares kompetens och erfarenhet, för att därigenom bidra till bättre kvalitet för medborgare och företag. Uppdraget har också varit att främja att utvecklingsarbete påbörjas i kommuner, landsting och andra berörda myndigheter.

För att få ökad insikt om hur olika styrsignaler samverkar i praktiken och vad som stödjer respektive hindrar det goda mötet, har delegationen haft nära samarbete med forskarvärlden och med stöd av forskare följt tolv försöksverksamheter. Delegationen har vidare haft dialoger med verksamma inom kommuner, landsting, statliga myndigheter, fackliga organisationer, arbetsgivarorganisationer, brukarorganisationer, välfärdsföretag, forskare, sakkunniga, konsulter och andra aktörer som på olika sätt arbetar med att utveckla välfärdssektorn.

Delegationen har nu lämnat sitt huvudbetänkande, Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn (SOU 2018:47) och även delbetänkandet En lärande tillsyn (SOU 2018:48). Betänkandena är avgränsade till välfärdstjänster inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg och belyser statens styrning av kommunsektorn men också den interna styrningen inom kommunerna.

Båda betänkandena har remitterats till ett stort antal instanser, bland annat Stockholms stad. Kommunstyrelsen har i sin tur remitterat förslaget till stadsdelsnämnderna Farsta, Hässelby-Vällingby och Norrmalm samt socialnämnden, utbildningsnämnden, äldrenämnden och stadsledningskontoret, för yttrande senast den 21 september 2018.

## Remissen i sammanfattning

Tillitsdelegationens huvudbetänkande är ett omfattande dokument som beskriver utvecklingen av nuvarande former för styrning och ledning av offentliga verksamheter, vilka problem

de formerna löst och vilka de skapat, och vilka behov av utveckling som identifierats för att möta de förväntningar som medborgare, medarbetare och politiker har på vård, skola och omsorg. I betänkandet redovisas hinder, möjligheter och komplexa samband som påverkar offentliga verksamheters effektivitet, kvalitet och möjligheter till utveckling och innovation. Det beskrivs hur tillitsbaserad styrning och ledning fungerar som modell och princip för att möjliggöra det goda mötet mellan medborgare och medarbetare i vård, skola och omsorg, samt vilka vägledande principer som kan avvärja de hinder som uppkommer med dagens styrning. Betänkandet lämnar också ett antal förslag och rekommendationer, samt förslag till kommande författningsändringar. I följande sammanfattning redovisas betänkandets resonemang och slutsatser i korthet, för referenser hänvisas till bilaga 1 och 2.

### **Historik**

Under 1970-talet gjorde ett ökat budgetunderskott och stegrad inflation att den offentliga förvaltningens omfattning och effektivitet hamnade i fokus, och goda skäl fanns att eftersträva större effektivitet. Det handlade då om en anslagsstyrd verksamhet där myndigheter årligen ansökte om offentliga medel men där det var ovanligt med återkoppling om vad som faktiskt åstadkommits.

En vanlig uppfattning vid denna tid var också att den offentliga sektorn blivit alltför byråkratisk, stelbent och rent av maktfullkomlig. I den allmänna debatten formulerades krav på att medborgarnas möjlighet till inflytande och insyn skulle säkerställas.

Kritiken mot den offentliga sektorn i Sverige kom både från höger och vänster. Kritiken från socialdemokratiskt håll handlade om att staten inte hade lyckats utjämna klasskillnader och uppnå eftertraktade jämlikhetsmål. Här fann man ett behov av att utöka den demokratiska kontrollen av förvaltningen, och att också skapa möjligheter för medborgarna att inte vara låsta till bestämda lösningar. Från borgerligt håll handlade kritiken om att den offentliga sektorn var för stor och ineffektiv. Verksamheten sågs som svårstyrd, rigid, kostsam och brukarvänlig. Sammantaget fanns en bred politisk enighet om behovet att reformera den offentliga sektorn.

De politiska motiven skiljde sig visserligen åt mellan vänster och höger, men lösningen på de olika problemformuleringarna blev densamma. Vid denna tid hade en grundläggande uppsättning av sammanhängande idéer kommit att formuleras i ett enhetligt begrepp: New Public Management (NPM). Gemensamt var att inspirationen hämtades från det privata näringslivet och att idéerna i korthet går ut på ett utpräglat marknadstänkande, där stor uppmärksamhet ägnas åt kostnadskontroll och finansiell genomskinlighet, överföring av marknadsmekanismer till den offentliga verksamheten, decentralisering samt bolagisering och privatisering av offentlig verksamhet. Förhoppningen har varit att konkurrens ska tvinga producenter av offentlig service att minska sina kostnader och därmed öka effektiviteten. I detta reformpaket ingår också idén om behovet av ett starkt och professionellt ledarskap som hämtat inspiration från privat företagsledning.

Den del av NPM som handlar om marknadsisering är den som huvudsakligen varit aktuell i den politiska debatten. Det gäller framför allt upphandling, avreglering, konkurrensutsättning, privatisering och valfrihet. Den del som handlar om företagisering, som ofta realiserats internt inom myndigheter, med resultatenheter, interndebiteringssystem och liknande, har skett utan större politisk diskussion.

En central komponent i NPM:s utbredning i Sverige är införandet av mål- och resultatstyrning och inriktningen mot alltmer uppföljning och granskning. De nya styrformerna syftade till att rationalisera och effektivisera den offentliga sektorn, inte minst genom att införa några av näringslivets granskningsmetoder.

Den nya förvaltningspolitiska logiken kan sammanfattas på följande sätt:

- a) All offentlig verksamhet ska vara målrational och effektiv och därför exklusivt inriktad på resultat.
- b) Verksamhetens resultat (kvalitet och effektivitet) värderas bäst genom att översättas till generellt tillämpbara kvantifierbara indikatorer. Såväl organisationer som individer ska bedömas utifrån mätbara prestationer, vilket betyder att granskande myndigheter utvecklar kriterier och modeller för resultatmätning och rangordning.
- c) Mätning, bedömning och utvärdering av arbete och resultat förutsätter att organisationer och individer är eller förmås vara transparenta, självdokumenterande och

återkopplande. Genom socialisering (utbildning, kurser) och sanktionssystem ”disciplineras” aktörer att anpassa sig till de nya kraven.

- d) För att de nya principerna ska kunna integreras med arbetet krävs kontrollerande instanser med befogenhet att reglera och sanktionera verksamheterna.

Detta förutsätter att ett antal uttalade antaganden uppfylls:

- Enkla och tydliga mål kan sättas för all offentligt finansierad verksamhet.
- Det är möjligt att översätta kvalitativa mål och metoder – till exempel en ”god vård” eller en ”god undervisning” – till kvantitativa mått utan att validitetsproblem uppstår.
- Individer är formbara och kan omvandlas till att naturligen vara just de självdisciplinerande subjekt systemet önskar.
- Ökad kontroll och detaljstyrning ovanifrån orsakar *inte* icke-avsedda effekter som till exempel misstro och bristande entusiasm.

Vad gäller att sätta tydliga mål för verksamheter konstateras att målkonflikter inom och mellan politikområden är vanliga. I den svenska statsförvaltningen tenderar också alla mål att prioriteras på samma gång, vilket inte leder till den enkla och tydliga styrning som teorin föreskriver.

Problemen vad gäller de kvantitativa måtten är också omdiskuterade. Gemensamt för målen inom både äldreomsorg och skola är att de är svåra att mäta. Kritik föreligger även vad gäller validiteten (tillförlitligheten) i måtten liksom den maktpolitiska aspekten – vem i detta system har rätt att, via måtten, definiera vad som utgör väl utfört arbete. Här har på senare tid förekommit en omfattande debatt där olika yrkeskåror protesterat mot vad de upplever som en företrädesrätt för aktörer utan ingående kunskap om verksamheterna att formulera måttstockarna för vad som representerar ett gott arbete.

Till detta kommer de snedvridande effekter som mätandet kan få, till exempel att kontrollen av den offentligt finansierade verksamheten koncentrerar sig på det som går att mäta, och att de som granskas anpassar sig till hur de granskas. Granskningen i sig blir en organiserande princip för verksamheten – och kan

därmed tränga ut professionella normer hos verksamhetens företrädare.

### **Kritik mot professionalism**

Införandet av nya styr- och ledningsformer för offentligt finansierad verksamhet under 1980-talet och framåt innehöll ett tydligt mått av professionskritik. Olika yrkeskårer uppfattades av styrande politiker och ledande byråkrater som svårstyrda och kostnadsdrivande, och de behövde helt enkelt tämjas med bland annat starkare ledning och mer kontroll.

Olika yrkeskårers skönsmässiga arbete, som bygger på bedömningar och beslut baserade på kunskaper och erfarenheter, ifrågasattes bland annat på grund av bristande transparens. Man kan se detta som en kritik av den kvalitativa bedömningen, som upplevdes som subjektiv, där den ökande resultatorienteringen och detaljstyrningen med hjälp av nyckeltal och resultatindikatorer var ett sätt att försöka göra kvalitetsutvärderingen av verksamheten mer ”objektiv”.

De protester mot marknadsstyrning och NPM som olika yrkesgrupper formulerat i den offentliga debatten de senaste åren ska förstås i detta ljus. Till detta kommer också att ständiga krav från överordnade nivåer på redogörelser för vad man gör inte vittnar om förtroende för de som arbetar ute i verksamheterna.

### **Ideal och praktik**

Den förändrade styrningen har, trots ambitionen om avbyråkratisering, i praktiken resulterat i en ökad byråkratisering och detaljstyrning. För att leva upp till kraven på resultatrapportering och självdokumentation ägnar många yrkesgrupper en stor andel av sin tid åt att berätta vad man har gjort i stället för att själva kärnverksamheten. De administrativa bördorna innebär en effektivitetsförlust för medarbetarna inom offentlig sektor. Dessutom byggs betydande administrativa apparater upp för att administrera planer, resultatrapporteringar med mera.

Samtidigt har denna process exponerat den offentliga verksamheten och skapat möjligheter att närmare undersöka vad som sker. Det ökade kravet på att mäta prestation har skapat bättre data för utvärdering.

NPM uppstod delvis som en konsekvens av problemen att finansiera välfärdsåtaganden samtidigt som syftet var att öka inflytandet, rättssäkerheten och flexibiliteten för medborgarna. Man kan således se NPM som en lösning som lanserades för att nå en ökad ambitionsgrad i förvaltningen. Även om NPM generellt sett inte har infriat de högt ställda förväntningarna, kan vi inte veta att resultaten hade blivit bättre utan dessa reformer.

Det finns beståndsdelar som härstammar från NPM som numera är relativt okontroversiella och där det har etablerats en konsensus kring att behålla dem. Det har också pågått andra förvaltningspolitiska trender parallellt med NPM, till exempel det ökade intresset för granskning och styrning av de yrkesprofessionellas arbete. Denna trend är inte enbart ett resultat av NPM, utan den kan också ses som ett uttryck för en höjd ambitionsgrad när det gäller rättssäkerhet och kvalitet i myndighetsutövningen.

### **Problem och utvecklingsmöjligheter i de befintliga styrmodellerna**

Tidigare utredningar har signalerat att det finns en outnyttjad potential i den offentligt finansierade välfärdssektorn. Problemet har åtminstone två dimensioner. Å ena sidan motsvarar kvaliteten i hälso- och sjukvård, skola och omsorg inte förväntningarna från medborgare och politiker. Å andra sidan upplever de yrkesgrupper som arbetar i välfärdens frontlinje att de har för lite stöd, är alltför detaljstyrda och därför saknar tillräckligt handlingsutrymme för att kunna möta medborgarnas skiftande behov. Mycket talar för att välfärdssektorn inte fullt ut förmår att ta tillvara den kompetens, kunskap och engagemang som finns hos exempelvis lärare, sjuksköterskor och socionomer.

Sammantaget tyder mycket på att mötet mellan medborgare och medarbetare – som exempelvis läkare och patient, elev och lärare eller undersköterska och äldre – har blivit lidande. Förutom att medborgare och politiker upplever att de inte alltid får ut vad de förväntar sig av den offentligt finansierade välfärden, har de som arbetar inom välfärdssektorn på många håll en ansträngd arbetssituation med hög personalomsättning, dålig arbetsmiljö och hög sjukfrånvaro.

Det är heller inte alltid klart hur man ska kunna avgöra vad som är god kvalitet i välfärdssektorn. Kvaliteten inom hälso- och

sjukvård, skola och omsorg uppstår i samspel mellan politikens mål, medborgaren och medarbetaren. Men, det som är kvalitet för en part behöver inte alltid vara kvalitet för de andra. Den som har inflytandet att definiera medborgarens behov kontrollerar indirekt vad kvalitet är, vilket blir problematiskt när tolkningen domineras av ett enskilt intresse, oavsett om det är yrkesprofessionernas, politikernas eller tjänstemännens. Kvaliteten i hälso- och sjukvård, skola och omsorg – välfärdssektorns tre kärnområden – avgörs också indirekt av faktorer som arbetsglädje, arbetsmiljö, möjlighet till samarbete över organisationsgränser samt rätten till ”visslande” vid missförhållanden.

Hypotesen, som också har fått stöd i forskningen, är att en mer tillitsbaserad styrning ska kunna förbättra arbetsmiljön, öka effektivitet, flexibilitet och brukarfokus, minska onödig administration samt bygga en kultur där människor och institutioner samarbetar brett för att uppnå gemensamma övergripande mål.

### **Förtroende och förväntningar**

Förtroendet för välfärdsstatens institutioner har varit relativt stabilt över tid, men medborgarnas upplevelse av hur väl kommuner och landsting bedriver verksamheter inom välfärdssektorn har däremot sjunkit under det senaste decenniet. Att mäta förväntningar och upplevelser är svårt och det finns sålunda en rad svårigheter att ta hänsyn till när detta ska undersökas. Resultaten kan därutöver skilja sig beroende på hur frågor ställs och vad som mäts.

Den nationella politiken försöker i högre utsträckning styra välfärdssektorn för att tillfredsställa väljarnas förväntningar men också för att visa på initiativförmåga och handlingskraft. Detta kan ta sig uttryck i bland annat fler riktade statsbidrag, fler statliga tillsynsmyndigheter och fler detaljerade styrdokument. Nationella politiker har tydliga incitament att engagera sig i de frågor som är mest aktuella även om huvudmannskapet och ansvaret för den direkta implementeringen av dessa frågor ligger hos politikerna i kommuner och landsting. Det behöver inte nödvändigtvis vara någonting negativt. Men statsmaktens engagemang i frågorna kan leda till att styrningen blir mer splittrad och indirekt.



### **Medarbetarna upplever brister i arbetsmiljön**

Ett annat tecken på att det finns anledning att utveckla styrningen av och inom välfärdssektorn är medarbetarnas situation. I de mått som försöker fånga personalomsättningen ligger yrkesgrupperna inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg högt. Det gäller även kommuner och landsting som arbetsgivare. Sjukfrånvaron har under en längre tid varit högre för medarbetare inom välfärdssektorn än för genomsnittet på arbetsmarknaden. Det råder brist på utbildad personal i en lång rad yrken inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg.

Höga sjuktal, stor personalomsättning och svårigheter att rekrytera ny personal är problem som återfinns i varierande grad inom såväl hälso- och sjukvård som skola och omsorg. Det är problem som i stor omfattning påverkar mötet mellan medborgare och medarbetare, bland annat i form av inställda operationer, lektioner med vikarierande personal, långa väntetider och handläggningstider. Det är också ett tecken på att det finns problem med medarbetarnas förutsättningar och arbetsmiljö.

### **Det goda mötet**

Syftet med en mer tillitsbaserad styrning och ledning är att sätta det goda mötet mellan medborgarna och medarbetarna i fokus, så att medborgarens och medarbetarnas kunskap utnyttjas i större utsträckning än i dag.

För att verksamheter inom den offentliga sektorn ska kunna möta medborgarnas behov krävs resurser och kompetens men också en förståelse för såväl medarbetarnas som medborgarnas preferenser, prioriteringar och förutsättningar. Verksamheterna inom den offentliga sektorn behöver vara lyhörda inför medborgarens önskemål och behov samt ha adekvat kunskap om hans egna förutsättningar – även om önskemål och behov inte alltid kan eller bör tillmötesgå. En central uppgift för att förstå vad som är värdeskapande i verksamhetens möte med medborgaren är att kartlägga hur mötet sker. Vad skapar respektive skapar inte värde för medborgare och medarbetare?

För medborgaren är det sällan intressant hur ansvaret för det offentliga åtagandet är uppdelat mellan olika aktörer, exempelvis mellan kommun och landsting eller statliga myndigheter. Det viktiga är att medborgarna känner att de kan få det stöd de behöver i en given situation eller livshändelse. För medarbetarna

är det sällan intressant vilken förvaltningspolitisk doktrin som är den styrande. Det viktigaste är att kunna genomföra ett så bra jobb som möjligt. Det är i medborgarens möte med offentliga verksamheter, inte i myndigheternas inre liv, som det avgörs huruvida det offentliga lever upp till medborgarens förväntningar och behov.

### **Hinder för det goda mötet**

Tillitsdelegationen har genom omfattande dialog med forskare, medarbetare, chefer och medborgare identifierat en rad problem som hindrar att mötet mellan medborgare och medarbetare blir så bra som möjligt. Korresponderande hinder har också uppmärksammats i utredningar som Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, och Statskontoret har genomfört.

#### *Bristande medborgarfokus*

Medborgarinflytande blir sällan mer än att enskilda individer eller en grupp av patienter, elever eller brukare delger eller tar emot information. Den svenska hälso- och sjukvården brister ofta i att möta patienters individuella behov, värderingar och preferenser. Bristande samordning och samverkan mellan vårdgivare är en central svaghet i svensk hälso- och sjukvård.

Inom socialtjänsten indikerar studier att medborgare har en bristande tillit till institutioner inom socialtjänsten, vilket skapar problem för verksamheterna. Relationer mellan professionella och brukare är många gånger präglade av misstro och misstron hanteras typiskt med kontroll.

Inom skolsystemet inriktas undervisningen allt som oftast mot en medelnivå och missar därmed både de elever som behöver mer stimulans och de som behöver extra anpassningar och stöd.

#### *Frånvaro av helhetsperspektiv*

Inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg finns det brister i samverkan och helhetsperspektiv. Även om majoriteten av verksamheterna håller hög kvalitet är samarbetet mellan dem ofta så pass undermåligt att det i slutändan ändå inte skapar värde för medborgaren. Dessutom blir arbetssituationen för medarbetarna onödigt ansträngande.

Idag styrs och utvärderas organisationer inom välfärdssektorn alltför ofta utifrån ett antagande om att de är ensamma aktörer i

en verklighet som inte påverkar eller påverkas av andra aktörers agerande. Denna frånvaro av helhetsperspektiv gör att vi idag befinner oss i en paradoxal situation där vi gärna vill att organisationer inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg ska samarbeta, men där vi har konstruerat ett system som kraftigt missgynnar samarbete. Aktuella organisationer är i sig inte motståndare till samarbete, men då de agerar rationellt i linje med hur de följs upp och hur deras resurser tilldelas, saknas ofta omedelbara incitament för att samarbeta. I det kortsiktiga mikroperspektivet sparar samverkan varken pengar eller tid. Det är snarare en tidskostnad och högre arbetsbörda för den egna verksamheten att kontakta andra berörda verksamheter för att samarbeta kring en medborgare.

Det finns även mekanismer i mål- och resultatstyrningen som kan försvåra samverkan. Varje verksamhet mäts efter sina egna mål och prestationer, och om målen inte omfattar relevanta professionella värderingar eller etiska överväganden riskerar målen att glida ifrån uppdraget. Målen, som tidigare varit medel för att nå ett övergripande syfte, blir i stället själva uppdraget för verksamheten.

En annan begränsning är att det inte går att mäta allting som skapar värde i en verksamhet. Samhällsekonomiska, juridiska eller etiska mål som exempelvis samverkan och helhetsperspektiv, är svåra att formulera i termer av tydliga numeriska mål. De lämnas ofta utanför den typ av målformuleringar som verksamheten följs upp och utvärderas utifrån och riskerar därför att nedprioriteras i det dagliga arbetet.

#### *Detaljstyrning och administrativa tidstjuvar*

Administration är till stor del en nödvändig och naturlig del av offentliga verksamheter. Den bidrar till att upprätthålla rättssäkerhet, skapa lärande och följa upp resultatutveckling. Men, administration kan också uppta oskäligt mycket tid från offentliga verksamheters kärnuppdrag, vilket skapar så kallade tidstjuvar. Statskontoret definierar tidstjuv som något som uppstår när kostnaden i form av arbetstid överstiger nyttan av administrationen. De uppgifter som överordnade instanser begär in från medarbetare och chefer kanske inte alltid står i proportion till den tid det tar att samla in dem. En tidstjuv kan också uppstå när kostnaden blir för hög eftersom verksamheten har en

ineffektiv fördelning av arbetsuppgifter, exempelvis att högutbildad vårdpersonal genomför städning.

Inom skolan, hälso- och sjukvården och omsorgen finns en utbredd rädsla hos medarbetare och chefer att göra fel, vilket ger upphov till en rad negativa företeelser som hindrar att värde skapas i mötet mellan medborgare och medarbetare. Det är främst rädsla för rättsliga konsekvenser och medial uppmärksamhet som förs fram. Medarbetare och chefer upplever att tillsynen har ett överdrivet fokus på formalia och kontroll och beskriver en räddhågsen kultur där verksamheten lägger allt mer tid på att minimera fel och minska den egna verksamhetens sårbarhet vid granskning, och allt mindre tid på kärnuppgifter. Dessutom finns det brister i hur verksamheterna hanterar synpunkter och kritik från sina egna medarbetare.

En rädd verksamhet riskerar att bli defensiv, passiv och onödigt byråkratisk. Inom exempelvis socialtjänsten finns en omfattande överdokumentation, där utredningar blir alltför långa och tidskrävande. Dokumentationen tycks inte i första hand göras för vare sig brukarens eller medarbetarens skull, utan för att ”ha ryggen fri”, att tydliggöra att man som socialsekreterare fullgjort sin roll om tillsynen eller media skulle intressera sig för ett ärende. Samma mönster går att finna även inom skolan. När yrkesgrupper som undersköterskor, socialsekreterare och lärare lägger arbetstid på att dokumentera för att i första hand försäkra sig om att man klarar en efterhandskontroll, finns en uppenbar risk för att det dokumenteras mer än vad som behövs och att dokumentationen inte har brukarfokus.

Vård, skola och omsorg är svåra verksamheter med ett omfattande ansvar för medborgare som kan vara i behov av stort stöd. Det kommer med andra ord att vara omöjligt att helt förebygga att misstag begås eller att missöden inträffar, men det finns inte alltid en acceptans för detta hos media eller folkvalda församlingar. När verksamheterna aldrig tillåts göra fel riskerar det att skapa en situation där verksamheterna inte vågar erkänna att de gjort fel, vilket kan leda till situationer där felaktigheter pågår längre än nödvändigt.

Administrativa tidstjuvar och alltför detaljerad styrning minskar handlingsutrymmet och krymper tiden för mötet mellan medborgaren och medarbetaren. Det innebär en risk för att

medarbetarnas kompetens och engagemang inte tillvaratas på bästa sätt. Det innebär också att möjligheterna att utveckla välfärdssektorn begränsas.

#### *Frånvarande ledarskap och bristande stöd till medarbetarna*

Det finns en rad indikationer på att chefer inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg ägnar för lite tid åt att leda och styra verksamheterna. I stället lägger man ner tid på administrativa uppgifter som att bemanna organisationen, sköta återrapportering och rent praktiska uppgifter som annars lätt hamnar mellan stolarna.

Det stora flertalet av chefer inom skola och omsorg anser att man jobbar under ohållbara arbetsvillkor med knappa resurser i förhållande till vad man förväntas åstadkomma. I genomsnitt ansvarar chefer inom skola och omsorg för dubbelt så många medarbetare som chefer inom teknisk service. Samtidigt har dessa verksamheter generellt en mer ansträngd ekonomi och upplever att de får mindre hjälp från stödfunktioner som HR, IT och ekonomi. Sådana stödfunktioner har i allt högre grad centraliserats och finns inte ute i de operativa verksamheterna.

Det finns dessutom en distinkt genusmärkning där chefer inom kvinnodominerande omsorgsverksamheter har en högre arbetsbelastning och lägre stöd från organisationen än chefer i tekniska förvaltningar.

Arbetsvillkoren påverkar inte bara chefernas prestation utan även deras personliga hälsa och motivation. En stor del av cheferna inom skola och omsorg känner sig pressade och vill sluta, som chef eller på arbetsplatsen.

#### **Bristande kompetensförsörjning och kunskapsutveckling**

Arbetsmiljön inom välfärdssektorns verksamhetsområden har varit ansträngd som en följd av hög arbetsbelastning samt att förutsättningarna att göra ett bra arbete har försvårats av de ovan beskrivna problemen. Verksamheterna vittnar om hög sjukfrånvaro, hög personalomsättning och svårigheter att rekrytera nya medarbetare. Detta är i sin tur ett problem som i nästa led påverkar mötet mellan medborgare i form av inställda operationer, lektioner med obehöriga lärare, långa väntetider och långa handläggningstider. Det behövs följaktligen både ett stort

tillskott av medarbetare men också en miljö som möjliggör för kompetens- och verksamhetsutveckling.

Utredningen konstaterar även en rad hinder för kunskapsförsörjning och kunskapsutveckling, i form av tidsbrist, pressade scheman, personalbrist och hög sjukfrånvaro. Dessutom saknas strukturer och förutsättningar för lärande bland medarbetarna, liksom för samverkan mellan verksamheter och lärosäten. Detta kan medföra att den forskning som bedrivs inte kommer verksamheterna till del i tillräckligt hög utsträckning, att den är svår att implementera eller att den inte är relevant för verksamheterna. Ett annat problem för kunskaps- och verksamhetsutveckling är ett bristande kunskapsunderlag.

Tillsyn som omfattar kvalitativa aspekter och som utgår från ett bredare medborgarperspektiv har bättre förutsättningar att bidra till utveckling än tillsyn ur ett snävare, juridiskt perspektiv. En annan förutsättning för att tillsynen ska bidra till utveckling är att den främjar tillit. För att hantera spänningen mellan kontroll och utveckling, samt maktrelationen mellan granskare och granskad, behöver tillsynen där så är möjligt och lämpligt betona dialog, samskapande samt hänsyn och anpassning till sammanhanget.

### **Tillitsbaserad styrning**

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

Tillitsbaserad styrning och ledning definieras 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.

Detaljstyrningen ska minska och styrning och ledning måste utgå från ett helhetsperspektiv där den enskilda verksamheten bidrar till ett större sammanhang. Organiseringen och ledningen av varje enskild verksamhet bör inte vara frikopplad från övriga verksamheter.

Styrningen och ledningen måste stärka sitt fokus på medborgarens behov och hans 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 behöver utformas med utgångspunkten att den ska bidra till att utveckla verksamheten till det bättre. Slentrianmässiga mätningar som inte tillför något värde måste upphöra. Stödfunktioner bör organiseras och användas mer strategiskt och integrerat i verksamheterna så att de utgör ett verkligt stöd för medarbetare och chefer, med inriktning på att bidra till ett bättre möte med medborgaren. En tillitsbaserad styrning och ledning ställer höga krav på såväl verksamhet som ledare och medarbetare när det gäller att aktivt arbeta med ledning, styrning och värdegrund, men också på samarbetet mellan olika kunskapsdiscipliner och aktörer.

En tillitsbaserad styrning och ledning förutsätter en förskjutning av fokus från traditionell, formell styrning till en starkare betoning på kultur och ledarskap. Tillit ska i sammanhanget inte förstås som en känsla eller ett emotionellt tillstånd, utan som en styrprincip där samarbete är grunden och den professionella kunskapen central. Under senare år har tillit som princip för att styra prestationer underbetonats till förmån för marknad (konkurrens) och hierarki (auktoritet, reglering). Samtliga tre behövs och de behöver balanseras mot varandra.

En tillitsbaserad styrning och ledning är ingen enhetlig styrmödel men det finns en rad vägledande principer. Sju sådana föreslås i betänkandet:

**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.

<b>Helhetssyn</b>	Uppmuntra alla i styrkedjan att aktivt och gemensamt ta ansvar för helheten och samverka över gränser.
<b>Handlingsutrymme</b>	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.
<b>Stöd</b>	Säkerställ ett verksamhetsnära och kvalificerat professionellt, administrativt och psykosocialt stöd i kärnverksamheten.
<b>Kunskap</b>	Premiera kunskapsutveckling, lärande och en praktik baserad på vetenskap och beprövad erfarenhet.
<b>Öppenhet</b>	Sträva efter öppenhet genom att dela information, välkomna oliktankande och respektera kritik.

#### *Restriktioner och villkor*

Med ambitionen att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning följer också risker och restriktioner. Några av dessa villkor och restriktioner som följer av en mer tillitsbaserad styrning och ledning är:

- Lagar och regler kommer först – men också möjlighet att påverka dem.
- Tillit innebär inte att medarbetaren fritt kan välja vad hen ska arbeta med – utan bygger på samarbete inom tydliga ramar, med tydliga mål och mandat.
- Förlåtande och lärande vid mindre fel – men också ansvarsutkrävande vid allvarlig misskötsel.
- Tillit innebär inte att vi ska sluta att mäta och kontrollera – mätning krävs, men omfattningen ska minska och vi ska säkerställa att kontrollen blir mer ändamålsenlig.
- Tillitsbaserad styrning och ledning hos privata och idéburna aktörer är fullt möjligt.



- Tillit är ingen universallösning – ibland behövs andra typer av lösningar.

### **En lärande tillsyn**

Tillsynen av vård, skola och omsorg har de senaste decennierna reformerats för att bli tydligare och mer effektiv, och förstärkts med mer resurser och utökade sanktionsmöjligheter.

Utvecklingen svarar mot det ökade behov av efterhandskontroll som reformer såsom decentralisering och mål- och resultatstyrning medfört. Man kan sammanfatta det som att tillsynens kontrollerande syfte i och med utvecklingen har stärkts på bekostnad av dess utvecklande funktion.

Tillsynen, så som den är utformad i dag, tycks bidra till viss utveckling i granskade verksamheter, till exempel eftertanke och reflektioner kring arbetssätt. Samtidigt skapar den även vissa oönskade effekter och kan ibland förstärka en kultur som inte är gynnsam för patienter, elever och brukare. Den kan exempelvis styra mot formalia och enskilda krav i regelverket på bekostnad av ett helhetsperspektiv.

Tillsyn och granskning som omfattar kvalitativa aspekter och som utgår från ett brukarperspektiv har bättre förutsättningar att bidra till utveckling än ett snävare, juridiskt perspektiv. Ökad dialog och samskapande med granskade verksamheter är viktiga metoder som främjar utveckling, bland annat genom att skapa tillit mellan granskaren och den som granskas. Att granskaren visar förståelse för verksamhetens förutsättningar och sammanhang är också viktigt ur detta perspektiv.

### **Betänkandets förslag och rekommendationer**

För att utveckla en tillitsbaserad styrning *föreslår*

Tillitsdelegationen följande:

- En koordinerad styrning av kommunsektorn. Regeringen ska stärka sin kompetens och förmåga till styrning av välfärdssektorn.
- En ändamålsenlig användning av riktade statsbidrag. Regeringen ska som huvudprincip endast använda sig av generella statsbidrag. Riktade statsbidrag ska endast användas vid specifika nationella satsningar på verksamhetsutveckling, exempelvis i form av teknisk

infrastruktur, och alltid föregås av analys hur det påverkar verksamheterna.

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

För att utveckla en tillitsbaserad styrning *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 sådana 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 utveckla ett 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 följande:

- Statskontoret ska få i uppdrag att komplettera den statliga värdegrunden med de sju principerna för tillitsbaserad styrning och ledning och i nära samarbete med SKL utveckla ett stödmaterial för värdegrund som erbjuds kommuner, landsting och statliga myndigheter.

För att skapa förutsättningar att uppnå en mer tillitsbaserad värdegrund rekommenderar Tillitsdelegationen också att kommuner och landsting bör utveckla värderingsstyrda organisationer.

#### *Organisation, processer och stöd*

För att skapa förutsättningar att uppnå en mer ändamålsenlig 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 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,
- säkerställa att chefer ges förutsättningar och utrymme att utöva sitt yrke som chefer.

#### *En lärande tillsyn*

För att uppnå en tillsyn som har större inslag av lärande än vad är fallet i dag föreslår Tillitsdelegationen följande:

- Den statliga tillsynen ska vara situations- och verksamhetsanpassad för att kunna både kontrollera och främja utveckling. För att tillsynen ska bidra mer till utveckling behöver den vara tillräckligt bred och kvalitativ i syfte att fånga det som är väsentligt för patienter, elever och brukare. Dialog och samskapande utgör viktiga metoder för att främja utveckling.
- Skollagens bestämmelse om tvingande vite i vissa situationer tas bort för att möjliggöra situationsanpassning och en mer tillitsbaserad styrning och ledning.
- Patientsäkerhetslagens bestämmelse om att tillsyn främst ska inriktas på vårdgivarens systematiska patientsäkerhetsarbete tas bort.

#### *Ersättningsmodeller*

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.

*Testa och pröva nya lösningar genom försök*

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

- Regeringen ska inrätta ett Nationellt policylab som med stöd av en permanent funktion vid Verket för innovationssystem, Vinnova, lyfter frågeställningar inom områden där det finns behov av utveckling av regelverk. För detta ska avsättas stimulansmedel.
- Ett frikommunförsök ska genomföras under fem år där 10-15 kommuner och landsting erbjuds att delta. Forskare ska kopplas till arbetet för att utvärdera försöket.
- En försöksverksamhet om tillitsbaserad styrning och ledning för att stärka det goda mötet ska genomföras under fem år tillsammans med 10-15 kommuner, landsting och statliga myndigheter. Forskare ska kopplas till arbetet för att utvärdera.

Båda försöken ska föregås av förstudier i samarbete med SKL och forskare, som ska lämna förslag om försökens närmare utformning och genomförande och ta fram den lagstiftning som krävs för att kunna genomföra ett frikommunförsök.

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

- 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.

### **Förvaltningens synpunkter och förslag**

Förvaltningen ställer sig positiv till de förslag och rekommendationer som presenteras i betänkandena.

Förvaltningen instämmer i beskrivningen av de problem och utmaningar som Tillitsdelegationen identifierat och som följer av de nuvarande principerna för styrning och ledning. Förvaltningen instämmer också i bedömningen att om inget görs åt rådande situation riskerar man att skapa allt sämre måluppfyllelse och bristande kvalitet i de offentliga tjänsterna.

De stora utmaningarna inom förvaltningens verksamheter har under lång tid varit att minska sjukfrånvaron, att rekrytera och behålla yrkesgrupper som socialsekreterare, förskolelärare och sjuksköterskor samt att stödja cheferna i deras roll och ge dem möjligheter till ett närvarande ledarskap. Förvaltningen ser också att många avvikelser i den vård och service som erbjuds invånarna uppstår på grund av brister i samverkan mellan olika huvudmän. Dessa utmaningar hänger ihop – till exempel har den administrativa bördan länge varit en central arbetsmiljöfråga, liksom svårigheterna att skapa och upprätthålla former för samverkan med andra myndigheter.

Förvaltningen instämmer i Tillitsdelegationens bedömning att problemen är systemiska och att en förändring av övergripande principer för styrning och ledning är en viktig del av att möta utmaningarna kring utveckling och innovation och kvaliteten på stöd, service och omsorg. Förvaltningen instämmer vidare i bedömningen att en styrning som ger tydliga incitament till samarbete och samverkan kan öka kvaliteten i välfärdstjänster och invånarens möjligheter till delaktighet. En minskad detaljstyrning och mer genomtänkta och samordnade återrapporteringskrav skulle lätta den administrativa bördan och skapa mer tid för mötet med medborgaren. En mer situations- och verksamhetsanpassad tillsyn med fokus på kvalitetsaspekter och helhets- och brukarperspektiv har potential att bättre främja utveckling och skapa mer värde för både medarbetare och brukare.

Förvaltningen delar vidare Tillitsdelegationens bedömning av att nuvarande styrning och ledning haft positiva effekter som till

exempel höga ambitioner kring transparens, rättssäkerhet och uppföljning, och att de ska bevaras.

Förvaltningen vill understryka att principer för styrning av offentlig förvaltning bör förändras med försiktighet och långsiktighet för att i största möjliga mån undvika oönskade bieffekter. Genomförandet av så ambitiösa förändringar i både system och kultur förutsätter ett grundligt underlag och tydligt strukturerat stöd till verksamheterna. Därför är förvaltningen positiv till utredningens förslag om policylabb, försöksverksamheter och frikommuner som noga följs och utvärderas.

Förvaltningen föreslår att stadsdelsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

### **Bilagor**

1. Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn (SOU 2018:47)
2. En lärande tillsyn (SOU 2018:48)