

Handläggare
Anders Håkansson
Telefon: 08-508 36 208**Till**
Äldrenämnden
den 18 september 2018**Remiss angående Tillitsdelegationens två betän-
kanden *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**

Äldrenämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen och överlämnar den till Kommunstyrelsen.

Ann-Christine Hansson
FörvaltningschefRaili Karlsson
Avdelningschef**Sammanfattning**

I juni 2016 tillsatte regeringen Tillitsdelegationen med uppdrag att analysera och föreslå hur styrningen av välfärdstjänster i offentlig sektor kan utvecklas för att i större omfattning ta tillvara medarbetarnas kompetens och erfarenhet. Enligt uppdraget skulle detta ske inom ramen för de befintliga regelverken. Målbilden var att bidra till en större kvalitet för medborgare och företag. Tillitsdelegationens andra uppdrag är att analysera hur den statliga tillsynen påverkar kommunal verksamhetsutveckling, samt utreda och om möjligt föreslå hur tillsynen kan bidra mer till verksamhetsutveckling. Delegationen har i sitt arbete avgränsat sig till välfärdstjänster inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg.

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. Tillitsdelegationen menar vidare att en tillitsbaserad styrning och ledning förutsätter en förskjutning av fokus från traditionell, formell styrning till en starkare betoning på kultur och ledarskap. I delegationens betänkande ges ett antal förslag och rekommendationer som ska bidra till en mer tillitsbaserad styrning och ledning inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg.

Äldreförvaltningen instämmer i huvudsak i tillitsdelegationens bedömning och de rekommendationer och förslag som ges i betänkandet. Äldreförvaltningens remissvar inriktar sig i huvudsak mot de delar som berör äldreomsorg men även de förslag och rekommendationer som är mer av generell art kommenteras.

I betänkandet tydliggörs värdet med att utveckla en tillitsbaserad styrning och ledning inom den offentliga sektorn. Detta skapar bättre förutsättningar för samverkan mellan olika huvudmän vilket gagnar medborgaren samt tar tillvara medarbetares kompetens. Äldreförvaltningen har förhoppningar om att detta kan vara en nyckelfaktor till att underlätta kompetensutveckling och rekrytering av medarbetare i framtiden. För att lyckas med kvalitativ vårdssamverkan mellan olika huvudmän och upprätthålla tillit till varandra anser förvaltningen att prioriteringar och samverkan behöver ske på alla olika nivåer och professioner inom organisationerna.

Bakgrund

I juni 2016 tillsatte regeringen Tillitsdelegationen med uppdrag att analysera och föreslå hur styrningen av välfärdstjänster i offentlig sektor kan utvecklas för att i större omfattning ta tillvara medarbetares kompetens och erfarenhet. Enligt uppdraget skulle detta ske inom ramen för de befintliga regelverken. Målbilden var att bidra till en större kvalitet för medborgare och företag. Tillitsdelegationens andra uppdrag var att analysera hur den statliga tillsynen påverkar kommunal verksamhetsutveckling, samt utreda och om möjligt föreslå hur tillsynen kan bidra mer till verksamhetsutveckling. Dessa två uppdrag redovisas i delegationens huvudbetänkande Med tillit växer handlingsutrymmet (SOU 2018:47) samt i betänkandet En lärande tillsyn (SOU 2018:48). Dessa betänkanden har bland annat remitterats Stockholms stad (Dnr KS 2018/1086). Kommunstyrelsen har remitterat ärendet vidare till äldrenämnden, utbildningsnämnden, socialnämnden samt stadsdelsnämnderna Hässelby-Vällingby, Norrmalm och Farsta.

Ärendet

I huvudbetänkandet "Med tillit växer handlingsutrymmet" belyses statens styrning av kommunsektorn samt den interna styrningen inom kommunerna. I delbetänkandet "En lärande tillsyn" (2018:48) belyses hur den statliga tillsynen påverkar kommunal verksamhetsutveckling. Ett ytterligare delbetänkande har även tagits fram inom utredningen "Jakten på den perfekta ersättningsmodellen - Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?" (SOU 2017:56). Delegationen har i sitt arbete avgränsat sig till välfärdstjänster inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg.

Delegationens definition av tillitsbaserad styrning och ledning
Delegationen definierar tillitsbaserad styrning och ledning 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. Tillitsdelegationen menar vidare att en tillitsbaserad styrning och ledning förutsätter en förskjutning av fokus från traditionell, formell styrning till en starkare betoning på kultur och ledarskap.

I forskningen lyfts tillit fram som en av tre styrprinciper i organisationer där samarbete är grunden och den professionella kunskapen central. De två andra principerna är marknad (konkurrens) och hierarki (auktoritet, reglering). Samtliga tre styrprinciper behövs och de behöver balanseras mot varandra. Under senare år har tillit tenderat att underbetonas i styrningen i relation till marknad och hierarki. Som uttryck för detta ser de inte bara de allt vanligare marknadslösningarna, utan också ett ökat fokus på rättssäkerhet och likvärdighet som har lett till ökad tonvikt av byråkratisk ordning, reglering och beslutshierarkier.

Som grund för en bedömning om tillit tittar man särskilt på den andra partens förmåga, integritet och hjälpvillighet. Detta kan översättas med att kunna hjälpa, att våga hjälpa och att vilja hjälpa. För att man ska kunna bygga tillitsfulla relationer krävs också en benägenhet att lita på andra aktörer.

En tillitsbaserad styrning och ledning är ingen enhetlig styrmodell men det finns en rad vägledande principer som kännetecknar tillitsbaserad styrning och ledning. I huvudbetänkandet föreslås sju prin-

ciper, vilka redovisas längre ned i detta stycke. Principerna överlappar varandra på olika sätt, men de sammanbinds av det faktum att tilliten är grundläggande och en strävan efter att skapa förutsättningar för flexibilitet, kvalitet och service i mötet med medborgaren. Tillitsdelegationen menar att de vägledande principerna bör geomsyra alla delar av styrning och ledning.

De sju vägledande principerna som föreslås i betänkandet är följande:

- *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 oliktänkande och respektera kritik.

Tillitsdelegationens slutsatser och förslag

Med en mer tillitsbaserad styrning och ledning är delegationens ambition att detaljstyrningen ska minska så att handlingsutrymmet blir större för medarbetare och chefer inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg. En tillitsbaserad styrning och ledning måste utgå från ett helhetsperspektiv där den enskilda verksamheten inom hälso- och sjukvård, skola eller omsorg bidrar till ett större sammanhang. Organiseringen och ledningen av enskilda verksamheter bör inte vara frikopplade från övriga verksamheter.

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 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. En tillitsbaserad styrning och ledning ställer höga krav på såväl verksamhet, ledare och medarbetare när det gäller att aktivt arbeta med ledning, styrning och värdegrund men också på samarbetet mellan olika kunskapsdiscipliner och aktörer.

Att ändra styrningen i denna riktning bedömer delegationen kommer att leda till att medarbetare inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg får ökade förutsättningar att göra ett bra arbete, att deras kompetens, kunskap och starka engagemang tas tillvara i större omfattning. I sin tur menar de att det kommer att leda till bättre kvalitet i det offentliga mötet med medborgaren.

Nedan sammanfattas huvudbetänkandets förslag, vilka ska bidra till en mer tillitsbaserad styrning och ledning inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg. Förslagen är uppdelade i sex rubriker och är i vissa fall utformade som rekommendationer istället för förslag.

En tillitsbaserad styrning av och inom kommunsektorn

Tillitsdelegationen föreslår

- En koordinerad styrning av kommunsektorn - Regeringen ska stärka sin kompetens och förmåga till styrning av välfärdssektorn där en kontinuerlig systemanalys av statens styrning ska göras. Regeringen ska utforma en nationell konsultationsordning för verksamheterna inom välfärdssektorn som ska ledas av Regeringskansliet i nära samarbete med representanter för kommuner och landsting.
- Regeringen ska ha som huvudprincip att använda sig av generella statsbidrag.
- Regeringen ska rikta forskningsfinansiering mot verksamhetsnära forskning inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg.

För att skapa förutsättningar för att uppnå en mer tillitsbaserad styrning av och inom kommuner och landsting rekommenderar Tillitsdelegationen 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.
- Regeringen bör skapa förutsättningar för ett datadrivet analysarbete kring insatser inom välfärdssektorn och 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.

Tillitsbaserat ledarskap – medlemskap, kultur och värdegrund

Tillitsdelegationen föreslår att Statskontoret ska få i uppdrag att komplettera den statliga värdegrunden med sju principer för tillitsbaserad styrning och ledning.

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

Organisation, processer och stöd

För att skapa förutsättningar att uppnå mer en mer ändamålsenlig organisation samt processer och stöd rekommenderar Tillitsdelegationen att kommun- och landstingsledningar bör

- Öka förutsättningar för kollegialt lärande.
- Organisera en förstärkt 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.

En lärande tillsyn

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

- Den statliga tillsynen ska vara situations- och verksamhetsanpassad. På kort sikt och i en enskild tillsyn kan syftet variera mellan kontroll och utveckling, beroende på behov och situation. För att tillsynen ska bidra till utveckling behöver den vara tillräckligt bred och kvalitativ i syfte att fånga det som är väsentligt för patienter, elever och brukare.
- Skollagens bestämmelse om tvingande vite i vissa situationer tas bort.
- Patientsäkerhetslagens bestämmelse om att tillsyn främst ska inriktas på vårdgivarens systematiska patientsäkerhetsarbete tas bort.

Ersättningsmodeller

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

- Ersättningsmodeller ska hållas så enkla som möjligt.
- Om detaljerad styrning anses motiverad, överväg andra styrmodeller.

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 policylabb vars uppgift ska vara att lyfta frågeställningar inom områden där det finns behov av utveckling av regelverk.
- Ett frikommunförsök ska genomföras under fem år där 10–15 kommuner och landsting erbjuds att delta. Forskare ska kopplas till arbetet och de ska utvärdera frikommunförsöket.
- En försöksverksamhet om tillitsbaserad styrning och ledning ska genomföras under fem år tillsammans med 10–15 kommuner, landsting och statliga myndigheter. Forskare ska kopplas till arbetet och utvärdera försöksverksamheten.

Delegationen ger även en rekommendation till den politiska ledningen i kommuner och landsting att inrätta lokala mötesplatser där offentliga aktörer, näringsliv, akademi och medborgare tillsammans kan utveckla offentlig sektor och identifiera regler och eventuell lagstiftning som utgör hinder för nyskapande, verksamhetsutveckling och innovation.

Tillitsbaserad styrning på lång sikt

Att förändra styrning och ledning samt attityder och förhållningssätt tar tid och kräver långsiktighet och kontinuitet. Men Tillitsdelegationens ser att det på många håll finns en stark vilja till förändring. Målbilden om att skapa ett större handlingsutrymme för chefer och medarbetare i syfte att bättre ta tillvara kunskap, erfarenheter och engagemang delas av många. Grundidén är att man genom detta skapar större värde och kvalitet i välfärdstjänster inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg. Syftet med detta huvudbetänkande har varit dubbelt. För det första lämnas förslag och rekommendationer som i sig kan stärka den tillitsbaserade styrningen och ledningen. För det andra tillhandahålls välfärdsverksamheterna en handbok med en stark forskningsgrund kombinerat med många lärande exempel. Delegationen ser vidare att alltför redan i dag talar om tillitsbaserad styrning och ledning och de sju vägledande principerna används som teman för utvecklingsarbete och dialog.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom äldreförvaltningen. Kommunstyrelsens pensionärsråd har tagit del av ärendet den 11 september 2018. De fackliga organisationerna har tagit del av ärendet i förvaltningsgruppen den 12 september 2018. Ärendet anmäls för kännedom den 13 september 2018 till det gemensamma, för socialnämnd, äldrenämnd och överförmyndarnämnd, rådet för funktionshindersfrågor.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Äldreförvaltningen instämmer i huvudsak i tillitsdelegations bedömning och de rekommendationer och förslag som ges i betänkandet. I betänkandet tydliggörs värdet med att utveckla en tillitsbaserad styrning och ledning inom den offentliga sektorn. Detta skapar bättre förutsättningar för samverkan mellan olika huvudmän vilket gagnar medborgaren samt tar tillvara medarbetares kompetens. Äldreförvaltningen har förhoppningar om att detta kan vara en nyckelfaktor till att underlätta kompetensutveckling och rekrytering av medarbetare i framtiden. För att lyckas med kvalitativ vårdssamverkan mellan olika huvudmän och upprätthålla tillit till varandra anser förvaltningen att prioriteringar och samverkan behöver ske på alla olika nivåer och professioner inom organisationerna.

Äldreförvaltningens remissvar inriktar sig i huvudsak mot de delar som berör äldreomsorg men även de förslag och rekommendationer som är mer av generell art kommenteras. Nedan lämnas förvaltningens kommentarer, synpunkter och förslag på dessa två betänkanden under respektive rubriker.

Förslag till ändringar i lagen

I kapitel 1.2 föreslår delegationen en ändring av patientsäkerhetslagen där skrivningen ”Tillsynen ska främst inriktas på granskning av att vårdgivaren fullgör sina skyldigheter enligt 3 kapitlet” tas bort. Äldreförvaltningen ser positivt på denna lagändring då syftet med verksamheternas ledningssystem innebär att verksamheten själva ska bedriva en systematisk kvalitetsuppföljning genom så kallad egenkontroll och vidta de åtgärder som behövs. Om detta ansvar även åligger IVO finns det en risk att det uppstår oklarheter om hur verksamheterna ska agera. Denna ändring av lagen rimmar även väl med intentionerna i betänkandet.

Det goda mötet inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg I kapitel 2.2 beskrivs hur det goda mötet mellan medborgare och medarbetare ska kunna uppnås. Medborgarens och medarbetarnas kunskap bör kunna utnyttjas i större utsträckning än i dag. Genom

den dialog som förts med forskare, medarbetare, chefer och medborgare under arbetets gång har ett antal problem definierats:

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

Utifrån ovanstående identifierade problemområden vill äldreförvaltningen poängtera vikten av att prioritera utbildningsplatser till yrkesutbildningar inom vård- och omsorg samt skapa förutsättningar för behörighetskrav till aktuella utbildningar. Kravet på att hantera svenska språket i tal och skrift behöver följas upp och åtgärdas och utbildningar ska även innehålla träning i bemötande och samtalsmetodik med medborgarna.

Patienterna i vården

Under kapitel 3.1.1 behandlas bland annat den svenska hälso- och sjukvårdens brister i att möta patienters individuella behov, värderingar och preferenser. Om inte patienterna görs delaktiga i den egna vården kan det leda till sämre vårdresultat och onödiga kostnader för hälso- och sjukvården och samhället i stort.

Äldreförvaltningen anser att en kvalitativ och fungerande vårdssamverkan med berörda aktörer är en förutsättning för att medborgaren ska uppleva bra möten och vårdkvalitet med kompetenta och välinformerade medarbetare. Dagens brister när det gäller samordnad informationsöverföring, dokumentation och sekretess mellan olika huvudmän är ett brådskande utvecklingsområde. Äldreförvaltningen ser ambitionen med ”God och nära vård, en primärvårdsreform” som ett gott exempel på hur en fungerande vårdssamverkan kan utvecklas och där en större tillit mellan parterna byggs upp.

Betänkandets påverkan på upphandling av äldreomsorg

Under bland annat kapitel 3 och kapitel 5 behandlar betänkandet frågor om upphandling.

I betänkandet tas upp att upphandling riskerar att skapa administrativa tidstjuvar och detaljreglering. Bland annat nämns upphandlingarna i sig, inklusive överprövningar, samt arbetet med att administrera och kontrollera dessa. Delegationen berör också risken att myndigheter väljer att utforma sina upphandlingar för att minimera risken för överprövningar. En generell ökad ’juridifiering’ och detaljreglering nämns också.

Äldreförvaltningen håller med delegationen i detta men ser samtidigt att det sker en utveckling åt rätt håll. Exempel på detta är införandet av Lag om Valfrihetssystem (LOV) som ett alternativ till upphandling enligt LOU (Lag om Offentlig Upphandling). Förvaltningen kan se att upphandlingsförfarandet är enklare och mindre administrativt tidskrävande för både kommuner och företag. Det är också sällsynt med överprövningar i LOV. Detta kan innebära ett mindre fokus på att förfrågningsunderlagens utformas så att risken för överprövningar minimeras. Uppföljning och kontroll av upphandlad verksamhet behöver samordnas för att minska administrativa tidstjuvar. I dag kan en verksamhet vara verksam eller sälja platser till flera kommuner och respektive kommun som har avtal med verksamheten gör egna uppföljningar. Detta är en onödig administrativ tidstjuv som påverkar såväl kommunerna som företagen.

Ett närvarande ledarskap

Under både kapitel 5 och kapitel 7 berörs vikten av ett närvarande ledarskap och hur detta kan uppnås. För att uppnå ett närvarande ledarskap behöver chefer inom äldreomsorgen få stöd för att klara sitt uppdrag genom att avlastas inom t.ex. IT, lokaler och administration. Det är även viktigt att fundera på hur det administrativa stödet ska utformas då det sker en snabb utveckling av automatiseringen av administrativa uppgifter.

Äldreförvaltningen instämmer i detta och anser vidare att cheferna behöver ha god kännedom om medarbetarnas olika behov av utbildning och stöd för att kunna skapa ett bra medarbetarskap. Äldreomsorgens chefer behöver också få förutsättningar och tillgång till handledning i sitt tillitsbaserade ledarskap samt en fungerande introduktion.

En tillitsbaserad styrning och uppföljning

Äldreförvaltningen instämmer i delegationens förslag om att detaljstyrningen inom äldreomsorgen behöver minska så att handlingsutrymmet ökar för professionen. Detta kräver en samsyn om äldreomsorgens inriktning och mål, i såväl förvaltnings- och utförarorganisationer som inom politiken, om vilka resultat och effekter som ska uppnås. Samsynen bör baseras på lagstiftning, evidens och beprövad erfarenhet. Därmed finner äldreförvaltningen det positivt att delegationen lyfter vikten av mer verksamhetsnära forskning och en översyn av gemensamma mål och indikatorer.

Tydliga mandat för olika professioner och aktivt ledarskap skapar handlingsutrymme för beslut och agerande på "rätt" nivå. Tillitsbaserad styrning, där fokus förflyttas från mekanisk kontroll till ömsidig dialog om reell utveckling, ställer dock stora krav på både verksamhetens professioner och uppföljarna. Delegationen föreslår att medarbetare ges ett utökat handlingsutrymme och möjligheter att påverka verksamhetens utformning (medledarskap). Äldreförvaltningen ser positivt på att medarbetarna inkluderas aktivt i det systematiska kvalitets- och utvecklingsarbetet.

Äldreförvaltningen är även enig med delegationen om att uppföljningen behöver anpassas efter vad som ska följas upp. Verksamheter med stora brister eller ojämn kvalitet kräver noggrannare kontroll än välfungerande och stabila verksamheter. Då kommunen har det slutgiltiga ansvaret över omsorgen behövs dock alltid en viss kontroll för att uppnå en rättssäker uppföljning inom verksamhetsområdet.

Förutom krav på att omsorgen av äldre ska bedrivas utifrån ett systematiskt kvalitetsarbete har äldreomsorgen även en nationell värdegrund som är instiftad i socialtjänstlagen och som utgår ifrån ett brukarperspektiv. Om tillsynen i större utsträckning utgår från att följa upp målen i den nationella värdegrunden förskjuts också fokus från att följa upp detaljer till att granska det värde som äldreomsorgen ska generera för den enskilde.

Äldreförvaltningen instämmer i delegationens uppfattning om att återföringen och den professionella dialogen mellan verksamheter och uppföljare är väsentlig för verksamhetens reella utveckling. De olika resultaten av tillsynen behöver dock analyseras och sättas i sitt sammanhang för att få en helhetsbild om verksamhetens kvalitet. Detta för att kunna återföra uppföljningsresultat, på ett för mottagaren begripligt sätt, om vad som fungerar bra och vad som behöver utvecklas. Denna analys är en förutsättning för en konstruktiv dialog som stödjer utvecklingsarbetet. Förvaltningen är vidare positiv till delegationens förslag att Sveriges kommuner och landsting (SKL) bör stödja kommuner och landsting i arbetet med att stärka sin analyskapacitet.

Delegationen föreslår en statlig inventering av vilken kvalitetsdata som kommuner och landsting ska rapportera till olika myndigheter, vilket äldreförvaltningen ställer sig positiv till. En del av insamlad data som rapporteras idag är inte kvalitetssäkrad och därmed inte pålitlig och tillför därmed inte verksamheten något.

Äldreomsorgens statliga tillsyn genomförs av Inspektionen för vård- och omsorg (IVO). Delegationen föreslår att regeringen får i uppdrag att förtydliga den statliga tillsynens inriktning. Enligt äldreförvaltningen skulle tillsynen med fördel kunna inriktas på att följa upp huvudmännen, kommunerna och landstingen, på en övergripande nivå. Exempelvis hur samverkan fungerar mellan huvudmännen. Detta skulle kunna granskas utifrån ett brukarperspektiv genom att följa den enskildes väg genom vård och omsorg.

Fördelning av statsbidrag

I kapitel 7.1 föreslår delegationen att regeringens huvudprincip ska vara att använda sig av generella statsbidrag. Äldreförvaltningen delar delegationens uppfattning att riktade statsbidrag i huvudsak ska undvikas. Riktade statsbidrag har under en lång period varit ett vanligt sätt att verkställa statliga satsningar inom kommunsektorn. Förutom att de riktade statsbidragen sällan ger långsiktiga effekter medför de ofta en omfattande administration. Kortsiktighet och årliga omprövningar av riktade statsbidrag innebär också en ökad andel visstidsanställningar och svårigheter att bedriva en långsiktig verksamhetsplanering.

Verksamhetsnära forskning

I kapitel 7 föreslås även att regeringen ska rikta forskningsfinansiering mot verksamhetsnära forskning inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg, med särskilt fokus på omsorg. Äldreförvaltningen välkomnar ett ökat stöd till verksamhetsnära forskning. Dels för att forskningen i större utsträckning bör fokusera på de problemområden som är angelägna för verksamheterna men också för att stärka professionen inom vård- och omsorgsycket. Ett exempel där verksamhetsnära forskning kan bedrivas är de akademiska noder, vilka nämns i betänkandet. Där kan verksamheter samarbeta med olika lärosäten i att systematiskt utveckla och testa nya metoder för det dagliga omvårdnadsarbetet. Enligt förvaltningens uppfattning kan akademiska noder vara en framgångsrik metod att engagera medarbetare med olika yrkesprofessioner i forskning och utveckling och samtidigt förankra nya arbetsmetoder i verksamheten. Det förutsätter dock att såväl verksamheter som lärosäten får stöd för att kunna avsätta nödvändiga resurser.

Ersättningsmodeller

I kapitel 7.5 rekommenderas att ersättningsmodeller ska hållas så enkla som möjligt samt att om en modell kräver detaljerad styrning ska andra styrmodeller övervägas.

Tillitsdelegationen konstaterar i sitt betänkande att alla modeller har sina för- och nackdelar. Äldreförvaltningens anser att det är den organisation som verksamhetens bedrivs i och personalens profession som påverkar behovet av styrning och kontroll och kan vara avgörande för ersättningsmodellens utformning, vilket också påpekas i betänkandet. Enligt förvaltningens erfarenhet är den största utmaningen med en ersättningsmodell att få den att tillämpas på det sätt den är avsedd att fungera. Ju större organisation desto svårare att undvika en modells negativa bieffekter, vilket kan vara på grund av missuppfattningar och feltolkningar.

Nya lösningar och försök

För att skapa en struktur för att testa och pröva nya lösningar för de utmaningar som finns inom styrningen av offentlig sektor ger delegationen i kapitel 7.6 tre förslag samt ger en rekommendation.

Regeringen föreslås inrätta ett Nationellt policylabb vars uppgift ska vara att lyfta frågeställningar inom områden där det finns behov av utveckling av regelverk. Själva genomförandet av processen i enskilda ärenden ska göras med stöd av Verket för innovationssystem (Vinnova). Äldreförvaltningen stödjer förslaget att inrätta nationellt policylabb och anser det är ett bra sätt att säkra att de utmaningar som identifierats i regelverken också bemöts på ett relevant sätt vid förändringar. I samband med förslaget om policylabb finns också en av få referenser till digitalisering i utredningen. Förvaltningen anser att digitalisering innebär stora möjligheter till innovation inom styrning, uppföljning och effektivisering av arbetsprocesser samt ger en kvalitetshöjning i mötet med medborgaren. Därför är det centralt att denna dimension kommer att bli en uttalad del i policylabbets uppdrag.

Delegationen föreslår vidare ett frikommunförsök under en femårsperiod där 10–15 kommuner och landsting erbjuds att delta. Även en försöksverksamhet för att stärka det goda mötet föreslås, också den under en femårsperiod. Förvaltningen stödjer delegationens rekommendation att initiera frikommunförsök och försöksverksamheter men vill betona vikten av att resurser samtidigt tillsätts för att täcka de organisatoriska merkostnader det innebär att pröva nya arbetssätt. Detta för att styrmodeller initialt skapar en osäkerhet i och mellan berörda parter. Denna osäkerhet ger en tröskeleffekt för förändringsarbetet som, om inte extra resurser tillförs, riskerar hindra att den förändrade effekten att uppnås.

för offentliga aktörer, näringsliv, akademi och medborgare. De kan tillsammans utveckla offentlig sektor och identifiera regler och eventuell lagstiftning som utgör hinder för nyskapande, verksamhetsutveckling och innovation. Äldreförvaltningen anser att rekommendationen har en god intention men ger liten vägledning för lösningen. Förslaget förefaller bygga på tillit till att lokala aktörer vet vad som behöver göras annorlunda. I rollen av fackförvaltning finns det utbredd erfarenhet av olika typer av arbete i olika samverkansarenor och förvaltningen delar delegationens bild att för få aktörer involveras och effekterna är små eller svåra att fånga. Ett aktuellt exempel på samverkansarena som tydligt involverar en mängd aktörer är Stockholm Digital Care (SDC). På dess arena samlas huvudmän från olika kommuner, landsting, näringsliv, verksamhet, medarbetare, brukare och anhöriga. Förutsättningen för denna arena är att det funnits extern delfinansiering i form av EU-medel och ett externt syfte som kan förena de olika huvudmännen. Inom detta syfte kan olika huvudmäns interna målsättningar förenas och värdet av samverkan tillåts möta respektive huvudmans behov. Effekten av SDC arbete blir därmed verksamhetsnära.

Bilaga

Sammanfattning av SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet* och SOU 2018:48 *En lärande tillsyn* (Remissen finns i sin helhet <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2018/06/sou-201847/> och <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2018/06/sou-201848/>)



Till berörd remissinstans

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

Ni ombeds att yttra er över bifogad remiss senast 2018-09-03. Kontakta ansvarig handläggare om ni inte kan svara inom utsatt tid.

Stadsledningskontoret för yttrande senast 2018-09-17.

Ansvarig handläggare är Sarah Heidenborg. Telefonnummer: 0850829236.

Instruktioner för remissvar

Remissinstanser inom eDok (Stockholms stads ärendehanteringssystem)

- Använd funktionen Svara på remiss för expediering till kommunstyrelsens registratur (KF/KS kansli).
- Använd korrespondensverktyget för att skicka de expedierade handlingarna i Word-format till RI-remissvar.SLK@stockholm.se.
- Ange diarienummer KS 2018/1086 i ämnesraden.
- Bilägg inte remissen.

Övriga remissinstanser

- Skicka remissvaret i PDF-format till kommunstyrelsen@stockholm.se
- Skicka remissvaret i Word-format till RI-remissvar.SLK@stockholm.se
- Ange diarienummer KS 2018/1086 i ämnesraden.
- Bilägg inte remissen.

Kommunstyrelsen
Rotel I

Ragnar Östbergs plan 1
Stadshuset
105 35 Stockholm
Telefon
Växel 08-508 290 00
Fax
kommunstyrelsen@stockholm.se
stockholm.se

Remissinstanser

- Stadsledningskontoret
- Socialnämnden
- Utbildningsnämnden
- Äldrenämnden
- Farsta stadsdelsnämnd

- Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd
- Norrmalms stadsdelsnämnd

Bilagor

1. Tillitsdelegationens betänkanden Med tillit växer handlingsutrymmet (SOU 2018 47) och En lärande tillsyn (SOU 2018 48)
2. Tillitsdelegationens betänkanden Med tillit växer handlingsutrymmet (SOU 2018 47) och En lärande tillsyn (SOU 2018 48)
3. Tillitsdelegationens betänkanden Med tillit växer handlingsutrymmet - tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn (2018:47)
4. En lärande tillsyn - statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg (2018:48)
5. Följebrev Tillitsdelegationens betänkanden Med tillit växer handlingsutrymmet (SOU 2018 47) och En lärande til

Med vänlig hälsning,

Sarah Heidenborg
Rotel I

Med tillit växer handlingsutrymmet

– tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn



HUVUDBETÄNKANDE



Med tillit växer handlingsutrymmet

– tillitsbaserad styrning och ledning
av välfärdssektorn

Huvudbetänkande av Tillitsdelegationen

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:47

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24819-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ardalan Shekarabi

Den 16 juni 2016 beslutade regeringen att tillsätta en delegation (Dir. 2016:51) med uppdrag att analysera och föreslå hur styrningen av välfärdstjänster i offentlig sektor, 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 större kvalitet för medborgare och företag. Uppdraget är också att främja att utvecklingsarbete påbörjas i kommuner, landsting och hos berörda myndigheter. Delegationen har tagit namnet Tillitsdelegationen. I december 2017 fick Tillitsdelegationen ett tilläggsdirektiv (Dir. 2017:119) med uppdraget att stödja statliga myndigheter att utveckla en tillitsbaserad styrning och ledning.

Under utredningstiden har Tillitsdelegationen bjudit in till dialog och diskussion om frågor som rör styrningen av, och inom, kommuner och landsting. Arbetet har haft ett starkt fokus på främjande. Därför har det präglats av mer dialog än vad som vanligtvis förekommer i en statlig utredning. Vår intention har varit att nå ut brett för att lyssna in många olika perspektiv på styrningen, vi har därför löpande träffat 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. Vi har arrangerat möten, seminarier och gjort ett flertal studiebesök. Utöver det har vi medverkat vid ett stort antal konferenser och seminarier arrangerade av andra.

Kärnan i arbetet har varit tolv försöksverksamheter som Tillitsdelegationen har följt med stöd av välrenommerade forskare. Dessa har gett oss insikter om hur olika styrsignaler samverkar i praktiken. De har också bidragit med kunskap om vad som stödjer respektive hindrar det goda mötet. Försöksverksamheterna bildar en viktig grund för slutsatserna i detta betänkande.

I juni 2017 lämnade Tillitsdelegationen ett delbetänkande om ersättningsmodeller: "Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?" (SOU 2017:56). I delbetänkandets slutsatser lyfte vi fram att det är svårt att separera en analys av ersättningsmodeller från övrig styrning, eftersom dessa endast är en del av den samlade styrningen. Vilka effekter som ersättningsmodeller ger i verksamheterna är avhängigt den övriga styrningen. Lagar och regler, ekonomistyrning, prestationsstyrning och normstyrningen i form av ledarskap, värdegrund och kultur ger styr-sig-naler som tillsammans samverkar och påverkar varandra.

I detta huvudbetänkande "Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn" utvecklar vi den påbörjade analysen. Under det år som har gått har vi fördjupat oss i den sammantagna styrningen av välfärdstjänster: styrning, kultur och ledarskap samt arbetsorganisation, processer och stöd. Vi har analyserat styrningen av, och inom, kommuner och landsting och tillsammans med forskare, verksamhetsrepresentanter och olika experter diskuterat hur den samlade styrningen bättre kan stödja det goda mötet mellan medarbetare och medborgare – så att kompetensen och erfarenheter bättre tas tillvara från detta möte.

Laura Hartman, (docent i nationalekonomi), förordnades den 16 juni 2016 som ordförande för delegationen. Som ledamöter i delegationen förordnades samma dag Gunilla Hult Backlund, generaldirektör vid Inspektionen för vård och omsorg (IVO) samt Emil Broberg, tredje vice ordförande vid Sveriges kommuner och landsting (SKL). Som huvudsekreterare för Tillitsdelegationen anställdes Anna Lexelius fr.o.m. den 15 augusti 2016. Samma datum anställdes utredningssekreterare Kajsa Hanspers och Karin Ekdahl Wästberg, Unni Mannerheim anställdes f.r.om. den 5 september 2016. Mattias Fogelgren anställdes som utredningssekreterare den 17 april 2017. För tilläggsuppdraget anställdes Kristin Gunnarsson den 23 januari 2018, Emma Sterky anställdes genom stabsbiträdesavtal med Statskontoret den 15 mars 2018 och Karin Hååg anställdes den 3 april 2018. I Tillitsdelegationens sekretariat har vi anställt administrativa assistenter. Ewa Preston hade tjänsten under perioden 1 december 2016–11 augusti 2017 därefter anställdes Monica Engström under perioden 14 augusti–30 april 2018, Lena Hamilton anställdes den 16 april 2018 som ny administrativ assistent.

Den 24 januari 2017 anställde Tillitsdelegationen docent Louise Bringselius som forskningsledare. Hennes uppdrag har varit att leda den forskargrupp som följt och utvärderat delegationens försöksverksamheter, samt att sammanställa resultaten i en forskningsantologi ”Styra och leda med tillit – forskning och praktik” (SOU 2018:38). I Tillitsdelegationens uppdrag ingår att ha ett nära samarbete med forskarvärlden. Som vetenskapliga rådgivare har Tillitsdelegationen anlitat Shirin Ahlbäck Öberg, docent och universitetslektor i statskunskap, Uppsala universitet, Anna Häger Glenngård, ekonomie doktor och universitetslektor vid företagsekonomiska institutionen, Lunds universitet samt Gissur Erlingsson, biträdande professor, Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet. Ett flertal forskare har bidragit med underlagsrapporter (i form av PM) och diskussionsunderlag, se bilaga 4.

Regeringen har utsett en expertgrupp åt Tillitsdelegationen. Expertgruppen består av representanter från olika departement inom Regeringskansliet och myndigheter: Helena Cantù, enheten för folkhälsa och sjukvård, Socialdepartementet, Jenny Munkelt, enheten för familj och sociala tjänster, Socialdepartementet, ersattes den 19 mars 2018 av Maria Lidström, Torkel Winbladh, kommunenheten, Finansdepartementet, Anna Kessling, enheten för statlig förvaltning, Finansdepartementet (Anna Kessling avslutade sitt uppdrag under hösten 2017 utan annan ersättare). Johanna Wockatz, skolenheten, Utbildningsdepartementet, Hampus Strömberg, gymnasie- och vuxenutbildningsenheten, Utbildningsdepartementet, Johanna Carnö, enheten för innovation, forskning och kapitalförsörjning, Näringsdepartementet, Niclas Damm, enheten för styrning och uppföljning av näringsliv och villkor, Näringsdepartementet, Christine Feuk, Sveriges kommuner och landsting (SKL), Erik Magnusson, Socialstyrelsen, Thord Redman, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Hanna Sjöberg, Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, Thomas Ericson, Arbetsförmedlingen, Jacob Henriksson, Statens skolinspektion, Inger Gustafsson, Verket för innovationssystem (Vinnova), Robin Anderson Boström, Upphandlingsmyndigheten, Patrik Olofsson, Skolverket, Håkan Olsson, Arbetsmiljöverket, Christina Eklöf, Migrationsverket.

Till stöd för vårt arbete har vi också utsett en bred referensgrupp med representanter från fackliga organisationer, arbetsgivarorganisationer, branschorganisationer, intresseorganisationer och representanter från forskarsamhället, se representanter i referensgruppen i bilaga 3. Såväl expertgruppen som referensgruppen har bidragit med mycket värdefulla synpunkter på förslag och överväganden i huvudbetänkandet. Tillitsdelegationen svarar dock enligt kommittéförordningen (1998:1474) själv för det slutgiltiga innehållet i betänkandet.

Tillitsdelegationen överlämnar härmed huvudbetänkandet *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn* (SOU 2018:47).

Stockholm i juni 2018

Laura Hartman

Gunilla Hult Backlund
Emil Broberg

/Anna Lexelius
Emma Sterky
Ewa Preston
Kajsa Hanspers
Karin Ekdahl Wästberg
Karin Hååg
Kristin Gunnarsson
Lena Hamilton
Louise Bringselius
Mattias Fogelgren
Monica Engström
Unni Mannerheim

Innehåll

Sammanfattning	15
1 Författningsförslag.....	37
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	37
1.2 Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)	39
2 Inledning.....	41
2.1 Sveriges välfärd är i världsklass – men har potential att bli ännu bättre	41
2.2 Det goda mötet inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg.....	49
2.3 Hur hamnade vi här? En historisk återblick	52
2.4 Tillitsdelegationens uppdrag och genomförande.....	60
2.4.1 Dialog och kommunikation.....	61
2.4.2 Försöksverksamheter som följs av forskare	64
2.4.3 Inventering av utvecklingsarbeten hos kommuner.....	67
2.5 Avgränsningar	68
2.6 Utgångspunkter	69
2.7 Disposition	70
3 Problem som hindrar det goda mötet	71
3.1 Bristande medborgarfokus	72
3.1.1 Patienterna i vården.....	72

3.1.2	Brukarna inom omsorgen	75
3.1.3	Eleverna i skolan.....	77
3.1.4	Omotiverade skillnader mellan medborgare	78
3.2	Frånvaro av helhetsperspektiv	80
3.2.1	En resa genom elevhälsan	81
3.2.2	Dagens mål- och resultatstyrning försvårar ett helhetsperspektiv	83
3.2.3	Uppdelning försvårar ett helhetsperspektiv	86
3.3	Detaljstyrning och administrativa tidstjuvar	92
3.3.1	Administrativa tidstjuvar inom hälso- och sjukvården, skolan och omsorgen	92
3.3.2	Detaljstyrningen skapar rädsla för att göra (och påtala) fel.....	100
3.3.3	Upphandling riskerar att skapa administrativa tidstjuvar och detaljreglering.....	105
3.3.4	Statens styrning skapar administration och minskar handlingsutrymmet	108
3.4	Frånvarande ledarskap och bristande stöd till medarbetarna	111
3.4.1	Ett ledarskap med tidsbrist och höga förväntningar	111
3.4.2	Brist på stöd från stödfunktionerna.....	114
3.4.3	Ojämlika förutsättningar att leda i offentlig sektor	116
3.5	Bristande kompetensförsörjning och kunskapsutveckling	117
3.5.1	Anställda inom kommunalt finansierad verksamhet.....	118
3.5.2	Hög sjukfrånvaro	118
3.5.3	Rekryterings- och kompetensförsörjning – en utmaning.....	120
3.5.4	Hög personalomsättning	121
3.5.5	Hinder för kunskaps- och verksamhetsutveckling och verksamhetsnära forskning.....	123
3.6	Problemen har sin grund i styrning och ledning	128

4	Tillitsbaserad styrning och ledning	131
4.1	Tre hörnstenar för tillitsbaserad styrning och ledning	132
4.2	Att skapa utrymme i mötet mellan medarbetare och medborgare.....	132
4.3	Värderingsstyrda organisationer	133
4.4	Grunden: den professionella etiken och ämbetsmannaetiken	134
4.5	Tillit – en grundläggande styrprincip.....	135
4.6	Att göra sig tillitsvärdig	135
4.7	Sju vägledande principer	137
4.8	Relationer för tillit	139
5	Principer för att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning	143
5.1	Lärdomar från försöken	144
5.2	Medborgarens fokus	151
5.2.1	Vad avses med medborgarfokus?	151
5.2.2	Vad krävs?	153
5.2.3	Lärande exempel	157
5.3	Helhetssyn för bättre samverkan	163
5.3.1	Vad avses med helhetssyn?	163
5.3.2	Vad krävs?	167
5.3.3	Lärande exempel	172
5.4	Delegering för ökat handlingsutrymme	178
5.4.1	Vad avses med handlingsutrymme?.....	178
5.4.2	Vad krävs?	179
5.4.3	Lärande exempel	190
5.5	Stöd för medarbetare och chefer.....	195
5.5.1	Vad avses med stöd?	195
5.5.2	Vad krävs?	197
5.5.3	Lärande exempel	203
5.6	Kunskap för bättre lärande.....	207

5.6.1	Vad avses med kunskap?.....	207
5.6.2	Vad krävs?.....	210
5.6.3	Lärande exempel.....	220
5.7	Öppenhet	228
5.7.1	Vad avses med öppenhet?.....	228
5.7.2	Vad krävs?.....	230
5.7.3	Lärande exempel.....	238
5.8	Tillit som utgångspunkt.....	240
5.8.1	Vad avses med tillit?.....	240
5.8.2	Vad krävs?.....	242
5.8.3	Lärande exempel.....	249
5.8.4	Restriktioner och risker vid en tillitsbaserad styrning och ledning	252
6	Tillsyn och granskning som stödjer en mer tillitsbaserad styrning och ledning	255
6.1	Statlig tillsyn	255
6.1.1	Mot en starkare och tydligare tillsyn	256
6.1.2	Tillsynens påverkan på granskade verksamheter	257
6.2	Nya sätt att granska – lärdomar från försöksverksamheter och pilotprojekt	261
6.2.1	Skolinspektionens regelbundna kvalitetsgranskning	261
6.2.2	IVO:s dialogbaserade tillsyn	268
6.2.3	Linköpings kommun – insyn i grundskolan.....	271
6.2.4	Malmö stad – utvecklingsbesök i förskolan	273
6.2.5	Samverkan mellan IVO och Arbetsmiljöverket..	276
6.3	Vägen mot en lärande tillsyn	279
6.4	Kommunal granskning.....	286
6.4.1	Kommun- och landstingsrevision	287
6.4.2	Kommunal revision och tillitsbaserad styrning och ledning	288
6.4.3	Egenkontroll och uppföljning.....	290
6.4.4	Uppföljning av äldreomsorgen – ett exempel från Stockholms stad	291

6.4.5	Omfattande kontroll och uppföljning beslutad lokalt men med stöd i lagstiftning.....	295
6.5	Sammanfattning: den samlade kontrollerande styrningen.....	297
7	Slutsatser, förslag och rekommendationer till stöd för mer tillit i styrning och ledning	299
7.1	En tillitsbaserad styrning av och inom kommunsektorn ...	302
7.1.1	En samlad och tillitsbaserad statlig styrning av kommuner och landsting.....	304
7.1.2	Utveckla en tillitsbaserad mål- och resultatstyrning inom kommuner och landsting.....	310
7.1.3	Stärkt fokus på verksamhetsnära forskning inom välfärdssektorn.....	317
7.2	Tillitsbaserat ledarskap – medledarskap, kultur och värdegrund.....	322
7.2.1	Ett tillitsbaserat ledarskap hos förtroendevalda, chefer och medarbetare.....	324
7.2.2	Kultur och värdegrund en grundsten i styrningen	332
7.3	Organisation, processer och stöd	335
7.3.1	Öka förutsättningarna för kollegialt lärande	338
7.3.2	Organisera för stärkt samverkan mellan lärosätena och verksamheterna inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg	339
7.3.3	Uppmuntra och skapa strukturer för samverkan över verksamhetsområden och över professionsgränser.....	341
7.3.4	Uppmuntra och skapa strukturer för att involvera brukaren, patienten, eleven i tjänsteutvecklingen.....	342
7.3.5	En samlad organisation som stödjer det goda mötet	343
7.4	En lärande tillsyn	347

7.4.1	Förtydliga att den statliga tillsynen ska vara situations- och verksamhetsanpassad.....	349
7.4.2	Skollagens bestämmelse om tvingande vite i vissa situationer tas bort	353
7.4.3	Patientsäkerhetslagens bestämmelse om att tillsyn främst ska inriktas på vårdgivarens systematiska patientsäkerhetsarbete tas bort	354
7.5	Ersättningsmodeller	355
7.5.1	Håll ersättningsmodellen så enkel som möjligt ..	358
7.5.2	Om detaljerad styrning anses motiverat, överväg vilka andra styrmedel som står till buds.....	359
7.5.3	Att tänka på vid användning av ersättningsmodeller.....	360
7.6	Testa och pröva nya lösningar genom försök.....	361
7.6.1	Inrätta lokala och regionala mötesplatser för innovation, utveckling och samverkan.....	365
7.6.2	Ett nationellt policylabb	366
7.6.3	Frikommunförsök.....	372
7.6.4	Försöksverksamhet för att stärka det goda mötet.....	375
7.7	En långsiktig tillitsbaserad styrning och ledning – ett gemensamt ansvar.....	379
8	Konsekvensanalys	383
8.1	Förutsättningar för konsekvensbeskrivningen.....	384
8.2	Nollalternativet är inte ett alternativ.....	385
8.3	Kostnader och samhällsekonomiska konsekvenser.....	385
8.4	Den kommunala självstyrelsen	389
8.5	Andra konsekvenser.....	389
8.5.1	Konsekvenser för kvinnor och män, flickor och pojkar	389
8.5.2	Konsekvenser för nationella mål för likvärdighet och fördelningen av offentliga tjänster efter behov	390

8.5.3	Konsekvenser för företag.....	390
8.5.4	Övriga konsekvenser.....	391
8.6	Konsekvenser vid regelgivning.....	391
8.7	Förslag till finansiering.....	394
9	Genomförande och ikraftträdande	397
9.1	Genomförande	397
9.2	Ikraftträdande	398
10	Författningskommentar	399
10.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	399
10.2	Förslaget till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)	400
	Referenser	401
 Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:51	429
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2017:119	447
Bilaga 3	Referensgrupp.....	451
Bilaga 4	Forskare som inkommit med PM.....	453
Bilaga 5	Invertering av utvecklingsarbeten i kommuner och landsting	455

Sammanfattning

Tillitsdelegationen fick i juni 2016 uppdraget att analysera och föreslå hur styrningen av välfärdstjänster i offentlig sektor, inom ramen för de befintliga regelverken, kan utvecklas för att i större omfattning ta tillvara medarbetares kompetens och erfarenhet. Målbilden är att bidra till större kvalitet för medborgare och företag. Uppdraget är också att främja att utvecklingsarbete påbörjas i kommuner och landsting samt berörda statliga myndigheter. I detta huvudbetänkande ”Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn” belyser vi statens styrning av kommunsektorn men också den interna styrningen inom kommunerna. Vi har avgränsat oss till välfärdstjänster inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg.

I delbetänkandet om ersättningsmodeller ”Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?” (SOU 2017:56), konstaterade vi att det är svårt att fullt ut separera en analys av den ekonomiska styrningen från den övriga styrningen då den, endast är en del av den samlade styrningen. Vilka effekter som ersättningsmodeller ger i verksamheterna är avhängigt den övriga styrningen. Lagar och regler, ekonomistyrning och prestationsstyrning, ger tillsammans med ledarskap, värdegrund och kultur styrsignaler som tillsammans samverkar och påverkar varandra. Den samlade styrningen bör formas så att den inte medför mer detaljstyrning än vad nöden kräver. Under det år som har gått sedan delbetänkandet överlämnades har vi fördjupat oss ytterligare i den sammantagna styrningen av välfärdstjänster och vi ser att dessa slutsatser i allra högsta grad står sig. Att lägga alltför stort fokus enbart på den formella styrningen ger oftast inte det önskade resultatet. Kultur, värdegrund, ledarskap och medledarskap bör få en betydligt mer framskjuten roll samtidigt som styrningen via ekonomi och mål- och resultatstyrning bör bli mindre detaljerad och därmed mer

möjliggörande. Förmågan att ha ett systemperspektiv, som vi i betänkandet benämner helhetsperspektiv, vid utformningen av nya styrsignaler är viktig för att undvika en motsägelsefull eller alltför detaljerad styrning.

I diskussioner om styrning tar vi vår utgångspunkt ifrån mötet mellan medborgare och medarbetare. Detta möte är "sanningens ögonblick", det är här som värde och kvalitet uppstår. Vi kallar det "Det goda mötet". Vägledande frågor i utredningsarbetet har varit: Vad skapar värde i detta möte och vilka hinder finns för att mötet blir så bra som möjligt? Stödjer alla beslutsnivåer och aktörer i styrkedjan att mötet mellan medborgare och medarbetare blir så bra som möjligt? Medarbetares handlingsutrymme behöver stärkas och styrningen ska inte ske på långt avstånd "med fjärrkontroll" utan i nära dialog och samförstånd.

Genom den omfattande dialog som Tillitsdelegationen har haft med forskare, medarbetare, chefer, politiker och medborgare med flera har vi 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 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 medarbetarens handlingsutrymme och verksamheternas utveckling och därmed också kvaliteten på välfärdstjänsterna. Inom ramen för vårt arbete har vi fokuserat på den outnyttjade potential som finns hos medarbetare i välfärdssektorn och hur denna potential bäst kan tas tillvara, till nytta för brukare, patienter, elever och andra intressenter.

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 sammanlagda styrningen och den enskilda medborgaren.

Så här har vi arbetat

En central fråga för Tillitsdelegationens arbete har varit att definiera vad tillitsbaserad styrning och ledning är, för att sedan kunna utveckla verktyg för att stärka den. Utredningsdirektiven gav en riktning och i forskningen kunde vi hitta ett antal viktiga teoretiska utgångspunkter. För oss var det viktigt att skapa ett dialogbaserat arbetssätt för att utveckla begreppet vidare i tätt samarbete med verksamheter och forskare. Därför har vi under utredningstiden haft ett stort fokus på att skapa dialog och diskussion om frågor som rör styrningen av kommunsektorn. Alla möten och seminarier har ökat vår förståelse samtidigt som de också har fungerat som inspiration och stöd till verksamheterna i utvecklandet av en mer tillitsbaserad, ändamålsenlig styrning som stödjer mötet mellan medarbetare och medborgare. De tolv försöksverksamheter som vi följt med hjälp av forskare och som beskrivs närmare här nedan, har fungerat som en särskild källa till kunskap. Under arbetets gång har vi publicerat ett antal rapporter där också den teoretiska grunden för tillitsbaserad styrning och ledning har sammanfattats.

Vår ambition har varit att nå ut brett till 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. Vi har besökt ett flertal kommuner och landsting samt bjudit in till olika mötesplatser för kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Intresset för att delta i samtal med Tillitsdelegationen har sammanlagt varit stort och vår bedömning är att intresset har ökat allteftersom kännedom om delegationens arbete har spridits och blivit mer känt. Vi har varit aktiva på sociala medier, framför allt på Facebook (där vi har en egen sida) men även på Twitter och LinkedIn. Vi har blivit inbjudna att tala och föreläsa på konferenser som arrangerats av andra. Vår samlade bedömning är att det under arbetets gång funnits ett stort intresse för de frågor som Tillitsdelegationen lyfter för diskussion.

Forum Tillit

Forum Tillit har varit Tillitsdelegationens främsta mötesplats för kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Denna mötesplats har framför allt riktat sig till politiker, chefer och medarbetare i kommunsektorn samt forskare. Vår ambition har varit att både hämta och sprida kunskap och inspiration ifrån olika verksamheter och aktörer längs hela styrkedjan. I Forum Tillit har vi diskuterat olika teman och frågeställningar som är avgörande för en tillitsbaserad styrning och ledning. Vi har hållit ett tiotal Forum Tillit och vid varje mötestillfälle har 30–200 personer deltagit.

Besök Tillit

Under utredningstiden har vi gjort studiebesök inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg i ett trettiotal kommuner. Syftet har varit att få en inblick i verksameters vardag genom en dialog med representanter från en styrkedja inom respektive verksamhet. Under en och samma dag har vi träffat representanter från den politiska ledningen, tjänstemannaledningen, förvaltningschefer, enhetschefer, medarbetare, fackliga representanter, brukare, elever och/eller patienter. Det övergripande syftet har varit att lyssna in olika perspektiv på styrningen. En återkommande reflektion från våra besök är att det har varit värdefullt att träffas över hierarkiska och organisatoriska gränser för att gemensamt diskutera styrning och ledning.

Försök Tillit

Kärnan i Tillitsdelegationens arbete har varit tolv försöksverksamheter som vi har följt med stöd av forskare. Arbetet har resulterat till en forskningsantologi "Styra och leda med tillit – forskning och praktik" (Bringselius 2018). Följeforskningen av dessa försöksverksamheter har gett oss insikter om hur olika styrsignaler samverkar i praktiken. Den har också bidragit med kunskap om vad som stödjer respektive hindrar det goda mötet. Försöksverksamheterna bildar därmed en viktig grund för slutsatserna i detta betänkande.

Den 17 februari 2017 offentliggjorde Tillitsdelegationen de tolv försöksverksamheterna som alla tar utgångspunkt i frågor om medborgarens fokus, ledarskap och medledarskap, tillsyn, uppföljning, samverkan och ersättningsmodeller. Ett forskarteam om 23 forskare har utvärderat resultaten av respektive utvecklingsarbete och resultaten och analyserna har resulterat i den ovan nämnda forskningsantologin. Genom försöksverksamheterna har de teoretiska utgångspunkterna i tillitsbaserad styrning och ledning (se Bringselius 2018) empiriskt kunnat studeras och har därigenom gett nya insikter. Försöksverksamheterna har gett forskare möjlighet att följa och ta del av verksamheternas berättelser, reflektioner, utmaningar och utveckling. De reflektioner som Tillitsdelegationen fått ta del av från försöksverksamheterna visar att de också dragit lärdomar och fått nya insikter om den egna verksamheten genom sina kontakter med forskare.

I detta huvudbetänkande diskuterar vi de insikter och den kunskap som vi sammantaget har fått genom försöksverksamheterna. Vi har identifierat nyckelord som inhämtats från försöksverksamheternas berättelser, och som är viktiga i utvecklingen mot en mer tillitsbaserad styrning och ledning: Det behövs *mod* och *nyfikenhet* för att våga pröva nya arbetssätt som ligger utanför tidigare ramar, tankesätt och strukturer. Det behövs *acceptans* för att kunna hantera misstag och dra lärdomar av dem i stället för att döma. Det behövs *uthållighet* och *tålamod* eftersom förändringsprocesser tar tid. Det behövs en gemensam *vision* att arbeta mot och som kan *engagera* och *involvera* alla i styrkedjan.

I forskningsantologin ”Styra och leda med tillit – forskning och praktik” sammanfattar Tillitsdelegationens forskningsledare insikter om vad som är viktigt vid tillitsbyggande (Bringselius 2018):

- Tillitsfull dialog mellan tjänstemän och politiker.
- Begränsat antal mål, regler och krav på återrapportering.
- Kollegial kvalitetsgranskning och lärande tillsyn.
- Gränsöverskridande samarbeten.
- Delegerad verksamhetsutveckling.
- Medledarskap och chefer som skapar förutsättningar.
- Psykologisk trygghet och relationsbyggande.
- Lösningar med medborgaren i centrum.

- Värdegemenskap och organisatoriskt självförtroende.
- Tid och tålamod.

Tillsyn

I kommittédirektivet fick Tillitsdelegationen också i uppdrag att utveckla den statliga tillsynen. Tillitsdelegationen ska analysera och redovisa hur den statliga tillsynen påverkar kommunal verksamhetsutveckling, samt utreda och om möjligt föreslå hur tillsynen kan bidra mer till verksamhetsutveckling. I direktiven problematiserar regeringen även avsaknaden av samverkan mellan tillsynsmyndigheter. Tillitsdelegationen har valt att redovisa uppdraget i ett separat delbetänkande *En lärande tillsyn – statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i hälso- och sjukvård, skola och omsorg* (SOU 2018:48). I huvudbetänkandet redogör vi framför allt för de försöksverksamheter som Tillitsdelegationen följt och som rör tillsyn och granskning. I övrigt sammanfattas i huvudbetänkandet de överväganden och diskussioner som ligger till grund för slutsatser och förslag i denna del.

I resonemangen om den statliga tillsynen fokuserar vi främst på IVO:s tillsyn av vården och omsorgen respektive Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning av skolan eftersom dessa sektorer står i fokus för Tillitsdelegationens arbete. Resonemangen är relativt generellt hållna och bedöms i tillämpliga delar vara relevanta för tillsyn och granskning också inom andra områden. Ambitionen med en lärande tillsyn är inte att utveckla tillsynen till en främst utvecklingsstödjande funktion. Ambitionen är i stället att med utgångspunkt i hur tillsyn och granskning påverkar tillsynade verksamheter förstärka inslag som främjar lärande och utveckling utan att den kontrollerande funktionen försämras.

Tillitsdelegationen konstaterar att tillsynen skulle kunna bidra mer till utveckling om den förändras i vissa avseenden. Vi drar bl.a. slutsatsen att tillsyn som omfattar kvalitativa aspekter och som utgår från ett bredare medborgarperspektiv har bättre förutsättningar att bidra till utveckling jämfört med tillsyn som främst har ett snävare, juridiskt perspektiv. För att hantera den spänning som finns 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. Dessa inslag främjar tillit som i sin tur är en förutsättning för att tillsynen ska bidra till verksamhetsutveckling. En viss förskjutning mot andra delar av tillsynsprocessen än själva bedömningen och beslutet utgör ytterligare ett sätt att främja utveckling. För att gå i denna riktning, utan att samtidigt försämra tillsynens kontrollerande funktion, behöver tillsynen enligt vår mening hantera variationen hos de granskade bättre genom att bli mer situations- och verksamhetsanpassad. Tillitsdelegationen föreslår att regeringen förtydligar tillsynens inriktning i en skrivelse till riksdagen samt tar bort två bestämmelser som vi bedömer är oförenliga med den inriktning på tillsynen som föreslås.

Ersättningsmodeller

I uppdraget till Tillitsdelegationen ingick att skriva ett delbetänkande om ersättningsmodeller. I juni 2017 överlämnades därför delbetänkandet *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetares handlingsutrymme?* (2017:56) till regeringen.

I delbetänkandet kartlade vi ersättningsmodellernas styrande effekter i hälso- och sjukvården samt inom socialtjänsten. Vi presenterade de ersättningsmodeller som är mest aktuella i Sverige och diskuterade sedan deras betydelse för möjligheten att tillvarata medarbetares kompetens och förmåga och därigenom bidra till ändamålsenlig, kostnads-effektiv och innovativ välfärd av hög kvalitet. Delbetänkandet syftade till att vidga diskussionen om ersättningsmodeller, bortom de ekonomiska incitamenten som vanligtvis är i huvudfokus. Vi belyste särskilt medarbetares handlingsutrymme, administrativa börda, möjlighet till samverkan och utrymmet för innovationer. I delbetänkandets slutsatser lyfte vi fram att det är svårt att fullt ut separera en analys av ersättningsmodeller, som endast är en del av den samlade styrningen. Vilka effekter som ersättningsmodeller ger i verksamheterna är avhängigt den övriga styrningen. Lagar och regler, ekonomistyrning, prestationsstyrning och normstyrningen i form av ledarskap, värdegrund och kultur ger styrsignaler som tillsammans samverkar och påverkar varandra.

Sammanfattningsvis konstaterade vi:

- Det finns ingen perfekt ersättningsmodell, alla ersättningsmodeller har för- och nackdelar och kan få oanade konsekvenser som är svåra att förutse och hantera.
- Ersättningsmodeller är en del av den sammantagna styrningen och påverkas av denna. Den övriga styrningen kan förstärka eller motverka en ersättningsmodell.
- Ersättningsmodellens roll i styrningen ska inte överskattas, men inte heller underskattas.

Vad är tillitsbaserad styrning och ledning?

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. Vi definierar tillitsbaserad styrning och ledning 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. Det finns olika sätt att definiera tillitsbaserad styrning och ledning, det finns inget rätt eller fel, Tillitsdelegationen lämnar därför öppet för andra definitioner. Att vi talar om både *styrning* och *ledning* beror på att vi inte bara ser tillit som en fråga om styrning, utan lika mycket som en fråga om kultur och arbetssätt (Bringselius 2017; 2018). Tillitsdelegationen menar att en tillitsbaserad styrning och ledning förutsätter en förskjutning av fokus från traditionell, formell styrning till en starkare betoning på kultur och ledarskap.

I forskningen lyfts 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. Under senare år har vi tenderat att underbetona tillit i styrningen. I stället har tonvikten legat på marknad och hierarki. Som uttryck för detta ser vi

inte bara de allt vanligare marknadslösningarna, utan också ett ökat fokus på rättssäkerhet och likvärdighet som har lett till ökad tonvikt av byråkratisk ordning, reglering och beslutshierarkier. Tillit är således en grundläggande styrprincip (eller filosofi, om man så vill) och ska inte förväxlas med de modeord eller managementkoncept som kommer och går i organisationsvärlden (Bringselius 2018).

Att göra sig tillitsvärdig

Vi använder ordet tillit för att förstå relationer såväl *inom* som *mellan* organisationer. Det finns många sätt på vilket tillit har definierats. Vi har valt att utgå ifrån en definition från Mayer, Davis och Schoorman (1995; 2007). De betonar att tillit inte i första hand ska tolkas som ett emotionellt tillstånd eller en benägenhet. Tilliten har en mer komplex underbyggnad. Den uppstår inte ur tomma intet, utan den bygger på bedömning av den andra partens tillitsvärdighet. Som grund för denna bedömning tittar man särskilt på den andra partens förmåga, integritet och hjälpsvillighet. Detta kan översättas med att kunna hjälpa, att våga hjälpa och att vilja hjälpa. För att man ska kunna bygga tillitsfulla relationer krävs också en benägenhet att lita på andra aktörer. Olika individer har olika benägenhet att visa tillit (Bringselius 2018).

Sju vägledande grundprinciper

En tillitsbaserad styrning och ledning är ingen enhetlig styrmodell men det finns en rad vägledande principer som kännetecknar tillitsbaserad styrning och ledning. I huvudbetänkandet, och i forskningsantologin föreslår vi sju sådana principer (Bringselius 2017; 2018). Principerna överlappar varandra på olika sätt, men de sammanbinds av det faktum att tilliten är grundläggande och en strävan efter att skapa förutsättningar för flexibilitet, kvalitet och service i mötet med medborgaren. Tillitsdelegationen menar att de vägledande principerna bör genomsyra alla delar av styrning och ledning. Vår utgångspunkt är att beslutsfattare, chefer och medarbetare längs hela styrkedjan inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg kan mildra eller i bästa fall lösa de problem som finns i mötet mellan medarbetaren och medborgaren genom att använda dessa principer i styrning och ledning av verksamheterna. I

huvudbetänkandets kapitel 5 diskuterar vi principerna utförligt. Här beskrivs i detalj vad som avses med varje princip och vi lyfter fram vad som krävs för att principerna ska få genomslag i verksamheterna inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg. Därefter illustrerar vi de vägledande principerna med lärande exempel att ta inspiration ifrån. Här nedan ges en övergripande presentation.

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.

Relationer för tillit

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. Det finns fem grundläggande relationer för tillitsbaserad styrning och ledning (Bringselius 2018). Med utförare avser vi 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 verksamhet
- förvaltning/utförare och relaterad, samverkande verksamhet.

Restriktioner och villkor

I forskningsantologin ”Styra och leda med tillit – forskning och praktik”. diskuteras risker och restriktioner som kan följa av ambitionen att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning (Bringselius 2018). Det handlar bland annat om att det behövs en medvetenhet kring att alla chefer, medarbetare, medborgare och politiska uppdragsgivare inte kommer att uppskatta det ökade handlingsutrymmet som följer med en mer tillitsbaserad styrning och ledning. Vissa trivs bättre med en tydlig och detaljerad styrning medans andra önskar mer handlingsfrihet. Nedan följer några av dessa villkor och restriktioner som följer av en mer tillitsbaserad styrning och ledning:

- 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.

Slutsatser och förslag

Tillitsdelegationens uppdrag är att bidra till en styrning av offentlig sektor som i större utsträckning, än vad fallet är i dag, tar tillvara medarbetares kompetens, kunskap och engagemang. Målet är att skapa så goda möten som möjligt mellan medarbetaren och medborgaren. Med en mer tillitsbaserad styrning och ledning är vår ambition att detaljstyrningen ska minska så att handlingsutrymmet blir större för medarbetare och chefer inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg. En tillitsbaserad styrning och ledning måste utgå från ett helhetsperspektiv där den enskilda verksamheten inom hälso- och sjukvård, skola eller omsorg bidrar till ett större sammanhang. Organiseringen och ledningen av enskilda verksamheter bör inte vara frikopplade från övriga verksamheter.

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 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. En tillitsbaserad styrning och

ledning ställer höga krav på såväl verksamhet, ledare och medarbetare när det gäller att aktivt arbeta med ledning, styrning och värdegrund men också på samarbetet mellan olika kunskapsdiscipliner och aktörer.

Att ändra styrningen i denna riktning bedömer vi kommer att leda till att medarbetare inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg får ökade förutsättningar att göra ett bra arbete, att deras kompetens, kunskap och starka engagemang tas tillvara i större omfattning. I sin tur menar vi att det kommer att leda till bättre kvalitet i det offentliga mötet med medborgaren. I huvudbetänkandets kapitel 7 presenterar vi utförligt Tillitsdelegationens slutsatser och förslag som ska bidra till en mer tillitsbaserad styrning och ledning av, och inom, hälso- och sjukvård, skola och omsorg. Våra förslag och rekommendationer kan sammanfattas enligt följande:

En tillitsbaserad styrning av och inom kommunsektorn

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 forskningsfinansiär 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.

Tillitsbaserat ledarskap – medledarskap, kultur och värdegrund

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.

Organisation, processer och stöd

För att skapa förutsättningar att uppnå mer 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 de s.k. 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.

En lärande tillsyn

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

Den statliga tillsynen ska vara situations- och verksamhetsanpassad

Regeringen ska i en skrivelse till riksdagen förtydliga att tillsynen av hälso- och sjukvård, skola och omsorg ska vara situations- och verksamhetsanpassad i syfte att kunna fungera såväl kontrollerande som främjande av utveckling. Syftet med tillsynen bör på lång sikt vara att bidra till utveckling. På kort sikt och i en enskild tillsyn kan syftet variera mellan kontroll och utveckling, beroende på behov och situation. 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

Bestämmelsen om att Skolinspektionen ska förena ett föreläggande med vite i vissa situationer tas bort för att möjliggöra situationsanpassning och en mer tillitsbaserad styrning och ledning. Tillsynsmyndigheten får därmed förena ett föreläggande med vite.

Patientsäkerhetslagens bestämmelse om att tillsyn främst ska inriktas på vårdgivarens systematiska patientsäkerhetsarbete tas bort

Patientsäkerhetslagens bestämmelse om att tillsynen främst ska inriktas på granskning av vårdgivarens systematiska patientsäkerhetsarbete tas bort. Denna lydelse indikerar en smalare och mer indirekt granskning än den Tillitsdelegationen förespråkar.

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:

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 sätts. 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.

Till sist – en långsiktig tillitsbaserad styrning

Att förändra styrning och ledning samt attityder och förhållningssätt tar tid. Det är ett arbete som kräver långsiktighet och kontinuitet. Tillitsdelegationens arbete under de gångna två åren har vittnat om detta. Vår uppfattning är att det på många håll finns en stark vilja till förändring. Målbilden om att skapa ett större handlingsutrymme för chefer och medarbetare i syfte att bättre ta tillvara kunskap, erfarenheter och engagemang delas av många. Grundidén är att man genom detta skapar större värde och kvalitet i välfärdstjänster inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg. Tillitsdelegationens uppdrag har varit att genom dialog och kunskapsspridning främja utvecklingsarbetet. Det har skett inom ramen för en mångfald av möten, seminarier och i samtal med välfärdens aktörer. Inte minst har de tolv försöksverksamheter som följts av forskare gett fördjupad kunskap och goda exempel. I och med huvudbetänkandet lämnar vi ytterligare ett bidrag till det fortsatta arbetet. Syftet med detta huvudbetänkande har varit dubbelt. För det första lämnar vi förslag och rekommendationer som i sig kan stärka den tillitsbaserade styrningen och ledningen. För det andra har vi velat tillhandahålla välfärdsverksamheterna en *handbok* med en stark forskningsgrund kombinerat med många lärande exempel. Handboken kan användas som konkret stöd och inspiration i det lokala utvecklingsarbetet mot en mer tillitsbaserad styrning och ledning. Under utredningstiden har vi utvecklat begrepp och definitioner för den tillitsbaserade styrningen och ledningen. Vår uppfattning är att allt fler redan i dag talar om tillitsbaserad styrning och ledning och de sju vägledande principerna används som teman för utvecklingsarbete och dialog. Många aktiviteter pågår runtom i landet, vid konferenser diskuteras hur

styrning och ledning kan utvecklas för att gå i riktning mot mer tillit och större handlingsutrymme för chefer och medarbetare. Filosofin om tillitsbaserad styrning och ledning verkar ha fått spridning.

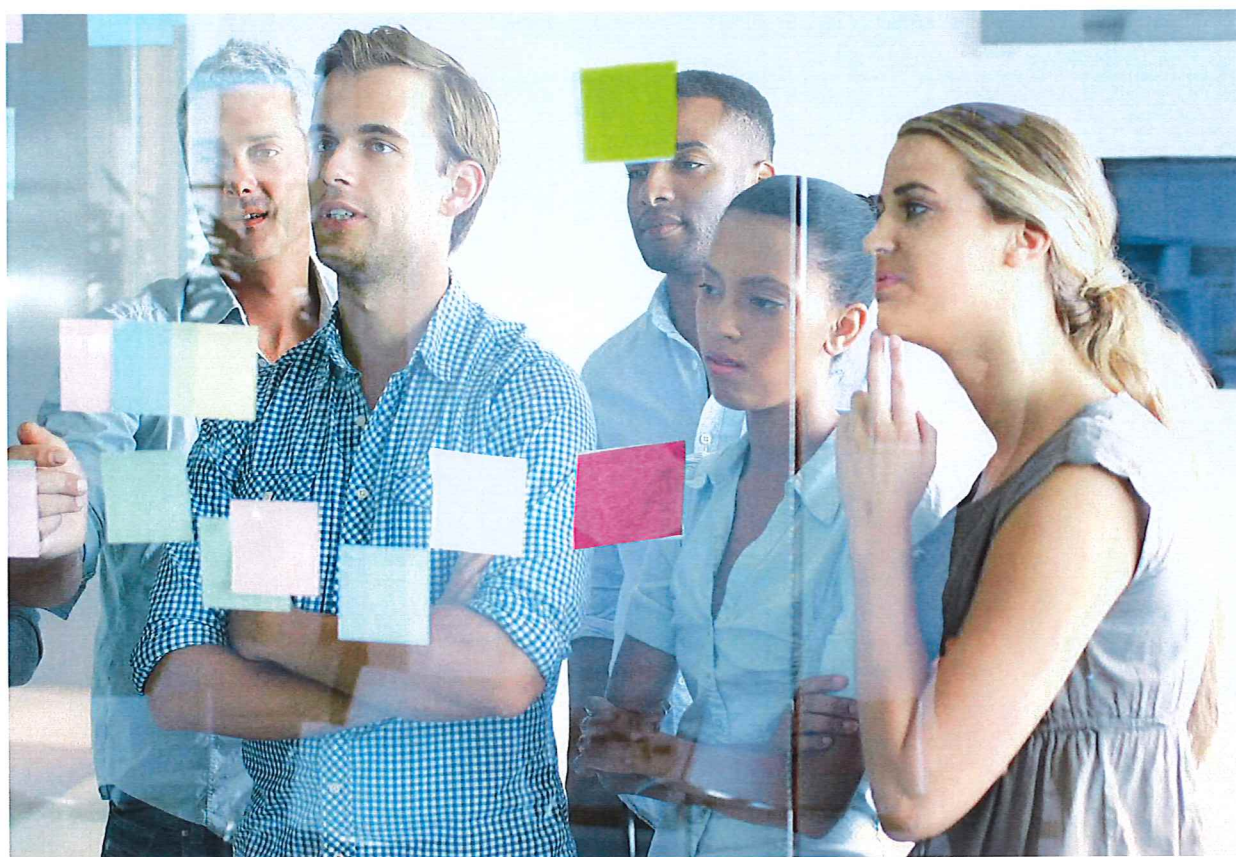
För att det påbörjade arbetet ska fortsätta med full kraft krävs nu att så många aktörer som möjligt driver utvecklingen framåt. Verksamma inom kommuner, landsting, statliga myndigheter, Regeringskansliet, regeringen och riksdagen behöver fortsätta utvecklingen mot en mer tillitsbaserad styrning och ledning. *Sveriges kommuner och landsting* (SKL) kommer att ha en viktig och framträdande roll i det fortsatta arbetet att stödja och främja utvecklingen mot en mer tillitsbaserad styrning och ledning. Genom SKL:s befintliga nätverk för styrning, uppföljning och utvärdering, kunskapsspridning med mera, kan diskussionen om tillitsbaserad styrning och ledning fortsätta och utvecklingen stärkas. SKL bör fortsätta det påbörjade arbetet att stödja kommunala politiker och ledningsgrupper att gå mot en styrning som i större utsträckning går mot tillit. SKL har kunskap och kapacitet att vidareutveckla och ta fram stödmaterial inom flera områden än de som Tillitsdelegationen hittills har fokuserat på.

Vi vill uppmana berörda parter att fortsätta detta viktiga arbete och att i större utsträckning ha tillit som utgångspunkt i relation till kollegor, chefer, medarbetare, medborgare och samverkanspartners.

Tillitsdelegationens förhoppning är att alla som har intresse av en välfärdssektor med hög kvalitet tar inspiration av detta huvudbetänkande och det material som vi tidigare har tagit fram. Låt er inspireras och ta stafettpinnen för att bidra till utvecklingen.

En lärande tillsyn

Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg



DELBETÄNKANDE AV



En lärande tillsyn

Statlig granskning som bidrar till
verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg

Delbetänkande av Tillitsdelegationen

Stockholm 2018



SOU 2018:48

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24820-1

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ardalan Shekarabi

Regeringen beslutade den 16 juni 2016 att tillsätta en delegation med uppdrag att analysera och föreslå hur styrningen av välfärdstjänster i offentlig sektor, kommuner och landsting, kan utvecklas (Dir. 2016:51). Syftet är att styrningen i större omfattning ska ta tillvara medarbetares kompetens och erfarenhet, för att därigenom skapa större nytta för medborgare och företag. En del av uppdraget har varit att utreda den statliga tillsynen, vilket delegationen har valt att redovisa separat i form av detta delbetänkande. Ett annat deluppdrag har varit att kartlägga och analysera olika ersättningsmodellers styrande effekter, vilket avrapporterades den 16 juni 2017 (SOU 2017:56). Delegationen har tagit namnet Tillitsdelegationen.

Laura Hartman (docent i nationalekonomi) förordnades den 16 juni 2016 som ordförande för delegationen. Som ledamöter i delegationen förordnades samma dag Gunilla Hult Backlund, generaldirektör vid Inspektionen för vård och omsorg (IVO) samt Emil Broberg, tredje vice ordförande vid Sveriges kommuner och landsting (SKL).

Den 20 december 2016 förordnades som experter att bistå utredningen Helena Cantù, enheten för folkhälsa och sjukvård, Socialdepartementet, Jenny Munkelt, enheten för familj och sociala tjänster, Socialdepartementet, ersattes den 19 mars 2018 av Maria Lidström, Torkel Winbladh, kommunenheten, Finansdepartementet, Anna Kessling, enheten för statlig förvaltning, Finansdepartementet (Anna Kessling avslutade sitt uppdrag under hösten 2017 utan ersättare), Johanna Wockatz, skolenheten, Utbildningsdepartementet, Hampus Strömberg, gymnasie- och vuxenutbildningsenheten, Utbildningsdepartementet, Johanna Carnö, enheten för innovation, forskning och kapitalförsörjning, Näringsdepartementet, Niclas Damm, enheten för styrning och uppföljning av näringsliv och villkor, Näringsdepartementet, Christine Feuk, Sveriges kommuner och landsting

(SKL), Erik Magnusson, Socialstyrelsen, Thord Redman, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Hanna Sjöberg, Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, Thomas Ericson, Arbetsförmedlingen, Jacob Henriksson, Statens skolinspektion, Inger Gustafsson, Verket för innovationssystem (Vinnova), Robin Anderson Boström, Upphandlingsmyndigheten, Patrik Olofsson, Skolverket, Håkan Olsson, Arbetsmiljöverket och Christina Eklöf, Migrationsverket.

Som sekreterare för deluppdraget som rör den statliga tillsynen anställdes den 5 september 2016 statsvetaren Unni Mannerheim. Som vetenskaplig rådgivare för denna del av uppdraget har Tillitsdelegationen anlitat Shirin Ahlbäck Öberg, docent och universitetslektor i statskunskap, Uppsala universitet.¹

Tillitsdelegationen överlämnar härmed delbetänkandet *En lärande tillsyn – statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg* till regeringen.

Stockholm i juni 2018

Laura Hartman
Gunilla Hult Backlund
Emil Broberg

/Unni Mannerheim

¹ Övriga anställningar i sekretariatet samt vetenskapliga rådgivare, forskningssamarbeten och representanter i en referensgrupp framgår av Tillitsdelegationens huvudbetänkande *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*.

Innehåll

Till statsrådet Ardalan Shekarabi	1
Sammanfattning	9
1 Författningsförslag.....	17
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	17
1.2 Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659).....	18
2 Inledning.....	19
2.1 Uppdrag och genomförande	20
2.2 Avgränsningar och begrepp.....	21
2.3 Betänkandets disposition.....	22
2.4 Utmärkande för statlig tillsyn.....	23
2.5 Tillsynens syfte	23
2.6 Internationell utblick.....	24
2.7 Skillnader mellan vård och omsorg respektive skola	26
3 Tillsynens utveckling	27
3.1 Mot en starkare och tydligare tillsyn.....	27
3.2 Tillsynens utveckling – vården och omsorgen	32
3.3 Tillsynens utveckling – skolan	36

4	Styrande, störande eller stödjande? Hur tillsynen påverkar de granskade verksamheterna	41
4.1	Forskning om granskning	42
4.2	Forskning om tillsynens effekter	50
4.3	Hur tillsynen upplevs	53
4.4	Att byta perspektiv – förutsättningar för verksamhetsutveckling	59
5	Nya sätt att granska – lärdomar från försöksverksamheter	63
5.1	Skolinspektionens regelbundna kvalitetsgranskning	63
5.2	IVO:s dialogbaserade tillsyn	70
5.3	Linköpings kommun – insyn i grundskolan	72
5.4	Malmö stad – utvecklingsbesök i förskolan	75
5.5	Samverkan mellan IVO och Arbetsmiljöverket	78
6	Vägen mot en lärande tillsyn	83
6.1	Inriktning för ökat lärande	83
6.1.1	En mer kvalitativ granskning främjar utveckling	84
6.1.2	Granskning ur ett bredare brukarperspektiv främjar utveckling	87
6.1.3	Dialog och samskapande främjar utveckling	90
6.1.4	Kontextkänslighet främjar utveckling	91
6.1.5	Inspektörernas kompetens och bemötande har stor betydelse	92
6.1.6	Ökad samverkan bör ske utifrån behov	92
6.2	En situations- och verksamhetsanpassad tillsyn kan bidra mer till utveckling	94
6.3	Viktiga avvägningar och begränsningar	101
6.4	Behovet av en mer nyanserad syn på implementering och styrning	104

6.5	Mer samverkan med andra aktörer behövs för ökat lärande.....	105
7	Förslag för en lärande tillsyn.....	107
7.1	Förtydliga att tillsynen ska vara situations- och verksamhetsanpassad	108
7.2	Skollagens bestämmelse om tvingande vite i vissa situationer tas bort.....	112
7.3	Patientsäkerhetslagens bestämmelse om att tillsyn främst ska inriktas på vårdgivarens systematiska patientsäkerhetsarbete tas bort	113
8	Konsekvensanalys.....	115
8.1	Kostnader och samhällsekonomiska konsekvenser	115
8.2	Konsekvenser vid regelgivning.....	115
9	Författningskommentar	119
9.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	119
9.2	Förslaget till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659).....	120
	Referenser	121
	Bilagor	
	Bilaga 1 Kommittédirektiv 2016:51.....	129
	Bilaga 2 Kommittédirektiv 2017:119.....	147

Sammanfattning

I Sverige har tillsynen av vård, skola och omsorg de senaste decennierna reformerats för att bli starkare, tydligare och mer effektiv. Tillsynen har t.ex. 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. Man kan sammanfatta det som att tillsynens *kontrollerande* syfte i och med utvecklingen har stärkts på bekostnad av dess *utvecklande* funktion.

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 lyfter regeringen 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. Delegationen har därför bl.a. haft i uppdrag att analysera hur den statliga tillsynen påverkar kommunal verksamhetsutveckling, samt utreda och om möjligt föreslå hur tillsynen kan bidra mer till verksamhetsutveckling.

Ambitionen att utforma en tillsyn som bidrar mer till verksamhetsutveckling följer den utveckling som sker i Europa. I de europeiska nätverk som finns kring tillsyn av vård och omsorg respektive skola diskuteras bl.a. 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 t.ex. undervisningen. Ett starkare brukar-

perspektiv märks också. I flera länder används numera tidigare patienter och brukare som experter vid inspektioner och i planeringen av tillsynen. Nuvarande patienter, elever och brukare intervjuas också under inspektionerna. I Sverige pågår en liknande utveckling av IVO:s och Skolinspektionens tillsyn.

Tillsynen påverkar granskade verksamheter väldigt olika

Delegationen kan konstatera att den statliga tillsynen av vård, skola och omsorg, så som den är utformad i dag, tycks bidra till viss utveckling i granskade verksamheter. T.ex. bidrar den till eftertanke och till reflektioner kring arbetssätt, vilket sporrar i utvecklingsarbetet. Vidare sätter tillsynen press på verksamheterna att genomföra förändringar. Tillsynen sätter också normer som har effekter bortom de specifika verksamheter som är föremål för tillsyn. Samtidigt kan vi konstatera att den även skapar vissa oönskade effekter och ibland kan förstärka en kultur som inte är gynnsam för patienter, elever och brukare. Det handlar t.ex. om att tillsynen kan ha en styrande effekt mot formalia och enskilda krav i regelverket på bekostnad av ett helhetsperspektiv.

Den forskning som finns på området visar på stora variationer i hur tillsynen påverkar de som granskas – inspektionerna faller helt enkelt olika ut. *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 t.ex. 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 bättre förutsättningar att bidra till verksamhetsutveckling. Vidare har egenskaper hos den verksamhet som granskas stor betydelse för utfallet. Chefernas och personalens inställning till tillsynen och kapacitet att ta emot tillsynens resultat utgör exempel på sådana faktorer.

Inriktning för en lärande tillsyn

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. Ökad dialog och samskapande med granskade verksamheter är viktiga metoder som främjar utveckling, bl.a. 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.

En mer kvalitativ granskning ur ett bredare brukarperspektiv främjar utveckling

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.

Med en kvalitativ granskning avses inte en definitiv bedömning av vårdens, skolans och omsorgens kvalitet utifrån detaljerade bedömningskriterier. Tillitsdelegationen menar snarare att granskningen behöver 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 t.ex. 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 dock även relevant vid granskning av regelefterlevnad. Exempelvis bör tillsyn av kravet på genomförandeplaner i socialtjänsten eller likabehandlingsplaner i skolan inte begränsas till dokumentgranskning, utan inspektörerna behöver även bilda sig en uppfattning om hur det som granskas fungerar i praktiken. Det kan t.ex. ske genom observation och genom att prata med brukarna eller eleverna vid inspektionen. Intentionen med kravet på genomförandeplaner är att insatserna ska planeras tillsammans med brukarna, vilket förväntas öka sannolikheten för att insatserna ska möta brukarnas behov. Det är med andra ord först här som *värdet* av planerna uppstår. En mer kvalitativ granskning är alltså viktig inte bara för att undvika en hämmande effekt på utveckling utan också för att tillsynens kontrollerande funktion ska fungera som en verklig kontroll.

Dialog och samskapande främjar utveckling

Den spänning som finns mellan kontroll och utveckling försvårar tillsynens möjlighet att fungera lärande. I de försöksverksamheter som Tillitsdelegationen följt har en hämmande effekt på utveckling visat sig vara den maktasymmetri som finns mellan granskaren och den som blir granskad. De forskare som följt en kommuns initiativ till kollegial granskning av förskolan menar att upplevelsen av granskningen verkar ha mindre med besökens utformning att göra, och mer med den maktrelation och hierarki som råder.

I vår tolkning förefaller det därmed som att känslan av att vara granskad och kontrollerad har att göra med upplevelsen av att vara underordnad; det är själva faktumet att det finns en maktrelation mellan olika organisatoriska nivåer – och inte utformningen av utvecklingsbesöken – som förklarar att upplevelsen av att vara kontrollerad kan dröja sig kvar, trots aktiva försök att organisera bort de kontrollerande inslagen.

(Altermark & Mukhtar-Landgren, 2018, s. 318)

Denna maktrelation blir särskilt framträdande i den statliga tillsynen där granskaren har sanktionsmöjligheter att tillgå. Detta faktum utgör en begränsning för tillsynens möjlighet att bidra till utveckling i enskilda verksamheter.

Ett sätt för tillsynen att överbrygga den maktobalans som har en hämmande effekt på utveckling och lärande är att öka inslagen av

mundlig dialog på bekostnad av skriftlig och att förskjuta tyngdpunkten något från bedömningen och beslutet till övriga delar av tillsynsprocessen. Ökad dialog kan t.ex. 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, t.ex. genom att inkludera de granskades egna analys av utvecklingsbehov i den inledande risk- och behovsanalysen.

Kontextkänslighet främjar utveckling

En särskilt viktig faktor som framträder i de försöksverksamheter som Tillitsdelegationen följt är *kontextkänslighet* från granskarens sida. Med kontextkänslighet avses framför allt att när bedömningar görs ha en förståelse för verksamhetens förutsättningar och sammanhang. Att i granskningen ta viss sådan hänsyn utgör även ett sätt att överbrygga den asymmetri eller maktobalans som följer med granskningens kontrollerande funktion.

Inspektörernas kompetens har i empirin 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. Det betyder inte att tillsynsmyndigheterna endast bör rekrytera professionskompetens, men väl att denna är viktig vid själva verksamhetsbesöken. Även inspektörernas bemötande och kommunikativa förmåga är viktiga aspekter i mötet med verksamheterna och i återföringen av tillsynens resultat.

En mer situations- och verksamhetsanpassad tillsyn

Det faktum att tillsynen enligt forskningen påverkar verksamheterna väldigt olika betyder att tillsynen, för att skapa större nytta, behöver anpassas till situation och verksamhet. Det sker i någon mån redan i dag i och med att myndigheterna behöver prioritera utifrån risk och behov, men sker mer sällan när det gäller inriktning och metoder.

Delegationen menar att tillsynen behöver utvecklas för att bli mer situations- och verksamhetsanpassad. Detta för att kunna bidra mer till utveckling där det finns potential för det, men fortfarande fungera kontrollerande där det finns allvarliga brister. En mer situations- och verksamhetsanpassad tillsyn innebär en större variation både i *vad* som granskas och *hur*. Ett sätt är att låta regionala riskanalyser få större genomslag i myndigheternas prioriteringar jämfört med IVO:s och Skolinspektionens nuvarande tillsyn. Ett annat sätt är att i tillsynen undersöka *orsakerna* till olika brister mer och låta dessa påverka vilka metoder som används och vilka åtgärder som vidtas i ett visst fall. Ytterligare ett exempel är att låta verksamhetstillsyn varvas med tillsyn som tar sin utgångspunkt i så kallade systemfel. Med det avses exempelvis grupper av brukare som ofta hamnar mellan stolarna och orsaker såsom bristande samverkan mellan kommuner och landsting. Dessa frågor kan t.ex. fångas upp via anmälningsärenden och ligga till grund för en tillsyn som har potential att bidra till utveckling inte bara i en enskild verksamhet utan i flera. Att använda inslag av samskapande med de granskade verksamheterna utgör ytterligare ett sätt.

Att i tillsynen använda sig av fler metoder och angreppssätt är ett sätt att hantera variationen hos verksamheterna.¹ Ur ett systemperspektiv och utifrån förbättringskunskap handlar det om att hantera variationen i input – att bemöta olika verksamheter olika – för att minska variationen i utfall. Utfall kan t.ex. åsyfta god kvalitet i verksamheterna eller ett välfungerande utvecklingsarbete.

Samverkan för ökat lärande

Förutom en tillsyn som bidrar mer till utveckling uttrycker regeringen i Tillitsdelegationens direktiv önskemål om en mer samordnad tillsyn mellan olika tillsynsmyndigheter. Syftet är att inte belasta granskade verksamheter mer än nödvändigt, att inte ställa motstridiga krav på verksamheter och att arbeta effektivt, dvs. dra nytta av varandras kunskap. En av de försöksverksamheter som Tillitsdelegationen följt rör samverkan mellan tillsynsmyndigheter med närliggande uppdrag – i detta fall IVO och Arbetsmiljöverket. Utifrån försöksverksamheten är det svårt att dra några generella slutsatser

¹ Variationen hos verksamheterna illustreras med hjälp av figurer i avsnitt 6.2.

om när ökad samverkan är ett effektivt medel för att minska de problem som regeringen lyfter. Forskaren som följt försöket konstaterar att ökad samverkan kan vara ändamålsenlig där det finns ett gemensamt och tydligt syfte med denna. Samverkan är dock inte ett självändamål och bör ställas mot andra sätt att avhjälpa de problem som ska lösas (Moberg, 2018).

Samverkan är vidare viktig mellan tillsynsmyndigheter och andra aktörer i samma system. Tillsynsmyndigheter, normerande och stödjande myndigheter samt regeringen behöver samverka för att kunna åstadkomma ett kontinuerligt lärande och en dynamisk utveckling inom en sektor. Tillsynens iakttagelser ingår t.ex. i den återkoppling som behöver ske till övriga aktörer i systemet för att kunna utveckla styrningen. Dessa viktiga länkar kan stärkas på både vårdens och omsorgens respektive skolans områden.

Realistiska förväntningar på tillsyn som styrmedel

Tillsynens dubbla syften, som består av såväl en kontrollerande som en utvecklande funktion, innebär i någon mån en avvägning mellan olika mål. Med en starkare betoning på tillsynens utvecklande funktion främjas t.ex. *träffsäkerhet* och *relevans* i viss utsträckning på bekostnad av *tydlighet*. Mer kvalitativa bedömningar och en större betoning på muntlig kommunikation, såsom föreslås, kan uppfattas som mindre tydligt. Vikten av *oberoende* sätter vidare gränser för hur *stödjande* tillsynen kan fungera. Målkonflikterna kan i någon mån mildras med en mer situations- och verksamhetsanpassad tillsyn där olika värden ges olika vikt beroende på om det exempelvis är en mer eller mindre välfungerande verksamhet som granskas.

Tillsynens möjlighet att säkerställa såväl kontroll som utveckling bör dock inte överdrivas. Som styrmedel betraktat så innebär tillsyn och granskning en form av indirekt styrning som oavsett utformning har sina begränsningar. Delegationen efterlyser här en mer nyanserad syn på implementering ur ett tillsynsperspektiv. Nuvarande avsaknad av situationsanpassning utgår ifrån tanken om en tydlig och hierarkisk styrkedja, dvs. en viss syn på hur styrning och implementering fungerar. Tillsynsutredningen gick så långt som att hävda att tillsyn utgör en "implementeringsgaranti" till medborgaren (SOU 2002:14, s. 26). Programteorin eller förändringsteorin är här

att kontroll åtföljt av krav på rättelse vid brister, samt vid behov sanktioner, säkerställer att implementeringen av lagstiftningen genomförs. Det senare innebär i Tillitsdelegationens mening en realistisk syn på vad man med hjälp av granskning generellt kan åstadkomma.

Förslag för en lärande tillsyn

Tillitsdelegationen föreslår baserat på de slutsatser som sammanfattats ovan att regeringen:

- förtydligar tillsynens inriktning inom vård, skola och omsorg i en skrivelse till riksdagen för att tillsynen ska bli mer situations- och verksamhetsanpassad.

Vi bedömer att ett förtydligande från regeringens sida är tillräckligt och ser inte behov av att t.ex. ändra definitionerna av tillsyn i de sektorslagstiftningar som styr hälso- och sjukvård, skola och omsorg. Däremot lämnar vi även förslag på två lagändringar avseende bestämmelser som vi bedömer är oförenliga med den inriktning på tillsynen som föreslås. Regeringen ska lämna förslag på 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
- patientsäkerhetslagens (2010:659) bestämmelse om att tillsynen främst ska inriktas på granskning av vårdgivarens systematiska patientsäkerhetsarbete (7 kap. 3 §, andra stycket) tas bort.