

Kommunstyrelsen

SOU 2018:47; Med tillit växer handlingsutrymmet och SOU 2018:48; En lärande tillsyn

Yttrande över betänkande från Tillitsdelegationen/ Finansdepartementet

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen antar det föreslagna yttrandet över betänkandena i SOU 2018:47; Med tillit växer handlingsutrymmet och SOU 2018:48; En lärande tillsyn.

Sammanfattning

I betänkandena utreds statens styrning av kommunsektorn men också den interna styrningen inom kommunerna avseende välfärdstjänster inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg. Betänkandena innehåller framförallt rekommendationer till kommuner och landsting som är kopplade till tillitsbaserad styrning och ledarskap. Betänkandena innehåller även förslag om en ändring i skollagen respektive patientsäkerhetslagen samt förslag om att den statliga tillsynen inom området ska vara mer situations- och verksamhetsanpassad.

I det föreslagna yttrandet över betänkandena konstateras att tillitsbaserad styrning och ledning redan används inom Nacka kommun och att det är väl integrerat i kommunens styrprocess. Det lyfts även fram att det är positivt med en minskad statlig detaljstyrning av kommuner och landsting eftersom det motverkar en effektiv mål- och resultatstyrning.

Ärendet

Bakgrund

Tillitsdelegationen fick i juni 2016 uppdraget att analysera och föreslå hur styrningen av välfärdstjänster i offentlig sektor kan utvecklas för att i större omfattning ta tillvara medarbetarens kompetens och erfarenhet. Målbilden med uppdraget var att bidra till större kvalitet för medborgare och företag och främja att utvecklingsarbete påbörjas i kommuner, landsting och berörda statliga myndigheter. I juni 2018 lämnade Tillitsdelegationen över sitt huvudbetänkande ”Med tillit växer handlingsutrymmet” till civilminister Ardalan Shekarabi. Samtidigt lämnades också delbetänkandet ”En lärande tillsyn” och forskningsantologin ”Styra och leda med tillit”. Tillitsdelegationen anser att ett alltför stort fokus på den formella styrningen inte ger önskade resultat. 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 mer möjliggörande.

Tillitsbaserad ledning och styrning

Tillitsdelegationen definierar tillitsbaserad styrning och ledning som styrning, kultur och arbetsätt med fokus på verksamhetens syfte och medborgarens behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga tillitsfulla relationer samt säkerställa att medarbetaren kan, vill och vågar hjälpa medborgaren. Tillitsbaserade metoder har utvecklats som svar på en växande kritik mot utvecklingen i den offentligt finansierade välfärdssektorn under senare år, bland annat en växande administrativ börda, stelbenta strukturer och en arbetsdelning som gör det svårt att hjälpa medborgare med komplexa behov. Grundidén med tillitsbaserad styrning och ledning är att öka och bibehålla kvaliteten i offentligt finansierade tjänster genom en ökad tillit i styrningen. Det innebär också ett ökat handlingsutrymme i mötet mellan medborgare och medarbetare.

Tillitsdelegationen har analyserat styrningen av och inom kommuner och landsting. Tillsammans med forskare, verksamhetsrepresentanter och olika experter har man diskuterat hur den samlade styrningen bättre kan stödja det goda mötet mellan medarbetare och medborgare, så att kompetens och erfarenheter bättre tas tillvara från detta möte.

Tillitsdelegationens betänkanden i stort

För att möjliggöra en tillitsbaserad ledning och styrning anges;

- en detaljerad regelstyrning är inte förenligt med tillitsbaserad styrning och motverkar en effektiv mål- och resultatstyrning. Ambitionen är därför att detaljstyrningen bör minska inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg.
- Generella statsbidrag bör vara huvudprincip, då riktade statsbidrag tenderar att öka den administrativa bördan och minska möjligheten till långsiktighet i kommuner och landsting.
- Det behövs en koordinerad och sammanhållen styrning av kommunsektorn. Detta kan ske genom kontinuerlig systemanalys av statens styrning och en nationell konsultationsordning för verksamheterna inom välfärdssektorn med representanter för kommuner och landsting.
- Lagar och regler, ekonomistyrning och prestationsstyrning ger, tillsammans med kultur och ledarskap, styrsignaler som påverkar varandra. Den sammantagna styrningen bör utformas så att den inte medför mer detaljstyrning än nödvändigt. Mål- och resultatstyrning bör bli mindre detaljerad och mer möjliggörande samt i högre grad utformas i samråd med professionerna.

Betänkandet innehåller framförallt en mängd olika rekommendationer till kommuner och landsting som är kopplade till tillitsbaserad styrning och ledarskap. Förutom rekommendationer så *föreslås* nedan lagändringar och åtgärder:

- **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.** Denna lydelse pekar på en smalare och mer indirekt granskning än den Tillsynsdelegationen förespråkar.
- **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. 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.

Av de *rekommendationer* som framkommer i betänkandet kan nämnas exempelvis:

- Förtroendevalda/det professionella ledarskapet ska bygga på en aktiv dialog och en tydlig rollfördelning som skapar förutsättningar för en tillitsbaserad styrning och ledning.
- Tillitsbaserad styrning och ledning ska beaktas vid rekrytering av nya chefer och chefer bör verka för att medarbetare och organisationen har med fokus på verksamhetens behov och medborgarens behov.
- Ökade förutsättningar för kollegialt lärande och samverkan 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 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. 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.
- Chefer ska ges förutsättningar och utrymme att utöva sitt yrke som chefer.

Stadsledningskontorets förslag på yttrande

Stadsledningskontoret har remitterat betänkandena till utbildningsnämnden, socialnämnden och äldre- och barnnämnden för synpunkter. Synpunkter som berör den kommunala produktionen inom Valfärd samhällsservice och Valfärd skola har beaktats i stadsledningskontorets förslag till yttrande. Även personalenheten har lämnat synpunkter som arbetats in i förslaget.



I förslaget till yttrande konstateras att tillitsbaserad styrning och ledning redan används inom Nacka kommun och att det är väl integrerat i kommunens styrprocess. I förslaget till yttrande lyfts även att det är positivt med en minskad statlig detaljstyrning av kommuner och landsting eftersom det inte är förenligt med styrning och motverkar en effektiv mål- och resultatstyrning. I övrigt lyfts att det är positivt med generella statsbidrag. Nacka kommun föreslås tillstyrka förslaget i betänkandena om ändring i skollagen respektive patientsäkerhetslagen.

Det är positivt att tillitsdelegationen ger praktiska exempel och forskning som ger vägledning till verksamheter som vill ändra sin styrning och ledning mot att bli mer tillitsbaserad. Om slutsatserna från betänkandet ska kunna omsättas i praktiken är det av stor vikt att staten också kan ge implementeringsstöd riktat till de kommuner och landsting som vill utveckla tillitsstyrningen.

Ekonomiska konsekvenser

Inga ekonomiska konsekvenser noteras med anledning av förslaget.

Konsekvenser för barn

En tillitbaserad styrning och ledning syftar till att öka kvaliteten inom olika välfärdsområden. Kvalitetsförbättringar kan då ge positiva konsekvenser till barn inom till exempel förskola och skola.

Bilagor

1. Sammanfattning av betänkandet
2. Förslag på yttrande
3. Protokollsutdrag från socialnämnden
4. Protokollsutdrag från äldrenämnden
5. Protokollsutdrag från utbildningsnämnden

Lena Dahlstedt
Stadsdirektör
Stadsledningskontoret

Anneli Sagnérius
Kommunjurist
Juridik- och kanslienheten