

Handläggare
Andersson Johan

Datum
2018-09-12

Diarienummer
KSN-2018-2243

Kommunstyrelsen

Yttrande över betänkandena *Med tillit växer handlingsutrymmet* (SOU 2018:47) och *En lärande tillsyn* (SOU 2018:48)

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till Finansdepartementet enligt **bilaga 1**.

Ärendet

Finansdepartementet har den 26 juni 2018 remitterat tillitsdelegationens betänkanden *Med tillit växer handlingsutrymmet* och *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen* Till kommunstyrelsen för yttrande senast den 31 oktober 2018.

En grundläggande utgångspunkt är att ett starkare inslag av tillitsbaserad styrning och ledning kan utgöra en viktig delösning på de olika problem och hinder som i dag begränsar medarbetarens handlingsutrymme och verksamheternas utveckling och därmed också kvaliteten på välfärdstjänsterna. En annan utgångspunkt är att styrning måste genomsyras av ett helhetsperspektiv. Myndigheter, landsting och kommuner kan inte optimera sina egna verksamheter utan att beakta hur det påverkar den sammantagna styrningen och den enskilda medborgaren.

Betänkandet *Med tillit växer handlingsutrymmet* finns att läsa i sin helhet på följande länk:
<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2018/06/sou-201847/>

Betänkandet *En lärande tillsyn* finns att läsa i sin helhet på följande länk:
<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2018/06/sou-201848/>

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret, arbetsmarknadsförvaltningen, omsorgsförvaltningen, socialförvaltningen, utbildningsförvaltningen och äldreförvaltningen. Barn- och jämställdhetsperspektiven har beaktats i beredningen av ärendet.

Föredragning

Uppsala kommun ställer sig generellt positiv till de båda betänkandena. Frågan om en mer tillitsbaserad styrning och tillsyn är aktuell, och det är viktigt att förstå att vägen kommer att vara lång. Uppsala kommun arbetar sedan flera år mot ett mer tillitsbaserat arbetssätt, och har upplevt goda resultat längs vägen. Inte minst den samlade nämndorganisationen har bidragit till att skapa transparens och att myndighetsutövande och utförande delar av kommunen har kommit varandra närmare. Uppsala kommun ser flera fördelar med att arbeta mer tillitsbaserat, tex. att det blir lättare att attrahera kompetenta medarbetare om dessa erbjuds en aktiv del i utvecklingsarbetet på arbetsplatsen.

Betänkandet *Med tillit växer handlingsutrymmet* föreslår en mer koordinerad, sammanhållen och långsiktig styrning från staten till kommunerna. Uppsala kommun anser att förslaget är positivt och välkommet. I betänkandet föreslås vidare att 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. Också detta är enligt Uppsala kommun ett positivt förslag, och ett steg i rätt riktning.

Utredningens resonemang gällande mål och indikatorer är intressant. Inom verksamheterna finns en vilja att mäta upplevd kvalitet/effekter för brukare och medborgare. Där finns också en ambition att använda nationellt jämförbara mått. Ökat nationellt fokus på att utveckla förutsättningarna när det gäller datainsamling i kommuner och landsting är därför viktigt.

När det gäller förslaget om att generella statsbidrag ska vara huvudprincipen, framför kortsiktiga, riktade statsbidrag, är Uppsala kommun positiv, liksom förslaget om att tillsynen på lång sikt ska bidra till utveckling och på kort sikt variera mellan kontroll och utveckling är positivt.

Ekonomiska konsekvenser

Inte aktuellt i detta ärende.

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Ola Hägglund
Tf. chef kommunledningskontoret

Handläggare
Andersson Johan

Datum
2018-09-12

Diarienummer
KSN-2018-2243

Finansdepartementet
Fi2018/02431
fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.ofa.k.remiss@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandena Med tillit växer handlingsutrymmet (SOU 2018:47) och En lärande tillsyn (SOU 2018:48)

Uppsala kommun ställer sig generellt positiv till de båda betänkandena. Frågan om en mer tillitsbaserad styrning och tillsyn är mycket aktuell, och förslagen i betänkandena visar vägen mot mindre detaljstyrning och ökat handlingsutrymme. Genom att begränsa antalet mål eller visioner ger man kommunen själv utrymme att styra och leda verksamheten. Detta leder i sin tur till att politiken kan skapa flexibilitet och förutsättningar för tillit också längre ned i styrkedjan.

Uppsala kommun arbetar sedan flera år mot ett mer tillitsbaserat arbetssätt, och har upplevt goda resultat längs vägen. Ett konkret exempel är det den samlade nämndorganisationen, som har bidragit till att skapa transparens och att myndighetsutövande och utförande delar av kommunen har kommit varandra närmare. Uppsala kommun ser också fler fördelar med att arbeta mer tillitsbaserat, inte minst när det gäller rekryteringsarbetet, då det blir lättare att attrahera kompetenta medarbetare om dessa erbjuds en aktiv del i utvecklingsarbetet på arbetsplatsen.

Uppsala kommun ser dock gärna att rekommendationen beträffande chefsrekrytering utvecklas: för att kunna bedöma en persons förmåga att bygga tillitsfulla relationer, behöver tilliten till rekryteringsprocessen säkerställas så att den inte upplevs som godtycklig. Transparensen är central för tilliten, och hur denna ska säkras i just detta förfarande framgår inte av betänkandet.

Betänkandet *Med tillit växer handlingsutrymmet* föreslår en mer koordinerad, sammanhållen och långsiktig styrning från staten till kommunerna. Detta ska uppnås genom att en analys genomförs innan ytterligare styrning eller mål riktas till kommunerna. Analysen ska ske utifrån ett helhetsperspektiv av konsekvenser i relation till nuvarande styrning. Uppsala kommun anser att förslaget är positivt och välkommet. I betänkandet föreslås vidare att 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. Också detta är enligt Uppsala kommun ett positivt förslag, och ett steg i rätt riktning.

Utredningens resonemang gällande mål och indikatorer är intressant. Inom verksamheterna finns en vilja att mäta upplevd kvalitet/effekter för brukare och medborgare. Ambitionen finns också att använda nationellt jämförbara mått, samtidigt som dessa former av mätning kan vara svåra och ibland uppvisa kvalitetsbrister i form av tex. låg svarsfrekvens och en hög andel förmedlade svar. Ökat fokus på att utveckla förutsättningarna när det gäller datainsamling i kommuner och landsting är därför viktigt. Dessutom behöver kommunerna i linje med utredningens rekommendationer själva kartlägga mål och indikatorer med målet att använda färre och bättre indikatorer.

När det gäller förslaget om att generella statsbidrag ska vara huvudprincipen, framför kortsiktiga, riktade statsbidrag, är Uppsala kommun positiv. Särskilt viktigt är detta i satsningar för ökad bemanning eller löner, då dessa kostnader annars riskerar att föras över till kommunen efter avslutad bidragstid.

Förslaget om att tillsynen på lång sikt ska bidra till utveckling och på kort sikt variera mellan kontroll och utveckling är positivt. Här bör givetvis nödvändigheten av en skarp laglighetskontroll i situationer med grava missförhållanden framhävas.

Betänkandet *Med tillit växer handlingsutrymmet* föreslår en granskning som präglas av tillit mellan granskande och granskad verksamhet. Tilliten kan ta sig uttryck i att man pragmatiskt och i samråd med den granskade parten försöker identifiera förbättringsåtgärder. Uppsala kommun vill dock uppmärksamma att det finns fall då granskningen måste vara mer distanserad och kontrollerande till sin karaktär. Detta innebär att en avvägning måste göras från fall till fall. Uppföljning samt granskning och tillsyn av verksamheter behöver formas med utgångspunkten att den ska bidra till att utveckla verksamheten till det bättre.

Kommunstyrelsen

Marlene Burwick
Ordförande

Ingela Persson
Sekreterare

Med tillit växer handlingsutrymmet

– tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn



HUVUDBETÄNKANDE



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:47

Med tillit växer handlingsutrymmet

– tillitsbaserad styrning och ledning
av välfärdssektorn

Huvudbetänkande av Tillitsdelegationen

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:47

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 medarbetarens 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 framskjutet 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 delösning 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 verkamma 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 sammantaget 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 *tålmod* 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 genomföra 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 olik tänkande 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 medan 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 ansvarutkrävande 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 sjsätts. 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 alltfler 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 stafettpipen för att bidra till utvecklingen.

En lärande tillsyn

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



DELBETÄNKANDE AV



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:48

En lärande tillsyn

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

Delbetänkande av Tillitsdelegationen

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:48

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 *följksamhet* 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 svårämbara 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 granskarers 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 nyanseerad 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 orealistisk 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.