



Handläggare
Sara Alvfeldt
Telefon: 08- 508 09 526

Till
Norrmalms stadsdelsnämnd
2018-09-27

Med tillit växer handlingsutrymmet och En lärande tillsyn

Remiss från kommunstyrelsen

Förvaltningens förslag till beslut

Remissen besvaras med förvaltningens tjänsteutlåtande.

Susanna Halldin
tf. stadsdelsdirektör

Helena Andersson
tf. avdelningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har begärt yttrande från Norrmalms stadsdelsnämnd med anledning av Tillitsdelegationens betänkanden *Med tillit växer handlingsutrymmet och En lärande tillsyn*. Remissen består av ett huvudbetänkande och ett delbetänkande där det första belyser statens styrning av kommunsektorn men också den interna styrningen inom kommunerna. Avgränsningen här är välfärds-tjänster inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg.

I delbetänkandet En lärande tillsyn belyses uppdraget att utveckla den statliga tillsynen.

Tillitsdelegationen föreslår en mängd förbättringar när det gäller den tillitsbaserade styrningen och ledningen. De lagförändringar som föreslås är en ändring i skollagen där det tvingande vites-föreläggandet tas bort. I patientsäkerhetslagen föreslås det att bestämmelsen som betonar att IVO:s tillsyn främst ska inriktas på granskning av vårdgivarens systematiska patientsäkerhetsarbete tas bort. Detta då patientsäkerhetsarbetet endast utgör en av flera viktiga dimensioner av god vård och tillsynen bör därför inte ha en för smal inriktning. Vidare föreslås att den statliga tillsynen ska vara situations- och verksamhetsanpassad.

Förvaltningen ställer sig positiv till förslagen i Tillitsdelegationens betänkanden. Förvaltningen stödjer det resonemang som ligger bakom föreslagna lagförändringar.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har begärt yttrande från Norrmalms stadsdelsnämnd med anledning av betänkandena *Med tillit växer handlingsutrymmet* och *En lärande tillsyn*. Nämndens yttrande ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast den 3 september 2018.

Förvaltningens tjänsteutlåtande har därför överlämnats till kommunstyrelsen och kommer att kompletteras med protokollsutdrag från nämndens sammanträde.

Ärendet

Regeringen beslutade den 16 juni 2016 att tillsätta en delegation (Tillitsdelegationen) med uppdrag 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, för att därigenom bidra till större kvalitet för företag och medborgare. Uppdraget innefattade också att främja att utvecklingsarbetet påbörjas i kommuner och landsting samt berörda statliga myndigheter. Kärnan i arbetet har varit de tolv försöksverksamheter som Tillitsdelegationen och forskare har följt. Detta arbete redovisas i huvudbetänkandet: *Med tillit växer handlingsutrymmet- tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*.

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. Tillitsdelegationen har valt att redovisa uppdraget i ett separat delbetänkande: *En lärande tillsyn- statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*.

I uppdraget till Tillitsdelegationen ingick även att skriva ett delbetänkande om ersättningsmodeller. I juni 2017 överlämnades därför delbetänkandet: *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen- vad händer med medarbetares handlingsutrymme?* till regeringen.

Med tillit växer handlingsutrymmet

I detta huvudbetänkande belyses statens styrning av kommunsektorn men också den interna styrningen inom kommunerna. Avgränsningen är välfärdstjänster inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg. Utgångspunkten för styrningen är ”det goda mötet” mellan medborgare och medarbetare då det är där som värde och kvalitet uppstår, anser Tillitsdelegationen.

En viktig 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.

I huvudbetänkandet ses tillit ses som en tredje styrprincip där marknad och hierarki utgör de två första.

Vägledande är de sju principer som kännetecknar tillitsbaserad styrning och ledning. Dessa principer är:

- *tillit*- lita på dem du samarbetar med och ha positiva förväntningar.
- *medborgarfokus*- sätt medborgarnas kunskap och upplevelse i fokus.
- *helhetssyn*- uppmuntra alla i styrkedjan att ta aktivt ansvar för helheten och samverka över gränserna.
- *handlingsutrymme*- delegera handlingsutrymme och välkomna medbestämmande.
- *stöd*- säkerställ ett verksamhetsnära och kvalificerat professionellt, administrativt och psykosocialt stöd i kärnverksamheten.
- *kunskap*- premiera kunskap baserat på vetenskap och beprövad erfarenhet.
- *öppenhet*- välkomna oliktankande och respektera kritik.

Tillitsdelegationen anser att de vägledande principerna bör genomsyra alla delar av styrning och ledning.

Slutsatser och förslag

Enligt Tillitsdelegationen måste en tillitsbaserad styrning och ledning utgå från ett helhetsperspektiv (se ovan). Styrningen och ledningen måste stärka fokuset på medborgarens behov och kapacitet att bidra med kunskap om hur insatser och stöd kan utformas. Tillitsdelegationen anser att det behövs mer kunskapsutveckling och kollegialt lärande där medarbetarens kunskap används som en självklar resurs i verksamhetsutveckling och innovationsarbete. Vidare måste uppföljning, granskning och tillsyn av verksamheter formas med utgångspunkten att den ska bidra till att utveckla verksamheten till det bättre. Slentrianmässiga mätningar, som inte tillför något värde, måste upphöra anser Tillitsdelegationen.

En tillitsbaserad styrning av och inom kommunsektorn

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

- *en koordinerad styrning av kommunsektorn*. Regeringen ska stärka sin kompetens och förmåga till styrning av välfärdssektorn. *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.

- att regeringen ska rikta *forskningsfinansiering mot verksamhetsnära forskning inom hälso-och sjukvård, skola och omsorg*. Medel ska tilldelas lämplig forskningsfinansiär för att distribuera medlen till passande forskningsprojekt.

Vidare ges ett antal rekommendationer. Bland annat 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 mål och indikatorer utifrån ett helhets- och medborgarperspektiv. En annan rekommendation är att kommuner och landsting bör skapa förutsättningar för verksamheter att delta i forskningsprojekt och med fördel delta i finansieringen.

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

- 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 att:

- statskontoret ska få i uppdrag att komplettera den statliga värdegrunden med de sju principerna för tillitsbaserad styrning och ledning

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

- kommuner och landsting bör utveckla värderingsstyrda organisationer.

Organisation, processer och stöd

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

- öka förutsättningar för kollegialt lärande, det kan skapas inom och utanför olika verksamhets- och professionsgränser.
- organisera 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.
- säkerställa att chefer ges förutsättningar och utrymme att utöva sitt yrke som chefer.

Tillitsdelegationen föreslår även att regeringen ska inrätta ett *nationellt policylab* vars uppgift ska vara att lyfta frågeställningar inom områden där det finns behov av utveckling av regelverk. Vidare vill Tillitsdelegationen införa ett *frikommunförsök* där forskare ska kopplas till arbetet och utvärdera detta. En försöksverksamhet om tillitsbaserad styrning och ledning ska genomföras tillsammans med 10–15 kommuner, landsting och statliga myndigheter.

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

En lärande tillsyn

I detta delbetänkande beskriver Tillitsdelegationen att den statliga tillsynen kan bidra till mer lärande genom att förstärka vissa av de inslag som främjar utveckling. Argumentet är att tillsyn och granskning som omfattar kvalitativa aspekter och som utgår från ett brukarperspektiv har bättre förutsättningar att bidra till utveckling jämfört med ett snävare juridiskt perspektiv.

En slutsats som Tillitsdelegationen drar är att tillsyn och granskning behöver vara tillräckligt kvalitativ och bred för att fånga det som är väsentligt för patienter, elever och brukare. Ett alltför snävt juridiskt fokus kan i stället hämma utveckling och lärande i verksamheterna genom att förskjuta fokus från patienter, elever och brukare till enskilda krav i regelverket. Med en kvalitativ granskning avses inte en tillsyn utifrån detaljerade bedömningskriterier, utan en belysning av mer svårmbärlbara aspekter där inspektörerna får använda sitt professionella omdöme för att göra sammanvägda bedömningar.

Tillitsdelegationen lyfter dock fram att ett kvalitativt fokus även är relevant vid granskning av regelefterlevnad. Exempelvis bör tillsyn av kravet på genomförandeplaner i socialtjänsten inte begränsas till dokumentgranskning utan inspektörerna behöver även bilda sig en uppfattning om hur det som granskas fungerar i praktiken. Det kan till exempel ske genom observation och genom att prata med brukarna eller eleverna vid inspektionen om hur de dokumenterar.

I de försöksverksamheter (Skolinspektionen, Inspektionen för vård och omsorg- IVO, och Arbetsmiljöverket) som Tillitsdelegationen har följt har den maktobalans som finns mellan granskaren och den som blir granskad visat sig ha en hämmande effekt. Denna maktrelation blir särskilt framträdande i den statliga tillsynen där granskaren har sanktionsmöjligheter att tillgå. Tillitsdelegationen menar att ett sätt för tillsynen att överbrygga maktobalansen är att öka inslagen av muntlig *dialog* på bekostnad av skriftlig. Vidare kan tillsynen förskjuta tyngdpunkten från bedömningen och beslutet till övriga delar av tillsynsprocessen. Det vill säga att tillsynen ska fokusera mindre på bedömningen och mer på processen. Ökad dialog kan till exempel ske inför en tillsyn, under en inspektion och vid återföring till den tillsynade och till en bredare krets.

Kontextkänslighet och inspektörernas kompetens

Tillitsdelegationen anser att en särskild viktig faktor som framträder i de försöksverksamheter som följts är *kontextkänslighet* från granskarens sida. Med kontextkänslighet avses att ta hänsyn till verksamhetens förutsättningar och sammanhang. Även

inspektörernas kompetens har visat sig ha stor betydelse för deras förmåga att vara kontextkänsliga. Inspektörernas bemötande och kommunikativa förmåga lyfts fram som särskilt viktiga aspekter i mötet med verksamheterna.

En situations- och verksamhetsanpassad tillsyn

Enligt Tillitsdelegationen behöver tillsynen för att skapa nytta bli mer *situations- och verksamhetsanpassad*. Detta innebär att tillsynen blir mer varierad när det gäller *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. Att i tillsynen använda sig av fler metoder och angreppssätt är ett sätt att hantera variationen hos verksamheterna, det vill säga att bemöta verksamheterna olika.

I delbetänkandet görs en uppdelning mellan undermåliga verksamheter med allvarliga brister, verksamheter med relativt stora kvalitetsbrister, relativt välfungerade verksamheter med mindre brister och verksamheter av hög kvalitet. Tillitsdelegationen menar att tillsynen behöver anpassas utifrån vilken typ av verksamhet som besöks. Vid tillsyn av verksamheter med allvarliga brister är utveckling inte det primära målet. Här blir tillsynens kontrollerande funktion istället viktig, till skillnad mot verksamheter som uppvisar hög kvalitet.

Samordnad tillsyn

Förutom en tillsyn som bidrar till utveckling uttrycker regeringen i Tillitsdelegationen 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 dra nytta av varandras kunskap. Samverkan är dock inte ett självändamål och bör ställas mot andra sätt att avhjälpa de problem som ska lösas. Tillsynens iakttagelser behöver spridas mellan tillsynsmyndigheter och andra aktörer i samma system. Detta för att åstadkomma ett kontinuerligt lärande och en dynamisk utveckling inom en sektor.

Slutsatser och förslag

I detta delbetänkande föreslår Tillitsdelegationen att regeringen:

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

Vidare lämnar Tillitsdelegationen förslag på två lagändringar avseende bestämmelser som bedöms är oförenliga med den inriktning på tillsynens som föreslås:

- 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 IVO:s tillsyn främst ska inriktas på granskning av vårdgivarens systematiska patientsäkerhetsarbete (7 kap. 3 §, andra stycket) tas bort.

Orsaken till ändringen i skollagen är att vitesinstrumentet har överanvänts i en utsträckning som inte är ändamålsenlig. Bakgrunden till ändringen i patientsäkerhetslagen är att fokuset på det systematiska patientsäkerhetsarbetet blir för snävt och är inte förenligt med den lärande tillsyn som förespråkas. Tillitsdelegationen anser att patientsäkerhetsarbetet endast utgör en av flera viktiga dimensioner av god vård och tillsynen bör därför inte ha en för smal inriktning.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av äldre- och socialtjänstavdelningen i samarbete med administrativa avdelningen.

Förvaltningens synpunkter

När det gäller huvudbetänkandets resonemang ser förvaltningen positivt på att styrningen genomsyras av ett helhetsperspektiv som beaktar den enskilda medborgaren och den sammantagna styrningen. Förvaltningen anser, precis som Tillitsdelegationen, att styrning och ledning måste ha ett medborgarperspektiv. I nämndens verksamhetsplan som förvaltningen arbetar utifrån utgår nämndmålen bland annat ifrån medborgarnas behov och delaktighet. I huvudbetänkandet rekommenderar Tillitsdelegationen att mål och indikatorer utformas utifrån ett helhetsperspektiv. Aktiviteter och indikatorer i verksamhetsplanen skapas utifrån de behov som förvaltningen ser att de olika målgrupperna har och utifrån de enskilda verksamheternas individuella förutsättningar.

Gällande det tillitsbaserade ledarskapet som beskrivs i huvudbetänkandet utgår förvaltningen ifrån en kompetensbaserad rekrytering. Rekryteringen sker i samarbete med serviceförvaltningen som har kompetens i frågor som gäller anställningsförfarandet. De aspekter som beskrivs som viktiga när det gäller anställningen av chefer beaktas av förvaltningen.

Förvaltningen efterfrågar ett inledande resonemang, som sedan överlämnas åt kommunerna att utveckla, gällande *hur* de rekommendationer och förslag som ges genomgående i huvudbetänkandet ska omsättas i praktiken. Att kommuner och landsting bör utveckla värderingsstyrda organisationer låter bra. Dock skulle förvaltningen välkomna ett resonemang som inte enbart konstaterar betydelsen av detta utan även ger viss vägledning i hur denna ambition kan omsättas i praktiken.

När det gäller delbetänkandet *En lärande tillsyn* ser förvaltningen positivt på Tillitsdelegationens förslag om att tillsynen ska vara situations- och verksamhetsanpassad. Hänsyn måste tas till den enskilda verksamhetens förutsättningar. De uppföljningar som görs inom nämndens ansvarsområde visar att olika verksamheter har kommit olika långt när det gäller kvalitetsarbete och regel- efterlevnad. För att uppföljningen ska få effekt och driva utvecklingen framåt behöver tillsynen ha sin utgångspunkt i dessa individuella förutsättningar.

Förvaltningen anser dock, precis som Tillitsdelegationen, att en betoning på kvalitativa värden behöver vägas mot andra aspekter. En bedömning som utgår från en standardiserad mall kan uppfattas som mer tydlig än en mer kvalitativ inriktning som förespråkas. Vidare kan en mer situationsanpassad uppföljning begränsa möjligheten att göra enhetliga bedömningar som kan användas i ett jämförande perspektiv. Enligt förvaltningen behövs det både en kontextkänslighet och likformiga bedömningsinstrument. Det sista för att kunna fastställa vad som är god kvalitet enligt generella mått och vilka verksamheter som avviker från dessa uppställda kriterier.

Förvaltningen välkomnar Tillitsdelegationens förslag om en kvalitativ granskning med inslag av dialog, samverkan och ett tydligare brukarfokus. De uppföljningar som förvaltningen i dagsläget genomför innehåller kvalitativa inslag. Exempel på detta är strukturerade individuppföljningar med de äldre på vård- och omsorgsboenden, dialog med medarbetare för att se hur rutinerna tillämpas i praktiken och användandet av brukarundersökningar.

I enlighet med ovanstående resonemang vill förvaltningen framhäva att en granskning som sker på ett kvalitativt sätt går att genomföra strukturerat och i viss utsträckning enhetligt. I betänkandet ges exempel på kvalitativa inslag där inspektören kan "observera eller prata med brukarna eller eleverna vid uppföljningen". Förvaltningen saknar en bredare diskussion i betänkandet om de kvalitativa metoder som kan användas vid exempelvis observation och dialog. Fokusgrupper, semistrukturerade intervjuer och observationsteknik utgör några exempel. Att granska kvalitativt är till viss del en kunskap som den som granskar måste tillägna sig. För att den kvalitativa kunskapen ska kunna generaliseras och användas

effektivt behöver den samlas in på ett strukturerat sätt. En observation som sker helt förutsättningslöst eller ett ”spontant samtal” ger upphov till värdefull kunskap men kan inte abstraheras eller generaliseras på samma sätt.

Utvecklingen mot en tillsyn som främjar ett tydligare brukarfokus och en situations- och verksamhetsbaserad tillsyn följer den stadsgemensamma mall för äldreomsorgen i Stockholms stad som kommunfullmäktige fattat beslut om. I denna modell följs kvaliteten upp utifrån tre parametrar, struktur-, process- och resultatkvalitet. Processkvaliteten följs i huvudsak upp genom kvalitetsobservationer. Resultatkvaliteten följs upp genom dialog med de äldre vid årlig individuppföljning och brukarundersökningar.

När det gäller de lagändringar som föreslås i betänkandena ställer sig förvaltningen bakom Tillitsdelegationens resonemang.

Bilagor

1. Sammanfattning av Tillitsdelegationens betänkande Med tillit växer handlingsutrymmet.
2. Sammanfattning av Tillitsdelegationens betänkande En lärande tillsyn.

Betänkandet omfattar närmare 700 sidor och publiceras i sin helhet på Insyn.