

Sektionen för demokrati och styrning  
Christine Feuk

Finansdepartementet  
10333 STOCKHOLM

## Med tillit växer handlingsutrymmet (2018:47) och En lärande tillsyn (2018:48)

### Sammanfattning

- **SKL ser mycket positivt** på att styr- och ledningsfrågor ytterligare belyses genom Tillitsdelegationens diskussioner om tillit i styrningskedjan.
- **SKL ställer sig bakom** att den sammantagna styrningen kan delas upp i tre olika delar: Styrning, kultur och ledarskap samt arbetsorganisation.
- **SKL ställer sig också** bakom de sju principerna när det gäller att utveckla en styrning och ledning som leder till effektivt resursutnyttjande och god kvalitet på välfärdstjänsterna.
- **SKL tillstyrker** att det kontinuerligt bör ske en systemanalys av statens styrning av välfärdssektorn.
- **SKL tillstyrker** förslaget att utforma en nationell konsultationsordning för verksamheterna inom välfärdssektorn.
- **SKL delar uppfattningen** att kommuner, landsting och regioner bör stärka sin analyskapacitet och att SKL på olika sätt kan stödja kommuner, landstingen och regioner i detta arbetet.
- **SKL tillstyrker** förslaget om ökad medfinansiering av forskning, utveckling och innovation inom medlemmarnas verksamheter.
- **SKL tillstyrker** förslaget att både kommuner, landsting och regioner samt lärosätena bör skapa förutsättning för verksamhetsnära forskning genom samverkan. Men forskningen bör vara verksamhetsintegrerad och inte enbart verksamhetsnära.
- **SKL avstyrker** förslaget att Statskontoret ska få i uppdrag att i nära samarbete med SKL utveckla ett stödmaterial om en värdegrund.
- **SKL avstyrker** förslaget kring att kommuner och landsting ska utveckla värderingsstyrda organisationer.
- **SKL tillstyrker** stärkt samverkan mellan lärosätena och verksamheterna inom hälso- och sjukvården, skola och omsorg.
- **SKL tillstyrker** förslaget och ser dessutom ett behov av att även inkludera arbetsmiljöområdet och Arbetsmiljöverkets inspektioner och tillsyn.
- **SKL tillstyrker** delegationens förslag 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. Tillsynsmyndigheten får därmed förena ett föreläggande med vite.

- **SKL tillstyrker** delegationens förslag att patientsäkerhetslagens bestämmelse om att tillsynen ska inriktas på granskning av vårdgivarens systematiska patientsäkerhetsarbete tas bort.
- **SKL står bakom** behovet att det behövs lokala mötesplatser men innan sådana inrättas bör en analys göras kring vilka arenor som redan finns idag och dessa fungerar samt hur de kan utvecklas.
- **SKL avstyrker** i nuläget förslaget kring inrättandet av ett nationellt policylab.
- **SKL tillstyrker** förslaget om ett frikommunförsök.
- **SKL är positiva** till försöksverksamhet men avslår förslaget att 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 försöksverksamheten närmare utformning och genomförande.
- Betänkandet och erfarenheterna från genomförda försöksverksamheter är kunskapsunderlag som SKL har all anledning att ta ställning till hur man nyttjar i sitt fortsatta arbete.

## Allmänna synpunkter

**SKL ser mycket positivt** på att styr- och ledningsfrågor ytterligare belyses genom Tillitsdelegationens diskussioner om tillit i styrningskedjan. Statens styrning har kommit att bli allt mer kontrollerande med allt fler riktade statsbidrag istället för generella statsbidrag. Det hämmar den lokala utvecklingen och självstyret för kommuner, landsting och regioner.

SKL har genom dialoger med enskilda medlemmar, i nätverk och projekt under många år uppmärksammat att nuvarande sätt att styra och leda inte fullt ut leder till önskade effekter. Kommuner, landsting och regioner anser att främst strukturella former varit i fokus, och förändring behöver ske där kultur- och värderingsfrågor blir en naturlig del i styrningen och där syftet med verksamheten och förståelsen för brukarens/medborgarens behov lyfts.

Tillitsbaserad styrning är, som också påtalas i huvudbetänkandet, inte en enhetlig styrmodell, utan kan snarare ses som ett förhållningssätt. En väl fungerande styrning och ledning måste bygga både på ordning och reda, det vill säga kontroll på ekonomi och kvalitet, och på tillit till de som utför välfärdstjänsterna. Det innebär en styrning med inslag av flera olika styrmodeller/principer.

Tillitsdelegationen har medvetet valt att fokusera på skola, vård och omsorg vilket innebär ett fokus på produktion av välfärdstjänster. Ur ett kommun, landstings- och regionperspektiv är utveckling av samhällsuppdraget och att skapa förståelse och legitimitet för det demokratiska systemet också en viktig del av styrsystemet. Detta är

viktigt när tilliten till demokratin och det demokratiska systemet ifrågasätts och nuvarande sätt att styra och leda mer har fokuserat på serviceaktörsrollen.

#### 4 Tillitsbaserad styrning

Tillitsdelegationen tar sin utgångspunkt i att den sammantagna styrningen och ledningen går att dela upp i tre olika delar: Styrning, kultur och ledarskap samt arbetsorganisation. Under de senaste åren har dessa hörnstenar också varit grundläggande för SKL:s diskussion kring styrning och ledning med fokus på vikten av att de tre olika delarna måste samverka. En stor del av den problematik kring styrning och ledning som finns idag bottenar i att kommuner, landsting och regioner allt för ensidigt fokuserat på styrningen.

För att kunna analysera insatser och deras koppling till idén om tillitsbaserad styrning och ledning, men också för att identifiera insatser i denna riktning anser Tillitsdelegationen att ett antal principer behöver definieras. Dessa är tillit, medborgarfokus, helhetssyn, handlingsutrymme, stöd, kunskap och öppenhet.

#### Förbundets ställningstagande

**SKL ställer sig bakom** att den sammantagna styrningen kan delas upp i tre olika delar: Styrning, kultur och ledarskap samt arbetsorganisation.

**SKL ställer sig också** bakom de sju principerna när det gäller att utveckla en styrning och ledning som leder till effektivt resursutnyttjande och god kvalitet på välfärdstjänsterna men med följande tillägg:

Begreppet **tillit** måste ha ett bredare anslag än att bara gälla för nedåtriktade relationer i hierarkin. Tillit måste bevaras såväl i relationer i rollen som serviceaktör, som i rollen som demokratiaktör och samhällsbyggare. Ett viktigt uppdrag för SKL är att stödja medlemmarna i arbetet med att stärka tilliten mellan kommun/landsting och medborgaren.

För att bättre kunna förstå och möta brukarnas behov krävs både involvering/medskapande och dialog. En förflyttning från **brukarfokus** till brukarens fokus är något som SKL lyfter i flera olika sammanhang. Det innebär ett skifte från att se sina brukare från ett inifrån- och ut perspektiv till ett utifrån- och in perspektiv. Genom att arbeta med brukarens fokus samlas kunskap in kring hur brukaren upplever den tjänst hen mottar. Denna kunskap tillsammans med professionens kunskaper ger förutsättningar att anpassa utförandet utifrån brukaren. Det ger en förflyttning från likvärdigt utförande till likvärdigt resultat eller effekt.

Definitionen av **öppenhet** innefattar att dela information och tillåta olik tänkande, det vill säga en kultur med högt i tak. Men problematiken kring information handlar inte bara om att dela information, än viktigare är förståelsen kring varför olika nivåer i

organisationen behöver olika typer av information. Att ”det ska vara högt i tak” måste innefatta en kultur där det är tillåtet att prova och göra fel. Här krävs ett ledarskap som uppmuntrar, stöttar och coachar medarbetarna.

Genom styrningen ska **stöd** ges till verksamheterna för skapa förutsättningar för att resurser används effektivt och att bästa möjliga kvalitet levereras till brukarna. Men stödet har också en annan funktion, att ge återkoppling till politiken. Om politiken ska ha tillit till organisationen, styra med få mål och i större utsträckning låta nämnd och verksamhet definiera grunduppdraget måste det finnas uppföljning och kontroll, vilket är en del av administrationen uppdrag.

För ett framgångsrikt förbättringsarbete krävs en förståelse för varför man ska följa upp och analysera såväl brister och som goda resultat. Detta ger ett **kunskapsunderlag** för lärande. Om förmågan att samla in och sprida detta kunskapsunderlag saknas är risken att resultaten pendlar mellan enskilda år utan någon egentlig progression.

### **7.1.1. En samlad och tillitsbaserad statlig styrning av kommuner och landsting**

Att regelbundet analysera vilka konsekvenser som statens styrning inom välfärdssektorn får är ett steg i rätt riktning mot en styrning i ett helhetsperspektiv. Att inrätta en nationell konsultationsordning för välfärdssektorerna i nära samarbete med representanter för kommuner, landsting och regioner är snarlikt de förslag som SKL föreslagit kring samråd för reformer.

#### **Förbundets ställningstagande**

**SKL tillstyrker** att det kontinuerligt bör ske en systemanalys av statens styrning av välfärdssektorn.

**SKL tillstyrker** förslaget att utforma en nationell konsultationsordning för verksamheterna inom välfärdssektorn.

### **7.1.2 Utveckla en tillitsbaserad mål- och resultatstyrning inom kommuner och landsting**

SKL arbetar sedan flera år tillbaka på olika sätt för att stödja kommuner, landsting och regioner i att utveckla mål- och resultatstyrningen. De senaste åren har fokus allt mer handlat om att ge stöd i hur kommuner, landsting och regioner kan utveckla sin förmåga att analysera resultat, förstå bakomliggande orsaker och ta fram förslag på åtgärder för verksamhetsutveckling. Att minska antalet mål, att fortsätta utveckla mått och indikatorer är också ett område som kräver insatser. Utveckling av mått och indikatorer sker sedan flera år bland annat inom ramen för Öppna Jämförelser och Kommunens Kvalitet i Korthet.

I detta sammanhanget bör det också påtalas att den ”målträngsel” och mätthysteri som till exempel finns inom skelsektorn inte enbart beror på kommunerna då det i första hand är staten som skapat detta genom sin detaljreglering både av kommunerna och professionen.

### **Förbundets ställningstagande**

**SKL delar uppfattningen** att kommuner, landsting och regioner bör stärka sin analyskapacitet och att SKL på olika sätt kan stödja kommuner, landstingen och regioner i detta arbetet.

#### **7.1.3 Stärkt fokus på verksamhetsnära forskning inom välfärdssektorn**

SKL har länge efterfrågat ett nationellt finansierat branschforskningsinstitut för den offentliga sektorn. Det är mycket välkommet att välfärdssektorns behov av vetenskaplig kunskapsutveckling kan integreras med de praktiska verksamheterna och välfärdsprofessionernas yrkesutövande.

Till skillnad från betänkandet anser SKL dock att forskningen ska vara verksamhetsintegrerad, och inte bara verksamhetsnära. Erfarenheter såväl som forskning visar att akademibaserad FoU har stora svårigheter att nå utanför den enskilda forskarmiljön och komma till nytta i samhället hos SKL:s medlemmar. Om dessa inte finns med i hela processen från formulering av frågeställningar/problem till genomförande av FUI-arbete och implementering av resultat, riskeras att inte önskade effekter uppnås. Fördelningssystemet för statliga medel för forskning, utveckling och innovation behöver ses över och anpassas till det faktum att sådan verksamhet finns även utanför universitet och högskolor.

### **Förbundets ställningstagande**

**SKL tillstyrker** förslaget om ökad medfinansiering av forskning, utveckling och innovation inom medlemmarnas verksamheter.

**SKL tillstyrker** förslaget att både kommuner, landsting och regioner samt lärosätena bör skapa förutsättning för verksamhetsnära forskning genom samverkan. Men forskningen bör vara verksamhetsintegrerad och inte enbart verksamhetsnära.

#### **7.2.2 Kultur och värderingar en grundsten i styrningen**

SKL stödjer redan idag sina medlemmar på olika sätt vad gäller stödmaterial kring värdegrund och värdegrundsarbete.

Värderingar är en viktig del av styr- och ledningssystemen i kommuner, landsting och regioner, men dessa kan inte endast vara värderingsstyrda. Styr- och ledningssystemet måste bygga på en balans mellan kontroll och tillit där mål- och resultatstyrningen har en viktig funktion för effektiva verksamheter i offentlig sektor. En välutvecklad mål-

och resultatstyrning främjar medarbetarnas engagemang och ger på sikt utrymme för en stor del av självständig styrning och medarbetarskap – ”tillit” om man så vill – men också av demokratiska skäl. Medborgarna, det vill säga finansierarna av välfärden, har rätt att på ett enkelt och lätt sätt sätta sig in i kommuner, landsting och regioners mål och resultat. Det handlar både om att skapa sig en uppfattning om huruvida det ligger i linje med de egna värderingarna, och att kunna följa upp om de folkvalda lyckats leverera vad som utlovats. SKL:s bedömning är att värderingsstyrning är ett komplement till mål- och resultatstyrning men inte ett substitut.

### **Förbundets ställningstagande**

**SKL avstyrker** förslaget att Statskontoret ska få i uppdrag att i nära samarbete med SKL utveckla ett stödmaterial om en värdegrund.

**SKL avstyrker** förslaget kring att kommuner och landsting ska utveckla värderingsstyrda organisationer.

### **7.3.2 Organisera för stärkt samverkan mellan lärosätena och verksamheterna inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg**

SKL:s medlemmar arbetar redan idag enligt rekommendationen genom att till exempel finansiera forskarutbildning för anställda i kombination med yrkesarbete, så kallade kommun- och samverkansdoktorander. Mer kan givetvis göras av förbundets medlemmar som arbetsgivare för att stärka karriärvägar för dessa medarbetare. I sammanhanget är det dock bekymmersamt att så få empiriska data finns tillgängliga om denna grupp. SKL har framfört behovet av noggrannare och mer täta uppföljningar av denna grupp medarbetare till SCB som nu kommer att göra en nationell studie av forskarexaminerade under 2018-2019, vilket är den första på mer än tio år.

SKL anser att samverkan mellan förbundets medlemmar med lärosätena inte är tillräckligt för att den forskning, utveckling och innovation som efterfrågas ska realiseras. Lärosätenas autonomi som statliga myndigheter gör det fullt möjligt för dem att välja att inte prioritera samverkan, inte skapa incitament för att den ska utvecklas och att inte heller se samverkan som meriterande för de enskilda forskarna som verkar vid lärosätet. Rekommendationen i betänkandet till lärosätena är positiv, men styrningen av lärosätena i den önskade riktningen är alltför svag.

I SKL:s remissyttrande avseende SOU 2018:19 ”Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring” lyfts också behovet kring att stärka samverkan med lärosätena och generellt stärka arbetet med forskning och låta forskning bli utveckling lokalt.

### **Förbundets ställningstagande**

**SKL tillstyrker** stärkt samverkan mellan lärosätena och verksamheterna inom hälso- och sjukvården, skola och omsorg.

### **7.3.5 En samlad organisation som stödjer det goda mötet**

SKL har genom dialog med kommuner, landsting och regioner också identifierat att styrningen/stödfunktioner på ett bättre sätt måste möta verksamhetens behov. En av nycklarna till detta är dialog med verksamheten. Att förenkla, utveckla och analysera nuvarande system görs bland annat i ett av SKL:s pågående utvecklingsprojekt kring just administration.

### **Förbundets ställningstagande**

**SKL delar synsättet** att stödfunktionerna roll är att stödja verksamheten utifrån dess övergripande syfte och uppdrag. Men att anställa fler administratör är inte vägen att gå.

### **7.4.1 Förtydligande att den statliga tillsynen ska vara situations- och verksamhetsanpassad**

SKL har länge belyst det faktum att det finns regelkonflikter som gör att tillsynen av verksamheterna i kommuner och landsting inskränker möjligheterna att uppfylla annan lagstiftning.

### **Förbundets ställningstagande**

**SKL tillstyrker** förslaget och ser dessutom ett behov av att även inkludera arbetsmiljöområdet och Arbetsmiljöverkets inspektioner och tillsyn.

### **7.4.2 Skollagens bestämmelse om tvingande vite i vissa situationer tas bort**

Sedan 2015 gäller enligt 26 kap. 27§, andra stycket skollagen (2010:800) att Skolinspektionen ska förena ett föreläggande med vite om föreläggandet avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildning och vitet inte av särskilda skäl är obehövligt. Såväl SKL som andra remissinstanser ( däribland Skolinspektionen själva) var kritiska mot den i remissrundan över Friskolekommitténs betänkande som reglering har sitt ursprung i.

### **Förbundets ställningstagande**

**SKL tillstyrker** delegationens förslag 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. Tillsynsmyndigheten får därmed förena ett föreläggande med vite.

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

Enligt 7 kap. 3§ patientsäkerhetslagen (2010:659) ska tillsynen främst inriktas på granskning av att vårdgivaren fullgör sina skyldigheter enligt kap 3. SKL anser att vårdgivarens patientsäkerhetsarbete i landsting och regioner är mycket mer än det systematiska patientsäkerhetsarbetet. Det systematiska patientsäkerhetsarbetet är viktigt för att identifiera riskområden och sätta in åtgärder. Arbetet med nya metoder och verktyg för att till exempel involvera patienter, förbättra patientsäkerhetskulturen och skapa ett lärande syns inte alltid i vårdgivarens ledningssystem för patientsäkerhet.

#### **Förbundets ställningstagande**

**SKL tillstyrker** delegationens förslag att patientsäkerhetslagens bestämmelse om att tillsynen ska inriktas på granskning av vårdgivarens systematiska patientsäkerhetsarbete tas bort.

### **7.6.1 Inrätta lokala och regionala mötesplatser för innovation, utveckling och samverkan**

För att kunna möta de olika utmaningar som offentlig sektor står inför krävs samverkan mellan offentliga aktörer, civil samhälle, näringsliv, akademi och medborgare/brukare där man tillsammans kan ta sig an problem och finnas lösningar. Det kan handla om att utveckla eller förbättra nya tjänster eller identifiera eventuella hinder för innovation och verksamhetsutveckling. Detta lyfter SKL i flera sammanhang i dialogen med sina medlemmarna.

#### **Förbundets ställningstagande**

**SKL står bakom** behovet att det behövs lokala mötesplatser men innan sådana inrättas bör en analys göras kring vilka arenor som redan finns idag och dessa fungerar samt hur de kan utvecklas.

### **7.6.2 Ett nationellt policylab**

I betänkandet gör Tillitsdelegationen bedömningen att det finns behov av att skapa en permanent arena där berörda aktörer på ett enkelt sätt kan samlas över organisationsgränser, sektorer och förvaltningar samt på olika organisatoriska nivåer för att diskutera utveckling av regelverk. Att regelverk kan upplevas som hinder och ibland också faktiskt hindra innovation och verksamhetsutveckling är inte ny kunskap för SKL utifrån dialogen med medlemmarna.

Frågan som bör ställas är dock om ett nationellt policylab är rätt riktning att gå? Vilken funktion skulle ett nationellt policylab ha i förhållande till SKL vars uppdrag



är att just att fånga upp och uppmärksamma problematik kring olika regelverk utifrån medlemmarnas perspektiv.

### **Förbundets ställningstagande**

**SKL avstyrker** i nuläget förslaget kring inrättandet av ett nationellt policylab.

#### **7.6.3 Frikommunförsök**

Inom ramen för den pågående kommunutredningen (Fi 2017:02) har SKL lagt fram förslag kring ett frikommunförsök. Förslaget i Tillitsdelegationens betänkande överensstämmer med detta förslag.

### **Förbundets ställningstagande**

**SKL tillstyrker** förslaget om ett frikommunförsök.

#### **7.6.4 Försöksverksamhet för att stärka det goda mötet**

Olika former av försöksverksamhet där kommuner, landsting och regioner får testa och implementera nya lösningar är bra och måste fortsätta att utvecklas. Försök där medborgare och brukare involveras visar ofta på nya innovativa lösningar med effekter på effektivare resursutnyttjande och förbättrad kvalitet.

Detta är en viktig del i SKL:s arbete idag och även framöver – att sprida kunskap och bedriva olika utvecklingsprojekt med kommuner, landsting och regioner och när möjlighet ges även i nära samarbete med forskningen. Just nu pågår flera utvecklingsprojekt som har en nära koppling till Tillitsdelegationens arbete.

### **Förbundets ställningstagande**

**SKL är positiva** till försöksverksamhet men avslår förslaget att 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 försöksverksamheten närmare utformning och genomförande.

#### **7.7 En långsikt tillitsbaserad styrning och ledning – ett gemensamt ansvar**

SKL:s uppdrag är att ge kommuner, landsting och regioner bättre förutsättningar för lokalt och regionalt självstyre. Målet är att utveckla välfärden. Detta sker blandat genom intressebevakning och med olika former av stöd till kommuner, landsting och regioner. En stor del av innehållet i betänkandet känns igen från det arbete som

bedrivs i kommuner, landsting och regioner och på SKL sedan länge. Betänkandet och erfarenheterna från genomförda försöksverksamheter är kunskapsunderlag som SKL har all anledning att ta ställning till hur man nyttjar i sitt fortsatta arbete.

Sveriges Kommuner och Landsting



Lena Micko  
Ordförande