

Centrum för
kommunstrategiska
studier

FI.REMISSVAR@REGERINGSKANSLIET.SE
FI.OFA.K.REMISSER@REGERINGSKANSLIET.SE
DIARIENUMMER FI2018/02431/K

Remissyttrande: Tillitsdelegationens betänkanden Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn (2018:47)

Härmed avlämnar Centrum för kommunstrategiska studier (CKS) sitt remissyttrande avseende Tillitsdelegationens betänkande *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn (2018:47)* Yttrandet är författat av biträdande professor Kerstin Johansson och docent Bo Persson vid CKS, Linköpings universitet.

Då CKS är ett nationellt kraftcentrum för strategisk kommunforskning med målet att utveckla och fördjupa kommunstrategiskt relevant kunskap till stöd för en långsiktigt hållbar samhällsutveckling har CKS yttrandet ett kommunalt fokus.

Med vänlig hälsning

Martin Klinthäll
Docent, Föreståndare vid CKS

Den 16 juni 2016 beslutade regeringen att tillsätta en delegation (Dir. 2016:51) med uppdrag att analysera och föreslå hur styrningen av välfärdstjänster i offentlig sektor, kommuner och landsting, inom ramen för de befintliga regelverken, kan utvecklas för att i större omfattning ta tillvara medarbetares kompetens och erfarenhet, för att därigenom bidra till större kvalitet för medborgare och företag. Uppdraget är också att främja att utvecklingsarbete påbörjas i kommuner, landsting och hos berörda myndigheter. Delegationen har tagit namnet Tillitsdelegationen. I december 2017 fick Tillitsdelegationen ett tilläggsdirektiv (Dir. 2017:119) med uppdraget att stödja statliga myndigheter att utveckla en tillitsbaserad styrning och ledning. (Ur sammanfattningen)

Enligt regeringens direktiv tillsattes tillitsdelegationens för att utveckla styrningen av välfärdsverksamheter i den offentliga sektorn. En central utgångspunkt för regeringen var att de senaste decenniernas fokus på mål- och resultatstyrning har lett till brister i styrningen vad det gäller att tillvarata medarbetares kompetens och svara upp mot medborgarnas behov. Man efterfrågar en mer tillitsfull styrning inom välfärdsområdet. Tillitsdelegationen har i sitt arbete fört en tät dialog med olika aktörer och satt igång ett antal försöksverksamheter.

CKS anser att utredningens huvudbetänkande utgör en ambitiös genomgång av problematiken kring offentlig styrning och väcker intressanta frågor. Utredarna går igenom bakgrunden till den nuvarande situationen och pekar ut viktiga problem i den offentliga styrningen av välfärdsverksamheter. En huvudtanke i utredningen är att centrala problem/brister offentlig sektor inte nödvändigtvis har sin grund i brist på resurser utan i styrningen och ledningen av den offentliga verksamheten. Ett stort antal pilotprojekt och följeforskningsinsatser har genomförts för att testa olika idéer mm. Det är, menar CKS, förtjänstfullt att utredningen uppmärksammar att organisation, styrning och ledarskap är centrala för utvecklingen av offentlig sektor.

CKS har ett antal synpunkter på utredningens utgångspunkter och förslag.

Utredningen definierar tillitsbaserad styrning och ledning på följande sätt:
Tillitsbaserad styrning och ledning är ett begrepp vi använder oss av för att förklara hur några av de problem som beskrivs i föregående kapitel skulle kunna lösas. Begreppet ska förstås som ett samlingsnamn inom vilket det kan rymmas många olika modeller och koncept. ... Det finns olika sätt att definiera tillitsbaserad styrning och ledning, det finns inget rätt eller fel, Tillitsdelegationen lämnar därför öppet för andra definitioner. (s. 131).

CKS anser att det hade varit mer fruktbart för utredningens arbete om man utgått ifrån en mer preciserad definition av tillitsbaserad styrning. Definitionen ovan framstår mer som en vision än en definition. CKS menar

vidare att de sju principer som utredningen menar karaktäriserar en tillitsbaserad styrning är principer som utan tvekan ger uttryck för positiva värden (öppenhet, kunskap, stöd), men att det är svårt att se vilken typ av ledarskap eller styrning som inte i någon mån strävar efter att uppnå dessa kriterier. CKS menar att utredningens utgångspunkter och förslag istället på ett tydligare sätt borde knutit an till en förvaltningspolitisk diskussion om förvaltningens autonomi, tjänstemannarollen och förvaltningspolitiska värden som opartiskhet och integritet.

Utredningen presenterar ett antal förslag som syftar till att testa och pröva nya lösningar genom försöksverksamheter. CKS är positiva till denna ambition. I synnerhet är CKS positiva till förslag om stöd och uppmuntran till inrättandet av lokala utvecklingsarenor och mötesplatser för innovation. Förslaget om ett s.k. frikommunförsök är intressant, men om det ska genomföras behöver syftet och förutsättningarna tydliggöras. Förslaget om ett nationellt policylabb är mycket oklart formulerat. Utredningen verkar inte ha tagit hänsyn till tidigare erfarenheter av att placera liknande enheter på regeringskansliet.

Inledningen (s.41 off) innehåller en så som CKS tolkar det oklar problemformulering. Utredarna skriver:

Det finns en pågående debatt och kraftig samhällskritik till den starka tilltro till styrning och reglering som har präglat åren sedan 1980talet (s41).

Man skriver att

Mötet mellan medborgaren och medarbetaren i välfärdssektorn är en grundläggande kontaktyta där förtroende kan skapas, men också förloras...(s41)

senare i texten skriver man att:

Med andra ord finns mycket som talar för att välfärdssektorn inte fullt ut förmår att ta tillvara den kompetens, kunskap och engagemang som finns hos exempelvis lärare, sjuksköterskor och socionomer.

Detta menar CKS är centrala resonemang som ligger till grund för förståelsen av problemet och dess lösning. Detta avsnitt menar CKS innehåller en problemformulering som är central för hela utredningen och dess förslag. Nästkommande avsnitt inleds:

Hur ska detta förstås?... (s.42).

Utredningen för sedan ett resonemang om orsakerna till läget. CKS menar att det är inte råder en tydlig bild av orsak-problem-verkan- varför CKS menar att forskning behövs för att stärka kunskapsläget.

Avslutningsvis

En viktig faktor i det fortsatta arbetet med utredningens förslag är att ta hänsyn till självstyret inom Sveriges 290 primärkommuner och att villkoren för kommunerna ser mycket olika ut. I synnerhet är de mindre kommunernas förutsättningar att bedriva och utveckla välfärdsverksamheter mycket begränsade. På grund av exempelvis demografiska förändringar, vikande skatteunderlag och en åldrande befolkning kommer vissa små kommuner ha svårt att i framtiden erbjuda fullgod social service. Hur ska mindre och krympande kommuner ges förutsättningar att skapa hållbara verksamheter där möjligheter finns till utveckling och innovation? Detta är ett område där forskning och kunskap i hög utsträckning saknas. CKS ser här ett stort behov av praktisk forskning i samverkan mellan kommuner och universitet. CKS vill här även peka på att det finns två organisatoriska logiker att ta hänsyn till i kommunerna, den politiska å ena sidan, och tjänstemannalogiken å andra sidan. Vidare bör den kommunala budgeten uppmärksammas. Inom flertalet berörda förvaltningar, tex. socialtjänst och äldreomsorg förekommer endast en driftsbudget. Det behövs ett genomgående "investeringsstänk" inom ramen för dessa förvaltningars budgetar. Det skulle kunna handla om att man på nämnd/förvaltningsnivå (eller central kommunnivå) beslutar att destinera delar av budgeten till just kunskaphöjande åtgärder inom socialtjänsten. Ett sådant investeringsstänk skulle kunna innehålla långsiktiga satsningar för lärande och kunskapsutveckling med identifierade strategiska utvecklingsområden.

Utredningen reser i sitt slutbetänkande viktiga frågor om kommunernas analyskapacitet. Tidigare forskning visar att kommuner varit dåliga på att bygga upp en egen kapacitet för att FoU, utvärdering och avancerad analys. CKS stödjer därför utredningens rekommendation att stödja kommunernas i att utveckla sin analyskapacitet.

Utredningen föreslår även att staten ska öka sitt stöd till verksamhetsnära forskning. CKS är positiva till ett ökat stöd till forskning och utveckling på kommunal nivå men menar att man noga bör överväga hur ett sådant stöd ska utformas. Det är inte säkert att stöd som kanaliseras via statliga forskningsråd är den mest effektiva formen. Forskningsråden är effektiva instrument för att fördela forskningsanslag till forskare och forskargrupper på universitet och högskolor, men är inte alltid den lämpligaste organisationsformen för att stödja mer samverkaninriktade och verksamhetsnära initiativ. Ett annan möjlighet vore att ge stöd till kommunerna att själva bygga upp sin FoU-kompetens samt initiera och genomföra forskningsprojekt tillsammans med forskare.

CKS menar vidare att det behövs mer precisa lösningar för att hantera kunskapsförsörjningen inom välfärdssektorn. För det första krävs en

omfattande satsning på kompetensförsörjning av medarbetare. CKS menar att en grundförutsättning är att utbildningar inom välfärdsområdet förstärks och att de dessutom kan behöva förlängas. För att ta exempel från socionomutbildningen (den högskoleutbildning som är skraddarsydd för att utbilda socialarbetare) krävs tex. en medveten utslussning av nytexaminerade socionomer och bättre verksamhetsförberedande inslag i utbildningen i likhet med vad som redan gäller för psykologer och medicinare. Fler socialarbetare (socialsekreterare?) borde ges möjlighet att läsa vidare en masterutbildning på universitetet. Detta skulle bidra till att kommunernas socialtjänst fick betydligt fler kompetenta medarbetare med förmåga att utforma studier, analysera allvarliga samhällsproblem och inte minst återföra och implementera forskningsresultat. På så sätt skulle dessa medarbetare dessutom ges förutsättningar att orka stanna och utvecklas inom professionen.

För det andra, för att kunna bidra med kunskap om hur kommunerna kan utveckla arbete med att leda, styra och organisera sitt arbete strategiskt och hållbart på olika nivåer och inom olika verksamhetsområden krävs studier av den kommunala organisationen ur flera perspektiv och på flera nivåer. I denna forskningsutveckling måste kunskapen och forskningen om dessa förvaltningar utgå från att de förstås som människobehandlande organisationer (MBO) (engs. Human services organisations) och kontrasteras mot New Public Management-grundade förståelser av organisationer och hur man utvecklar dessa. Människobehandlande organisationer skiljer sig från vanliga byråkratiska organisationer främst genom att de består av människor, professionella "gräsrotsbyråkrater", som arbetar med människor. Det är klienternas välfärd som är huvudsaken. Det är med denna kunskap i botten du kan påverka medarbetares handlingsutrymme och stärka deras tillit till sin organisation.

Den andra förutsättningen för en förbättrad forsknings- och analyskapacitet är att denna måste klargöras och byggas upp grundligt. CKS menar att det idag finns en klyfta mellan forskning och kommunal praktik. Det finns goda exempel på samverkan men CKS vill peka på att finns olika förståelse av och logiker kring samverkan/ samarbete/samsyn mellan den kommunala praktiken och forskningen vilket riskerar att öka och cementera klyftan mellan forskning och praktik. CKS menar att det finns exempel på hur förvaltningschefer uttrycker att man vill och skall syssla med verksamhetsutveckling men inte med forskning. Denna typ av distinktioner måste synliggöras och diskuteras. Vad menar man specifikt med ett sådant ställningstagande? Vad har den kommunala praktiken för utmaningar, behov och syn på kunskap. Idag uppfattas samverkan närmast som en metod och samverkan mellan olika aktörer inom MBO är omfattande, men CKS menar att man i grunden inte tillräckligt reflekterat över vad man egentligen menar, vad man vill uppnå och om samverkan bör ske (bl.a. kopplat till frågor om

sekretess). CKS menar att en orsak till denna situation är att praktik och forskning vilar på olika logiker. Den kommunala organisationen är mer handlingsinriktad än strategiskt långsiktig. Kommunernas organisationer (som tex. Socialtjänsten) måste självklart vara handlingsinriktad men dess strategiskt långsiktiga organisering och styrning behöver utvecklas. Det behövs en infrastruktur för strategisk forskning- och kunskapsutveckling inom MBO:n. Idag drunknar goda intentioner i mängden av projekt, nya statliga föreskrifter, omorganisationer och nya politiska initiativ. Här måste staten gå före och initiera en omfattande utbyggnad av och förstärkning av forskning- och verksamhetsutveckling. CKS menar att lokala FoU-miljöer till stor del sysslar med forskning av verksamhetsutvecklingskaraktär snarare än långsiktig och strategisk forskning. CKS menar att det även krävs en utveckling av kritisk långsiktig och strategisk forskning. För en sådan utveckling är många av dagens FoU-miljöer inte tillräckliga avseende vetenskaplig kompetens och autonomi. Här bör ett vägval göras. Antingen stärker man och förändrar FoU-miljöerna och deras uppdrag, eller så tillskapar man forskningsmiljöer, och stärker befintliga, som är praktisknära men samtidigt inriktade på strategisk långsiktig forskning. CKS har under två decennier byggt upp en forskningsmiljö med strategisk och långsiktig forskning i samverkan med den kommunala praktiken

För det tredje: menar CKS att kommunernas välfärdförvaltningar (socialtjänst, vård-omsorg) bör ges likvärdiga resurser för forskning som landstingens hälso-och sjukvård. Detta skulle t.ex (även om jämförelsen haltar något) kunna ske genom att staten inom det kommunala välfärdsområdet införde en motsvarighet till det ALF-avtal som idag finns mellan stat och landsting inom sjukvårdsområdet. CKS välkomnar satsningen på lic. forskarskola inom socialtjänsten (även om den på flera punkter brister, bl.a. befarar CKS att endast stora kommuner kommer att ha resurser, finansiella och personella, att medverka). Det måste uppfattas som en merit att vara forskningskompetent inom välfärdssektorn. Det behövs också ett nytänkande när gäller inriktningen på de medel som forskningsråden riktar till (kommunal)välfärdsforskning. Det räcker inte att som nu enbart premiera sjukvårdens kliniska behandlingsforskning. Vi behöver också en prioriterad satsning på forskningsmedel som fokuseras på samverkan mellan myndigheter och organisationer samt på implementering av forskningsresultat i kommuner. På detta sätt menar CKS att utredningens sju vägledande grundprinciper kan ges konkret substans och innehåll och därmed nås.