

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

## REMISSVAR

### **Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn (2018:47), samt**

### **En lärande tillsyn – statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg (2018:48)**

Saco, Sveriges Akademikers Centralorganisation, har beretts tillfälle att yttra sig över Tillitsdelegationens huvudbetänkande "Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn" (2018:47), samt delbetänkande "En lärande tillsyn – statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg" (2018:48).

### **Tillitsdelegationens uppdrag**

Tillitsdelegationens uppdrag, som ligger inom ramen för ovanstående betänkanden, är sammanfattningsvis:

1. 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.
2. Att främja att utvecklingsarbete påbörjas i kommuner, landsting och hos berörda myndigheter.
3. Att analysera och redovisa hur den statliga tillsynen påverkar kommunal verksamhetsutveckling, samt utreda och om möjligt föreslå hur tillsynen kan bidra mer till verksamhetsutveckling.

Uppdrag 1 och 2 beskrivs i SOU 2018:47, det gör även uppdrag 3 men det utvecklas vidare i SOU 2018:48. Saco väljer dock att skriva ett sammanhållet svar.

### **Sammanfattning av Sacos synpunkter på delegationens förslag**

Saco *tillstyrker* de förslag som presenteras i följande avsnitt i huvudbetänkandet:

- 7.1.1 En samlad och tillitsbaserad statlig styrning av kommuner och landsting
- 7.2.2 Kultur och värdegrund en grundsten i styrningen

- 7.4.1 Förtydliga att den statliga tillsynen ska vara situations- och verksamhetsanpassad
- 7.4.2 Skollagens bestämmelse om tvingande vite i vissa situationer tas bort
- 7.6.2 Ett nationellt policylab
- 7.6.4 Försöksverksamhet för att stärka det goda mötet

Vad gäller det förslag som presenteras i 7.4.3: Patientsäkerhetslagens bestämmelse om att tillsynen främst ska inriktas på vårdgivarens systematiska patientsäkerhetsarbete tas bort:

Saco tillstyrker att tillsynen breddas men är tveksam till att bestämmelsen stryks.

Saco avstyrker de förslag som presenteras i följande avsnitt i huvudbetänkandet:

- 7.1.3 Stärkt fokus på verksamhetsnära forskning inom välfärdssektorn
- 7.6.3 Frikommunförsök

Sammanfattningsvis är Saco förstas positiva till en ökad tillit i styrningen och ledningen i välfärdssektorn. Vår bedömning är dock att det kommer att kräva mycket tid, resurser, förändrade tanke- och arbetssätt för att få till den förändring i styrningen av välfärdssektorn som delegationen efterlyser. Trots att delegationen kommer med många förslag och rekommendationer saknas konkreta och tydliga förslag som handlar om hur tillit ska skapas *i praktiken*. Det är en stor brist i utredningens omfattande skrivningar. Saco anser att flera av de enskilda förslagen är bra, men ställer sig fundersam till om/hur dessa avgränsade delar kan skapa en helhet och ett system som fungerar genom hela styrkedjan på det sätt som delegationen efterfrågar.

### **Allmänna synpunkter och kommentarer**

Många av Sacoförbundens medlemmar arbetar inom välfärdssektorn. Styrningen och ledningen av dessa verksamheter, från politisk nivå ner till medarbetaren närmast medborgaren, påverkar i stor utsträckning deras möjligheter att utöva sina yrken på ett professionellt sätt. Många medlemmar vittnar idag om detaljstyrning, ett frånvarande ledarskap, bristande helhetssyn, övermäktig administration och ett alltför litet handlingsutrymme för den professionella kompetensen och erfarenheten. Chefer i samma verksamheter, som också tillhör Sacoförbundens medlemsgrupper, beskriver förutom dessa faktorer, bristande förutsättningar som till exempel allt för litet administrativt stöd och alltför många medarbetare.

Förutom att dessa faktorer/förutsättningar påverkar möjligheterna att utöva sitt yrke på ett professionellt sätt, så får de även andra negativa konsekvenser på såväl individ- som verksamhetsnivå. Det kan leda till stora brister i arbetsmiljön, sjukskrivningar, personalomsättning, svårigheter att rekrytera och behålla rätt kompetens (både medarbetare och chefer). Utöver det kan det också leda till bristande kvalitet i mötet med medborgaren - brukaren, patienten eller eleven. Den här problembeskrivningen stämmer väl överens med den bild som Tillitsdelegationen ger i såväl huvudbetänkande som delbetänkande.

Sacoförbundens medlemmar i välfärdsyrkena har länge efterfrågat ett ökat handlingsutrymme, för att i större utsträckning kunna använda sin professionella kompetens och erfarenhet. Saco tror att det är nödvändigt för att välfärdens yrken ska bli mer attraktiva, men också för att verksamheten ska få ta del av medarbetarnas kunskaper på ett bättre sätt. För att det ska vara möjligt och rimligt att ta det utökade ansvar, mandat, handlingsutrymme som delegationen beskriver, så behöver såväl medarbetare som chefer andra förutsättningar än de har idag. Det behövs en ökad tydlighet vad gäller prioriteringar, och det behöver vara tydligt på vilka nivåer olika beslut fattas och prioriteringar ska göras. Det krävs också ett verksamhetsnära professionellt, administrativt och psykosocialt stöd. Prioriteringar ska göras av verksamheten och inte tryckas ner till medarbetaren längst ut i kedjan. Det är inte att ge handlingsutrymme. Handlingsutrymme handlar om att kunna ta ett professionellt ansvar och göra professionella bedömningar inom givna, tydliga och rimliga ramar.

För att chefer ska kunna hantera och även ge ett ökat handlingsutrymme till sina medarbetare, behöver cheferna goda förutsättningar. Det handlar, utöver tydlighet i uppdrag och prioriteringar, bland annat om att få tillgång till ett bra administrativt stöd samt att ha ett rimligt antal medarbetare. Delegationen konstaterar att den typ av ledarskap som kommer att behövas, kräver lyhörda chefer som är mer aktiva och närvarande. Att leda självständiga medarbetare kräver mer tid och aktivitet från cheferna. Saco anser att det är positivt att det är ett större fokus på ledarskapet – och medledarskapet – på dialog, kollegialt lärande och samverkan i delegationens modell över den framtida styrningen av välfärdssektorn. Saco känner dock viss oro inför att cheferna inte kommer att få de förutsättningar som behövs för att kunna hantera den nya typen av ledarskap som krävs. Då finns det en risk för att cheferna och deras medarbetare längst ut i kedjan kommer att få ett ännu tyngre och orimligare uppdrag.

Visserligen är det viktigt att rekrytera chefer med rätt egenskaper och kompetens och att ge relevant vidareutveckling och utbildning. Än viktigare är det att ge de chefer som finns rätt och rimliga

förutsättningar. Verksamheter måste organisera för tillit! Det kommer att kräva resurser både i form av tid och pengar, vilket inte lyfts fram i delegationens betänkanden. Det finns inte heller med i den ekonomiska konsekvensanalysen. Forskning visar att chefer inom välfärdens kvinnodominerade verksamheter har sämre förutsättningar än chefer i de manligt dominerade verksamheterna, i form av till exempel ett ofta alltför stort antal medarbetare per chef och bristande administrativt stöd. I dessa verksamheter kommer det att krävas extra resurser för att möjliggöra den typ av ledarskap och styrning som delegationen efterlyser.

Saco vill också kommentera att det är positivt och naturligt med ett ökat medborgarfokus. Det måste dock balanseras med ett tydligare medarbetar-/professionsperspektiv. Medborgaren har inte alltid kännedom om varken lagstiftning, andra regelverk eller prioriteringar som behöver göras. De har heller inte de professionella yrkesutövarnas möjligheter att göra bedömningar av vad som bör och kan levereras. Ett alltför stort fokus på medborgarens förväntningar och önskemål kan därför bli orimligt. Vi måste låta proffsen vara proffs!

Kommuner och landsting är politiskt styrda organisationer. I styrningen och ledningen av välfärdssektorn är därför relationen mellan förtroendevalda och högre tjänstemän central. Om tillit ska kunna skapas är en utvecklad dialog och förståelse för varandras uppdrag och roller, oerhört centralt att få till. Finns inte det är det svårt att skapa tillit i styrningen i resten av styrkedjan.

I dialog med företrädare för Sacoförbunden, som har medlemmar i välfärdssektorn, framkommer en enighet kring att det krävs en förändring av styrningen och ledningen av välfärdssektorn. Man instämmer i den problembeskrivning som delegationen ger och ställer sig bakom mycket av det resonemang som förs i delegationens betänkanden, även om det finns betänkligheter kring alla förutsättningar som behöver vara på plats för att en tillitsbaserad styrning och ledning ska vara möjlig.

Men verksamheterna inom välfärdssektorn har till viss del olika förutsättningar och historia. Förändringar och reformer som genomförts inom vissa delar av välfärdssektorn, t ex inom skolan, har medfört att tilltron och tilliten till systemet inom dessa verksamheter har försämrats avsevärt över tid (se bilagda remissvar från Lärarnas Riksförbund). Möjligheten att skapa och uppnå tillit i styrningen och ledningen inom ramen för nuvarande system och ansvarsförhållanden bedöms därför olika av våra förbund. Det påverkar också förbundens olika inställningar till delegationens förslag.

Delegationen har genom sin avgränsning till välfärdstjänster inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg valt att utelämna vissa typer av verksamheter. Bland annat har tandvården exkluderats. Sacoförbundet Sveriges Tandläkarförbund ställer sig frågande till detta eftersom förbundets medlemmar verkar inom ett område som omfattas av samma ledningssystem som övrig verksamhet inom landstinget. Även privatpraktiserande tandläkare påverkas delvis av landstingens styrning och kravställning på tandvården. Även andra förslag, såsom förändrad tillsyn och förändringar i patientsäkerhetslagen, påverkar tandvården. Förändringar som utifrån delegationens förslag inte omfattar, men som påverkar, förbundets medlemmar blir otydliga och svårförståeliga. Saco hänvisar till bilagda remissvar från Sveriges Tandläkarförbund.

### **Sacos synpunkter gällande delegationens förslag**

Nedan yttrar sig Saco över de olika förslagen. Hänvisning görs till de olika avsnitt i huvudbetänkandet där förslagen beskrivs och motiveras.

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

##### *Delegationens förslag*

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.

##### *Saco tillstyrker förslaget*

Statens styrning spelar en grundläggande roll för möjligheten att utveckla och bibehålla en tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn. Saco instämmer i delegationens slutsats, att den statliga styrningen i dag är alltför fragmenterad och skapar för många och ofta alltför detaljerade styrsignaler. Detta försvårar en effektiv måluppfyllelse och verksamhet i välfärdssektorn, och bidrar till problem som till exempel målkonflikter, kortsiktighet och otydlighet. Detta kan leda till olika tolkningar av regelverken och olika avvägningar mellan olika mål, vilket kan medföra osakliga variationer i likvärdigheten vad gäller verksamheters kvalitet. Delegationen konstaterar att det, för att komma till rätta med detta, krävs en bättre samordning och dialog inom staten/departementen och mellan berörda parter; stat, kommun och landsting.

Saco instämmer i den problembeskrivning som presenteras och håller med om att det behövs en förstärkt samordning och analys i Regeringskansliet för att säkerställa att ytterligare styrning/mål som riktas till kommuner och landsting inte skapar hinder och får negativa konsekvenser. Saco tillstyrker därför förslaget att Regeringskansliet regelmässigt ska genomföra noggranna systemanalyser av de förslag som berör statens styrning av välfärdssektorn.

Saco konstaterar att förslaget om en nationell konsultationsordning för verksamheterna inom välfärdssektorn inte är särskilt tydligt beskrivet. Vilka nivåer ska vara involverade, hur/i vilken utsträckning fångas medborgar- och medarbetarperspektivet upp? Men att det finns ett behov av dialog och samordning mellan regeringen och kommuner och landsting står klart. Att skapa ett forum för dialog med företrädare från regeringen och kommun- och landstingssektorn är därför positivt, och Saco tillstyrker därför förslaget om att utforma en nationell konsultationsordning för verksamheterna inom välfärdssektorn. Saco vill dock betona vikten av att de erfarenheter som finns hos de professionella yrkesutövarna närmast medborgarna, fångas upp.

#### *Delegationens förslag*

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.

#### *Saco tillstyrker förslaget*

Både forskning och utredningar pekar på att den stora mängden (riktade) bidrag skapar negativa bieffekter som målkonflikter, kortigtighet och administrativa tidssjuvar. Det innebär att det finns riktade statsbidrag som i princip kostar mer än vad de ger. För mindre kommuner kan det till och med vara svårt att söka vissa av dessa bidrag, på grund av begränsade administrativa resurser. Det finns därför en risk att många riktade statsbidrag inte hamnar där de skulle göra störst nytta. Dagens system med riktade statsbidrag är därför inte effektivt. Mot bakgrund av detta tillstyrker Saco delegationens förslag att regeringen som huvudprincip ska använda sig av generella statsbidrag. Saco instämmer dock i att det kan finnas särskilda, avgränsade satsningar där det är på sin plats att använda sig av riktade bidrag.

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

#### *Delegationens förslag*

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.

#### *Saco avstyrker förslaget*

Möjligheter att bedriva verksamhetsnära forskning är av stor betydelse för att utveckla och förbättra verksamheter inom välfärdssektorn. Verksamhetsnära forskning behövs även för att utveckla bättre styrning och ledning inom sektorn. För att tillit ska kunna byggas är det också viktigt att medarbetarna inom välfärdssektorn använder sig av verktyg och arbetssätt som utgår från relevant kunskap som är anpassad för verksamheterna. Delegationen konstaterar dock att mycket av den forskning som bedrivs idag om välfärdssektorn inte alltid kommer verksamheterna till del, vilket kan bero på att forskningen inte är relevant för verksamheterna, svår att implementera eller är oanvändbar i det praktiska arbetet.

Saco är positiv till att rikta forskningsmedel mot verksamhetsnära forskning inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg. Saco vill här betona vikten av en utvecklad dialog och ett nära samarbete mellan de professionella yrkesutövarna och forskningen – för att relevanta frågor för verksamheterna ska bli belysta. Det måste också finnas incitament inom forskningen som möjliggör verksamhetsnära forskning.

För Sacoförbundens medlemmar inom välfärdssektorn kan verksamhetsnära forskning dessutom skapa attraktiva karriärvägar, vilket också kan bidra till att kommuner och landsting blir mer attraktiva arbetsgivare.

Delegationen konstaterar att den verksamhetsnära forskningen utgör en liten andel av den totala forskningsbudgeten och behöver öka för att verksamheterna i större utsträckning ska kunna arbeta utifrån beprövad vetenskaplig grund. Detta instämmer Saco i, men anser att det finns ett behov inom samtliga områden inom välfärdsområdet att öka den verksamhetsnära forskningen. Saco är positiv till att regeringen vill rikta forskningsmedel mot verksamhetsnära forskning inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg. Saco ställer sig dock inte bakom förslaget att särskilt fokus ska läggas på omsorgsområdet, och avstyrker därför delegationens förslag.

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

### *Delegationens förslag*

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.

### *Saco tillstyrker förslaget*

För att kunna skapa en tillitsbaserad styrning och ledning är det viktigt att det finns en tydlig och förankrad värdegrund som alla i verksamheten arbetar utifrån. Det räcker inte med fina ord på ett papper, som har tagits fram högt upp i organisationen. Det krävs involvering av medarbetarna i framtagningen och den dagliga tillämpningen av värdegrunden. Om värdegrunden ska genomsyra en verksamhets arbete och förhållningssätt – och om offentlig sektor ska utveckla värderingsstyrda organisationer, som delegationen betonar i sitt huvudbetänkande – krävs ett målmedvetet och gediget arbete. Kommuner och landsting kommer sannolikt behöva stöd av olika slag för att kunna utvecklas till värderingsstyrda organisationer. Det stöd-/utbildningsmaterial som delegationen föreslår ska tas fram, kan utgöra ett av dessa stöd som kan bidra med kunskap och inspiration i det lokala arbetet. Saco tillstyrker därför delegationens förslag.

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

### *Delegationens förslag*

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 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 kunna fånga det som är väsentligt för patienter, elever och brukare. Dialog och samskapande utgör därför viktiga metoder för att främja utveckling.

### *Saco tillstyrker förslaget*

Det finns en stor variation i hur välfärdens olika verksamheter styrs/leds och fungerar. Även om det vore önskvärt att kunna koncentrera tillsynen framför allt till verksamheter med brister, finns inte den träffsäkerheten idag när det gäller att identifiera verksamheter med det behovet. Därför behöver tillsynen kunna hantera den variation som finns. I verksamheter med brister är det viktigt att tillsynen



fungerar kontrollerande för att öka regelefterlevnaden. Vid behov kan sanktioner behöva vidtas. Men tillsynen bör också kunna fungera främjande, utvecklande, lärande – där det finns förutsättningar – genom att med hjälp av råd och vägledning, eller genom att peka på förbättringsåtgärder bidra till att lagstiftarens mål uppnås. På så vis kan också verksamheten utvecklas.

Delegationen konstaterar att tillsynen redan idag tycks bidra till viss utveckling i granskade verksamheter. Många anser dock att tillsynen är alltför inriktad på kontroll och regelefterlevnad, oavsett hur den tillsynade verksamheten fungerar, istället för på kvalitet och verksamhetsutveckling. Detta skapar inte alltför sällan oönskade effekter och kan ibland förstärka en kultur som inte är gynnsam för patienter, elever, brukare. Saco tycker därför att det är positivt om tillsynen även kan omfatta mer kvalitativa aspekter som utgår från ett bredare brukarperspektiv.

Mot bakgrund av ovanstående tillstyrker Saco delegationens förslag, att tillsynen ska bli mer situations- och verksamhetsanpassad. Saco tycker också att delegationens betoning på dialog och samskapande är tilltalande. Likaså inställningen att mer resurser kan läggas på muntlig kommunikation på bekostnad av skriftlig dokumentation, eftersom det också kan vara ett sätt att minska den administrativa bördan. Detta är dock främst aktuellt i verksamheter där det finns förutsättningar för utveckling. Tillsynens kontrollerande funktion får aldrig släppas i de verksamheter där det finns brister. Detta är oerhört centralt eftersom välfärdens verksamheter riktar sig till särskilt skyddsvärda grupper. Utöver det måste en god arbetsmiljö för medarbetarna inom välfärden eftersträvas.

Saco vill dock betona att den förändring som delegationen vill uppnå, med mer verksamhets- och situationsanpassad tillsyn där mer kvalitativa aspekter lyfts fram, kräver välutbildade och mycket erfarna inspektörer. Om en förändrad inspektion ska bli möjlig, enligt delegationens förslag, behöver kraven på inspektörerna höjas. Att följa en redan färdig checklista som idag ofta är fallet, kräver inte samma djupa kunskap och breda erfarenhet som de bedömningar och ställningstaganden som den nya typen av inspektion kräver. Att ha både en kontrollerande och främjande/stöttande roll kan vara oerhört svårt. Det kan vara vanskligt i dialogen med verksamheten som ses över att å ena sidan se tillsynen som en samarbetspartner samtidigt som den vid kontroll och konstaterade brister i verksamheten får en sanktionerande roll. Det visar erfarenheter från andra områden, till exempel diskrimineringsområdet. Utöver erfarenhet hos inspektörerna kommer det att behövas utbildning, kompetensutveckling och stöd/handledning

av olika slag för att möjliggöra den nya typen av verksamhets- och situationsanpassad inspektion.

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

##### *Delegationens förslag*

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.

##### *Saco tillstyrker förslaget*

Saco har i dialog med Sacoförbundet Sveriges Skolledarförbund fått ta del av förbundets synpunkter. Förbundet konstaterar att den "hårda" styrningen med vite har funnits under en period och har inte inneburit att verksamheterna egentligen har förbättrats. Det handlar sannolikt sällan om illvilja från huvudmännens sida, utan snarare om oförmåga. Sveriges Skolledarförbund konstaterar att det är bra att Skolinspektionen *får* använda vite, om verksamheten har skötts riktigt illa och det därigenom finns ett tydligt behov av denna sanktionsmöjlighet. Däremot ställer de sig bakom delegationens förslag att bestämmelsen om att Skolinspektionen *ska* förena ett föreläggande med vite i vissa situationer ska tas bort. Mot bakgrund av ovanstående tillstyrker Saco delegationens förslag.

#### **7.4.3 Patienssäkerhetslagens (PSL) bestämmelse om att tillsynen främst ska inriktas på vårdgivarens systematiska patientsäkerhetsarbete tas bort**

##### *Delegationens förslag*

PSL:s 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.

##### *Saco tillstyrker att tillsynen breddas men är tveksam till att bestämmelsen stryks*

För att få till en förändring mot en mer utvecklingsorienterad och lärande tillsyn med patienten i fokus, behöver tillsynens inriktning breddas. Delegationen vill se mer fokus på insatserna till patienterna, och mindre fokus på planer, dokumentation och formalia eftersom det i förlängningen kan leda till en "checklistementalitet". Saco konstaterar att granskningen av planer, dokumentation och formalia är viktig för att säkerställa att verksamheten uppfyller sina formella skyldigheter, men att tillsynen bör ha en bredare och mer kvalitativ inriktning med större

fokus på effekterna av verksamhetens arbete för patienterna. Saco instämmer därför i bedömningen att granskningen behöver breddas.

Efter dialog med Sveriges Läkarförbund ställer sig dock Saco tveksam till delegationens förslag att stryka det aktuella stycket i PSL. Senast i januari i år infördes ändringar i PSL, som innebär att vårdgivaren är första instans för patienters och anhörigas klagomål mot vården. Därutöver har vårdgivaren ansvar för att internt utreda risker och negativa händelser i verksamheten. Händelser där en patient drabbats av eller riskerat att drabbas av en allvarlig vårdskada ska vårdgivaren anmäla till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) (s.k. Lex Maria-anmälan). Till anmälan ska bifogas vårdgivarens egen utredning av händelsen. Bestämmelserna om vårdgivarens ansvar för patientsäkerhetsarbetet, bl.a. de nu nämnda reglerna, finns i 3 kap PSL.

IVO är tillsynsmyndighet över hälso- och sjukvården och dess personal och har i sin tillsyn patientsäkerheten som huvudfokus. Denna granskning av att vårdgivarna uppfyller sina lagfästa skyldigheter att bedriva ett systematiskt patientsäkerhetsarbete är en ytterst viktig del (kanske rentav den viktigaste delen) av IVO:s tillsyn. Att vårdgivarna tar sitt ansvar för patientsäkerhetsarbetet är avgörande för att det arbetet ska vara framgångsrikt. Saco är mot denna bakgrund tveksam till den strykning i lagtexten som föreslås och konstaterar att lydelsen i sig inte utesluter att granskningen även omfattar andra saker. Om stycket trots allt stryks är det viktigt att det tydligt framgår av förarbetena att granskningen av vårdgivarens systematiska patientsäkerhetsarbete fortsatt är en central del i IVOs uppdrag.

## **7.6 Testa och pröva nya lösningar genom försök**

Saco instämmer i att det finns behov av samverkan och möjligheter till utveckling och innovationer inom offentlig sektor och välfärdstjänster. Det behövs såväl inom organisationer som mellan organisationer. Konsekvenser av nya tillvägagångssätt och arbetsmetoder är inte alltid förutsägbara. Förändringar som sker utifrån ny kunskap, nya metoder, regelförändringar eller lagstiftning kan ibland få icke avsedda, oönskade effekter och vara svåra att förutse. Ibland får de inga effekter alls. Då behövs möjligheter att testa och prova sig fram i liten skala tillsammans med berörda aktörer. Delegationen har genomgående i sitt arbete varit noggranna med att koppla (följe)forskning till det arbete som har genomförts. Det ser Saco som något väldigt positivt. Nedan redogörs för respektive förslag.

### **7.6.2 Ett nationellt policylab**

#### *Delegationens förslag*

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.

#### *Saco tillstyrker förslaget*

Delegationen konstaterar att omvärlden förändras i allt snabbare takt och att även offentlig sektor behöver öka farten i sitt förändrings- och utvecklingsarbete. Digitalisering och snabb teknikutveckling skapar också tryck på systemet. Delegationen bedömer mot bakgrund av detta att det finns behov av att skapa en permanent arena, ett nationellt policylab, 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. Det nationella policylabbet, som föreslås placeras inom Regeringskansliet, ska få mandat, kompetens och resurser, och vara såväl rådgivande till regeringen som främjande av utvecklingsarbete hos berörda aktörer. Arbetet med att driva förändringsarbete ska göras med stöd av en funktion som placeras vid Vinnova.

Även om förslaget med ett nationellt policylab inte är så utvecklat i detalj i huvudbetänkandet, till exempel vad gäller vilka som ska ingå/vilka som anses vara berörda aktörer, vilka uppgifter/ärenden som kan bli aktuella att hantera, är förslaget intressant. Saco tror att det finns ett värde i att samla resurser/kompetenser på nationell nivå som vid behov kan lyfta relevanta frågeställningar och diskutera behov av utveckling av regelverk som berör offentlig sektor. Saco vill dock betona vikten av att den praktiska verkligheten, och de behov som finns där, är det som styr agendan. Mot bakgrund av ovanstående tillstyrker Saco delegationens förslag.

### **7.6.3 Frikommunförsök**

#### *Delegationens förslag*

Ett frikommunförsök ska genomföras där 10–15 kommuner och landsting erbjuds att delta. Frikommunförsöket ska pågå under fem år från det att det sätts. 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 det.

*Saco avstyrker förslaget*

Statskontorets bedömning är att den samlade statliga styrningen av kommunerna har ökat i omfång, komplexitet och detaljeringsgrad under de senaste två decennierna även om det varierar mellan olika verksamhetsområden. Dagens detaljstyrning riskerar, enligt Statskontoret, att minska utrymmet för de kommunala verksamheterna att använda sin kompetens och erfarenhet samt utrymmet för anpassning av verksamheten till lokala förutsättningar och behov. Det är mot bakgrunden av detta som delegationens förslag om frikommunförsök har kommit till.

Saco kan visserligen förstå den problembeskrivning som delegationen/Statskontoret redogör för, men anser att förslaget är alltför lite utvecklat för att det ska gå att ta ställning till i nuläget. Saco har svårt att, utifrån den beskrivning som görs i huvudbetänkandet, se vad de så kallade frikommunerna i praktiken skulle vara fria ifrån, och känner därför tveksamhet inför förslaget. Förslaget innebär att de aktuella kommunerna och landstingen ska ges möjlighet att utifrån lokala förutsättningar och behov identifiera behov av undantag från nuvarande regelverk för att pröva en mer än mer ändamålsenlig styrning. Det konkretiseras dock inte vilka typer av undantag från regelverken det kan handla om. Med den knappa informationen som ges känns detta tveksamt. Visserligen föreslås att en utredning ska tillsättas med uppdrag att lämna förslag om frikommunförsökets närmare utformning och genomförande. Men med den information som finns i förslaget förordar Saco inte ett sådant förslag. Mot bakgrund av detta avstyrker Saco delegationens förslag om att införa ett frikommunförsök.

**7.6.4 Försöksverksamhet för att stärka det goda mötet***Delegationens förslag*

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.

*Saco tillstyrker förslaget*

Det finns ett behov av att få till en systematisk kunskapsutveckling inom området tillitsbaserad styrning och ledning. Att låta ett avgränsat antal kommuner, landsting och statliga myndigheter under en begränsad period experimentera och pröva nya lösningar för en tillitsbaserad styrning och ledning inom ramen för nuvarande regelverk, anser Saco

vara vettigt. Flera av de försöksverksamheter som ingått i delegationens arbete har visat på goda resultat, och har bidragit till att utveckla viktig kunskap. Det vore därför värdefullt att fortsätta med ytterligare försöksverksamheter som inom ramen för nuvarande regelverk kan bidra till att fördjupa kunskapen om den praktiska tillämpningen av tillitsbaserad styrning och ledning. Att försöksverksamheten utvärderas på vetenskapligt sätt är viktigt. Mot bakgrund av ovanstående tillstyrker Saco delegationens förslag.

Inkomna remissvar från Lärarnas Riksförbund, SRAT, Sveriges läkarförbund, Sveriges Tandläkarförbund bilägges.

Sveriges Veterinärförbund ansluter sig till Sacos svar.

Med vänlig hälsning

Sveriges akademikers centralorganisation

Lena Granqvist  
Samhällspolitisk chef

Karin Karlström  
Utredare



**Lärarnas Riksförbunds synpunkter på remissen ”Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn”, SOU 2018:47, huvudbetänkande från Tillitsdelegationen**

Lärarnas Riksförbund har beretts tillfälle att inkomma med synpunkter på rubricerad remiss. Förbundets begränsar utlåtandet till att handla om skola.

- Lärarnas Riksförbund avstyrker förslagen i Tillitsdelegationens huvudbetänkande till dess helhet.

Tillitsdelegationen tillsattes av regeringen 2016 för att se över och föreslå nya principer för styrningen av välfärdstjänster i offentlig sektor, detta efter omfattande kritik av den offentliga styrningen där alltför stora inslag av marknadsmekanismer och New Public Management fått ta plats. Lärarnas Riksförbund ställer sig bakom såväl det ursprungliga uppdraget till Tillitsdelegationen, såväl som mycket av det resonemang som förs i huvudbetänkandet.

Läraryrket, liksom rektorsyrket, är statligt reglerade till sin utformning och bygger dessutom på att lärarna och rektorer ska arbeta efter statliga styrdokument för skolan. Det innebär att huvudmännen, kommunerna och friskolorna utgör en mellanhand mellan staten och professionen. Det statliga uppdrag som lärarna har kräver ett stort mått av friutrymme, ett friutrymme som genom decentraliseringsreformerna till stor del hamnade hos skolans huvudmän.

De förslag Tillitsdelegationen skriver fram i sitt huvudbetänkande tar sin utgångspunkt i befintliga ansvarsförhållanden på skolans område, där Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) föreslås bli en central part tillsammans med staten i syfte att ta fram nya styrprinciper och en ny värdegrund för styrning och ledarskap. Förtroendet i lärarprofessionen för att SKL ska få ett sådant utökat mandat är mycket litet. Samtidigt är en del förslag som delegationen skriver fram intressanta, men bygger, enligt förbundets mening, på förändrade formella ansvarsförhållanden.



Förbundet kan konstatera att kommunaliseringen och andra i tiden närliggande reformer, ledde till att lärarnas friutrymme minskade kraftigt, vilket ledde till en minskad tillit till dagens skolhuvudmän. Det handlar alltså inte om misstro generellt riktad gentemot lärarnas närmaste arbetsgivare, rektorsnivån, utan snarare en misstro mot det system som skapades genom decentraliseringsreformerna för snart 30 år sedan.

Den negativa utveckling som skedde under 1990-talet och 2000-talet, både vad gäller läraryrkets status, skolans likvärdighet och elevernas prestationer, handlade om att staten abdikerade från ett centralt uppdrag. Kommunerna hade inte, och har fortfarande inte, förutsättningar att axla ansvaret för skolan. Förbundet tolkar det som att Tillitsdelegationen sätter stor tillit till just detta system, snarare än till lärarprofessionen, vilket gör det svårt för förbundet att ställa sig bakom de förslag som Tillitsdelegationen föreslår.

Den tydliga uppvärdering av läraryrket som faktiskt skett de senaste åren har till mycket stor del att göra med en förbättrad styrning och större ansvarstagande från statens sida. Det handlar om inrättandet av en lärarlegitimation, en förbättrad lärarutbildning, inrättandet av karriärtjänster för lärare, statlig lönesatsning, med mera. Detta är statliga reformer som kommit till stånd för att kompensera lärarna och skolan de tillkortakommanden som dagens styrsystem har. Att, som Tillitsdelegationen föreslår, låta staten på nytt ta ett eller flera steg tillbaka genom strukna specialdestinerade statsbidrag, frikommunförsök, förenklade ersättningsmodeller, med mera, kan förbundet därför inte ställa sig bakom.

Våren 2017 avlämnade Skolkommissionen sitt slutbetänkande (SOU 2017:35) om vad som behövs för att det svenska skolsystemet ska kunna stärkas, det vill säga höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan. Kommissionens slutsatser och förslag går i en helt annan riktning jämfört med det som står att läsa i Tillitsdelegationens betänkande. Enligt kommissionen är det nödvändigt att staten tar ett tydligare ansvar för skolan. Regeringen har därför genomdrivit en del reformer och tillsatt en rad följdutredningar, varav några kommit med slutbetänkande.

Till exempel att ett nationellt reglerat professionsprogram för lärare och rektorer bör inrättas, att de statliga skolmyndigheterna behöver ses över och en statlig regional skolmyndighetsnivå inrättas i syfte att stärka det statliga ansvaret, samt att omfattande statliga resurser ska stärka undervisningen och elevhälsan enligt ett statligt reglerat index. Till detta ska läggas utredning om nationell finansiering och planering av gymnasieskolan, liksom ytterligare en utredning om att stärka statens roll gällande skolans finansiering.





Ökad tillit till professionen är mycket önskvärt, om det kombineras med rimliga förutsättningar och inflytande över det egna arbetet. En kringskuren professionell frihet är en av anledningarna till att läraryrkets attraktivitet äventyrats. Den minskade tilliten till, och ökande kontrollen av lärarkåren har också bidragit till att huvudmännen i högre utsträckning ifrågasatt lärare. Man har inte lyssnat när lärare larmat om hög arbetsbelastning, stress och dålig arbetsmiljö.

Lärarna är en profession som tar ansvar, men som måste ges frihet att utöva yrket under rimliga förhållanden för att det ska fungera. Den formella ansvarsfördelning som idag råder på skolans område har nått vägs ände. De kommunala huvudmännen kan inte i framtiden vara den aktör som står i centrum när tillit ska byggas.

Stockholm 24 september 2018

LÄRARNAS RIKSFÖRBUND

Åsa Fahlén  
Ordförande

Olof Lundborg  
Senior utredare

## Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn (SOU 2018:47)

### Bakgrund

I huvudbetänkandet *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn (2018:47)* lägger Tillitsdelegationen fram en rad förslag och rekommendationer för att öka handlingsutrymmet för medarbetare inom kommuner och landsting genom en minskad detaljstyrning.

Tillitsdelegationens uppdrag är 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. I kommittédirektivet fick Tillitsdelegationen också i uppdrag att om möjligt föreslå hur den statliga tillsynen skulle kunna bidra mer till verksamhetsutveckling.

Delegationen har avgränsat sig till välfärdstjänster inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg. Genom den omfattande dialog som utredningen initierat har de huvudsakliga problemen utkristalliserats och sammanfattas av utredningen i nedanstående punkter:

- Bristande medborgarfokus.
- Frånvaro av helhetsperspektiv.
- Detaljstyrning och administrativa tidstjuvar.
- Frånvarande ledarskap och bristande stöd till medarbetarna.
- Bristande kompetensförsörjning och kunskapsutveckling.
- Bristande öppenhet.

I huvudbetänkandet lägger Tillitsdelegationen fram ett antal förslag och rekommendationer riktade till regeringen, kommuner, landsting och lärosätena. Delegationen föreslår också förändringar i två författningar, som föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

### Om Naturvetarna

Naturvetarna är fackförbundet för akademiker inom naturvetenskap. Våra 32 500 medlemmar arbetar inom hälsa, life science, miljö, jord, skog, de fysiska vetenskaperna, matematik och informationsteknologi. Drygt en fjärdedel av Naturvetarnas medlemmar har disputerat. Inom landsting och kommuner finns närmare 6200 medlemmar som är relativt jämnt fördelade mellan de två sektorerna.

## Naturvetarnas synpunkter

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

*Delegationens förslag:* 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.

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.

*Naturvetarna tillstyrker förslagen:* Alltför många och detaljerade styrsignaler kan leda till målkonflikter och i själva verket försvåra statens styrning av kommuner och landsting. Förbundet anser därför att det är bra att det kontinuerligt genomförs systemanalyser av statens styrning av välfärdssektorn, samt att dialogen med kommuner och landsting stärks. Det behövs, som Tillitsdelegationen konstaterar, en helhetssyn när det gäller statsbidrag, regelutveckling och förutsättningar för innovation och kunskapsutveckling. Fördelarna av ett större samarbete mellan de olika departementen inom Regeringskansliet har lyfts i många sammanhang och är givetvis viktigt för att uppnå en mer samlad styrning av kommuner och landsting.

Naturvetarna delar uppfattningen att riktade statsbidrag bör användas med försiktighet, då de tenderar att bidra till kortsiktighet, oförutsägbarhet och en mer "ryckig" styrning. Särskilt olyckligt är statlig inblandning i lönesättningen genom olika typer av riktade tidsbundna satsningar. Erfarenheter visar dessutom att effekten på längre sikt blir marginell.

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

*Delegationens rekommendationer:* 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. Kommuner och landsting bör stärka sin analyskapacitet. SKL bör stödja kommuner och landsting i ett sådant arbete.

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 inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg samt ta fram förslag på hur datainsamlingen kan förenklas och utvidgas där behov finns för att underlätta en mer ändamålsenlig utvärdering och kunskapsutveckling.

Ambitionen bör vara att minska den totala mängden indikatorer som rapporteras. Sådant arbete pågår i viss mån redan i dag men denna ansats kan förstärkas.

*Naturvetarna instämmer i rekommendationerna:* Det är viktigt för utvecklingen av verksamheterna att de följs upp på ett adekvat sätt, samt att de data som samlas in omvandlas till kunskap i organisationen genom en fördjupad dialog med medarbetarna. Naturvetarna vill också framhålla vikten av att all form av datainsamling kontinuerligt utvärderas och utvecklas så att samhället med tiden får alltmer effektiva och tillförlitliga mått på hur väl välfärdssektorn fungerar. Det är vidare angeläget att staten säkerställer att data samlas in på ett enhetligt sätt för att möjliggöra jämförelser mellan kommuner och landsting, vilket medför att det inte bara behövs en dialog inom kommuner och landsting om indikationer utan också mellan kommuner, landsting och stat. Vid utvärderingen av olika resultatindikatorer bör den administrativa belastningen på medarbetarna alltid beaktas.

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

*Delegationens förslag:* 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.

*Naturvetarna avstyrker förslaget:* Vi ser visserligen gärna att regeringen riktar särskilda forskningsmedel mot verksamhetsnära forskning inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg. Däremot har vi svårt att se nödvändigheten av att särskilt fokusera på omsorg. Inom välfärdssektorns alla områden är det viktigt att sträva efter en utveckling som i högre grad bygger på vetenskaplig grund. Verksamhetsnära forskning kan också skapa attraktiva karriärvägar för medarbetare inom kommuner och landsting, vilket med stor sannolikhet kommer att bidra till att kommuner och landsting blir mer attraktiva arbetsgivare. Naturvetarna förordar med anledning av detta att regeringen fokuserar på att bygga upp strukturer och incitament för verksamhetsnära forskning som kommer alla verksamheter till gagn enligt principen ingen nämnd ingen glömd.

*Delegationens rekommendationer:* Kommuner och landsting bör skapa förutsättningar för verksamheter att delta i forskningsprojekt och med fördel delta i finansieringen. Lärosäten bör skapa förutsättningar för verksamhetsnära forskning genom att i större utsträckning samverka med verksamheter inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg. Lärosätena bör även se över hur incitament för verksamhetsnära forskning kan stärkas genom att ta hänsyn till det i meriteringssystemet.

*Naturvetarna instämmer i rekommendationerna:* Just bristande förutsättningar att kunna avsätta tid för att delta i forskningsprojekt är något som har lyfts av förbundets medlemmar. I en pressad arbetssituation är det naturligt att mer framåtsyftande verksamhet får stå tillbaka. Detta är emellertid inte hållbart, vare sig för verksamheten eller individerna i den. Naturvetarna vill också framhålla att det är en sanning med modifikation att lärosätena själva äger frågan om meritering. Visserligen har de möjlighet att välja att meritera medarbetare vars forskning fått stor betydelse i omvärlden, men så länge detta inte också får betydelse för resurstilldelning och lärosätets internationella ranking lär omfattningen bli begränsad.

### 7.2.1 Ett tillitsbaserat ledarskap hos förtroendevalda, chefer och medarbetare

*Delegationens rekommendationer:* 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 inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg bör kommuner och landsting säkerställa att personer anställs som bedöms kunna bygga tillitsfulla relationer och som uppbär principerna för tillitsbaserad styrning och ledning. I ledarskapsutbildningar och chefsprogram som kommuner och landsting själva skräddarsyr bör tillitsbaserad styrning och ledning vara en viktig del av innehållet.

Chefer inom kommuner och landsting bör verka för att skapa förutsättningar för medarbetare att kontinuerligt upprätthålla kompetens och analysförmåga och kollegialt lärande, samt att främja utbyte mellan medarbetare och chefer på olika nivåer. Medarbetare har också ett ansvar att signalera när förutsättningar för medledarskapet inte finns och aktivt ta det ansvaret när det ges.

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. I chefsens uppdrag ingår att undanröja hinder samt att bidra till att utveckla verktyg och administrativa stödfunktioner. Medarbetare inom välfärdstjänster bör aktivt verka för att forma sin egen arbetssituation, samt att möta medborgarens behov och förutsättningar.

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 såväl inom organisationen som med andra intressenter. Medarbetare bör delta i arbetet med att utveckla verksamheten och bidra till att organisationen som helhet kan nå en ökad förståelse kring medborgarens behov.

Kommuner och landsting bör utveckla värderingsstyrda organisationer.

*Naturvetarna instämmer i rekommendationerna:* Förbundet vill särskilt framhålla vikten av att dialogen mellan medarbetare och chefer fungerar på alla nivåer. Med fungerar menar vi att information kommuniceras och tas tillvara både uppåt och nedåt i beslutskedjan, som aldrig är starkare än sin svagaste länk. En tydlig rollfördelning mellan politiker och tjänstemän skapar förutsättningar för ett gott samarbete och stärker möjligheterna till demokratiskt inflytande.

När det gäller rekrytering vill förbundet betona vikten av att de chefer som rekryteras förstår verksamhetens förutsättningar och har en förmåga att sätta sig in i betydelsen av de insatser som medarbetarna gör i kraft av sin kompetens.

Det är förbundets uppfattning att chefer i större utsträckning bör verka för att skapa förutsättningar för medarbetarna att både upprätthålla och utveckla sin kompetens. Alltför ofta vittnar medlemmar om att de låter egen kompetensutveckling stå tillbaka till förmån för verksamhetens kortsiktiga behov. Medarbetarna har såsom delegationen skriver ett eget ansvar att signalera när förutsättningarna för medledarskap saknas, vilket

naturligtvis förutsätter att denna typ av signaler fångas upp och tas på största allvar av ledningen.

*Delegationens förslag:* 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.

*Naturvetarna avstyrker förslaget:* Naturvetarna förordar att stödmaterial utvecklas av Statskontoret i samarbete med SKL och de fackliga organisationerna. Med detta tillägg kan förslaget komma att tydliggöra centrala värden för medborgare såväl som för medarbetare och bidra till en större enhetlighet mellan kommuner och landsting.

### **7.3.1 Öka förutsättningarna för kollegialt lärande**

*Delegationens rekommendationer:* Verksamhetsledningar och medarbetare inom kommunsektorn bör tillsammans skapa en överblick av verksamheten för att identifiera hur arenor för gemensamt, kollegialt lärande, kan skapas inom och utanför olika verksamhets- och professionsgränser. Arbetet bör organiseras så att det finns både regelbundna och spontana tillfällen att diskutera problem samt överföra kunskap och erfarenheter för att därigenom lära av varandra. Att etablera sådana arbetsformer och en god lärande kultur förutsätter ett aktivt och närvarande ledarskaparbete.

*Naturvetarna instämmer i rekommendationerna:* Rekommendationerna är goda och sunda. Tyvärr ger de emellertid inte mycket vägledning kring hur detta ska genomföras i praktiken.

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

*Delegationens rekommendationer:* Verksamhetsledningar inom kommunsektorn bör organiseras för att stärka samverkan med lärosätena som bedriver forskning inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg och skapa utrymme samt förutsättningar för medarbetare att bedriva verksamhetsnära forskning.

*Naturvetarna instämmer inte i rekommendationerna:* Med tanke på den snabba utvecklingen när det gäller digitalisering och automatisering bör delegationen fundera på nödvändigheten av att specificera vilken typ av lärosäten verksamhetsledningarna bör samarbeta med. Det förekommer exempelvis redan idag Vinnova-projekt där matematiker tillsammans med hälso- och sjukvården försöker optimera välfärdstjänsterna för medborgarna. Naturvetarna förordar en mer öppen skrivning om samverkan med lärosäten som har ett intresse av att vara delaktiga i utvecklingen av välfärden. Skrivningen om att verksamhetsledningarna bör organiseras för att stärka samverkan med lärosätena ställer sig förbundet emellertid bakom fullt ut.

### **7.3.3 Uppmuntra och skapa strukturer för samverkan över verksamhetsområden och över professionsgränser**

*Delegationens rekommendationer:* Verksamhetsledningar inom kommunsektorn bör uppmuntra och skapa strukturer för samverkan över verksamhetsområden och över

professionsgränser. Verksamheterna behöver bli mer flexibla för att kunna hantera både dagens och framtidens utmaningar.

*Naturvetarna instämmer i rekommendationerna:* Förbundet ser detta som en nyckelfaktor för att välfärdstjänsterna ska kunna utvecklas mot ett större medborgarfokus.

#### **7.3.4 Uppmuntra och skapa strukturer för att involvera brukaren, patienten, eleven i tjänsteutvecklingen**

*Delegationens rekommendationer:* Verksamhetsledningar inom kommunsektorn bör uppmuntra och skapa strukturer i verksamheten för att ta tillvara brukarens, elevens, patientens synpunkter, erfarenheter och behov vid verksamhets- och tjänsteutveckling.

*Naturvetarna instämmer i rekommendationerna:* Förbundet delar uppfattningen att medborgarens erfarenheter bör tas vara i utvecklingen av välfärdstjänsterna, samt att detta kan förstärka medarbetarnas känsla av att deras arbete är meningsfullt.

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

*Delegationens rekommendationer:* De s.k. stödfunktioner som finns bör utgöra en integrerad del av verksamheterna samt ges ett tydligt uppdrag att stödja verksamhetens övergripande syfte och uppdrag. 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. Datainsamling och handläggning av enklare ärenden bör automatiseras så långt detta är möjligt.

Chefer inom skola och omsorg bör ges förutsättningar och utrymme att utöva sitt yrke som just chefer. Kommunledningar bör säkerställa att chefer ges ett tillräckligt stort administrativt stöd. Vidare bör chefer ges ansvar över ett rimligt antal medarbetare, så att förutsättningarna för det närvarande och coachande ledarskapet säkerställs.

*Naturvetarna instämmer i rekommendationerna:* Förbundet delar uppfattningen att det inte är ändamålsenligt att dela upp verksamheten i stöd- respektive kärnverksamhet. Alla i organisationen bidrar till att medborgarens möte med välfärden ska bli så bra som möjligt, även om rollerna ser olika ut. Samtidigt är det ironiskt att Delegationen själv faller i samma fälla genom att konstatera att administrativa arbetsuppgifter bör automatiseras så att medarbetarna kan ägna sig åt kärnverksamhet. Administration som inte bidrar till verksamheten bör inte göras. Automatisering är kostsamt och bör därför inte betraktas som ett sätt att bli av med arbetsuppgifter som inte tillför nytta för verksamheten. Det är inte heller självklart att det är administrativa arbetsuppgifterna som är mest lämpade att automatisera.

Förbundet delar Delegationens uppfattning när det gäller vikten av att ge chefer förutsättningar att utöva sitt yrke. Detta är också en förutsättning för att föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö ska kunna efterlevas.

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

*Delegationens förslag:* 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 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 kunna fånga det som är väsentligt för patienter, elever och brukare. Dialog och samskapande utgör därför viktiga metoder för att främja utveckling.

*Naturvetarna tillstyrker förslaget:* Förbundet delar uppfattningen att tillsynen bör vara bred med fokus både på kontroll och utveckling.

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

*Naturvetarna avstår från att uttala sig i frågan.*

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

*Delegationens förslag:* 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.

*Naturvetarna tillstyrker förslaget:* Förbundet delar uppfattningen att ändringen är nödvändig för en förändring mot en lärande tillsyn med patienten i fokus.

### **7.5 Ersättningsmodeller**

*Delegationens rekommendationer:*

- Håll ersättningsmodellen så enkel som möjligt.
- Om detaljerad styrning anses motiverad, överväg andra styrmodeller.

Om situationen är sådan att 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.

*Naturvetarna instämmer i rekommendationerna:* Ersättningsmodeller är bara ett av många sätt att styra verksamheten och inget styrsystem bör vara mer detaljerat än vad som är nödvändigt. Riskerna överväger i så fall fördelarna och motverkar därmed huvudsyftet med Tillitsdelegationens arbete.

### **7.6 Testa och pröva nya lösningar genom försök**

*Delegationens förslag:* Regeringen ska

- inrätta ett Nationellt policylab samt en permanent funktion som placeras vid Verket för innovationssystem, Vinnova, för genomförandet av processen i enskilda ärenden



- ge en statlig utredning i uppdrag att göra en förstudie om den närmare utformningen och genomförandet av ett frikommunförsök
- ge Tillitsdelegationen i uppdrag att göra en förstudie om den närmare utformningen och genomförandet av en försöksverksamhet om tillitsbaserad styrning och ledning

*Delegationens rekommendation:* Kommuner och landsting bör

- inrätta fler lokala och regionala mötesplatser för innovation, utveckling och samverkan

*Naturvetarna tillstyrker förslagen och instämmer i rekommendationerna:* Det är nödvändigt för en god utveckling av välfärdstjänsterna att möjligheterna att testa nya lösningar förstärks.

NATURVETARNA



*Per Klingbjer*  
Förbundsdirektör



*Marita Teräs*  
Utredare

2018-11-05

Saco

## Svar på remiss SOU 2018:47

SRAT organiserar inom offentlig sektor främst tandhygienister, logoped, audionomer, optiker, perfusionister, hälsovetare, lotsar och statliga tjänstemän.

SRAT står bakom Tillitsdelegationens förslag i stora drag, men vi vill i detta remissvar lyfta vissa frågor.

Vi uppskattar att en statlig utredning gjort ett gediget arbete med att sammanställa information om tillitsbaserad styrning och ledning i välfärdssektorn. De senaste årens utveckling mot ökad detaljstyrning har hämmat professionens möjligheter att verka fullt ut. Det är hos professionen som kunskapen finns om de bästa och säkraste arbetsmetoderna. Det är viktigt att man i offentlig verksamhet upprätthåller skiljelinjen mellan politiker och tjänstemän genom att politiker bestämmer Vad och tjänstemännen bestämmer Hur. Att låta professionen själv avgöra hur politikernas beslut skall genomföras leder till ökad kvalitet och bättre utnyttjande av resurser. Det förebygger även dålig arbetsmiljö när de som utför arbetet också kan påverka det, helt i linje med Arbetsmiljöverkets författning om Organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4).

En annan aspekt vi vill lyfta fram är villkoren för chefer inom välfärden. Att ta på sig ett ledarskap är en viktig utvecklingsmöjlighet för många av våra medlemmar som ofta arbetar i professioner där traditionella karriärvägar inte är många. Chefer måste få förutsättningar att kunna leda sina verksamheter. För detta krävs inte bara anslag i budget och administrativt stöd utan även att gruppen av medarbetare inte är för stor.

SRAT noterar att den vision som Tillitsdelegationen har av hur det skulle kunna fungera inom offentlig sektor inte står i samklang med de signaler som kommer från riksdagen om ett utökat tjänstemannaansvar. Det skulle vara önskvärt att gränslinjerna tydliggörs.

Vad gäller tillsynsmyndigheternas arbete välkomnar vi en förändring som innebär att inspektörerna kan bidra till verksamhetsutveckling och kvalitetshöjning. Det innebär att det kommer ställas ökade krav på inspektörerna som framöver bör vara väl förtrogna med den inspekterade verksamheten och därmed oftast ha många års egen relevant yrkeserfarenhet.

Anitha Wijkström  
förbundsordförande



2018-10-17

Till  
Saco  
Box 2206  
103 15 Stockholm  
[Tiina.kangasniemi@saco.se](mailto:Tiina.kangasniemi@saco.se)

Remissvar: Med tillit växer handlingsutrymmet –  
tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn  
(2018:47) - En lärande tillsyn – statlig granskning som  
bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg  
(2018:48)

## **Bakgrund**

Sveriges Tandläkarförbund har genom Saco fått möjlighet att lämna synpunkter på remissen Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn (2018:47) - En lärande tillsyn – statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg (2018:48).

## **Förslaget i sin helhet**

Sveriges Tandläkarförbund välkomnar i huvudsak förslaget och ser positivt på att man utreder hur styrningen av välfärdstjänster i offentlig sektor kan utvecklas, inom ramen för de befintliga regelverken, för att i större omfattning ta tillvara medarbetarens kompetens och erfarenhet. Målbilden är att bidra till högre kvalitet för medborgare och företag.

Tandläkarförbundets uppfattning är att tillvaratagandet av den samlade kompetens och erfarenhet som finns inom personalen är en nyckelfaktor för att kunna ge en god service till allmänheten. Vi är positiva till en styrning som bygger på tillit till professionernas kompetens.

## **Exkluderingen av tandvården**

Utredningen har avgränsat sig till välfärdstjänster inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg och uttryckligen utelämnar tandvård i betänkandet.

Sveriges Tandläkarförbund ställer sig frågande till att man i slutrapporten har valt att exkludera tandvården. I den tidigare delrapporten har vi förståelse för att tandvårdens annorlunda ersättningsystem gjorde att det inte var relevant att involvera tandvården i det arbetet. I slutrapporten tas dock styrning och tillsyn upp ur ett mer övergripande perspektiv. Då är exkluderingen inte längre relevant.

Dels arbetar en stor del av den svenska tandläkarkåren som anställda i offentlig verksamhet och omfattas ofta av samma ledningssystem som



# Sveriges Tandläkarförbund

övrig verksamhet inom landstinget. Dels utför många tandläkare i privat verksamhet tandvård som är offentligt finansierad vilket innebär att deras verksamhet också delvis påverkas av landstingens styrning och kravställning på tandvården.

## **Tillsynen**

Enligt definitionen av hälso- och sjukvård i patientsäkerhetslagen omfattar begreppet även tandvård. Utredningens uppgift att tandvård utelämnas i betänkandet blir märkligt när man gör ändringar i en lag som även omfattar tandvården och skapar oklarheter om lagstiftarens mening om lagen ändras med en sådan förtext.

Sveriges Tandläkarförbund stödjer delegationens förslag i texten om en lärande tillsyn, att patientsäkerhetslagens bestämmelse om att tillsynen främst ska inriktas på granskning av vårdgivarens systematiska patientsäkerhetsarbete tas bort eftersom denna lydelse indikerar en smalare och mer indirekt granskning än den delegationen förespråkar. Situationen blir dock förvirrande när man i inledningen exkluderar tandvård men sedan gör ändringar i en lag som omfattar även tandvård.

Delegationens förslag att regeringen i en skrivelse till riksdagen ska förtydliga att tillsynen av hälso- och sjukvård, skola och omsorg ska vara situations- och verksamhetsanpassad i syfte att fungera såväl kontrollerande som främjande av utveckling ser Tandläkarförbundet som positivt. Att definiera att syftet med tillsynen på lång sikt bör vara att bidra till utveckling är också bra.

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 kunna fånga det som är väsentligt för patienter, elever och brukare. Dialog och samskapande utgör därför viktiga metoder för att främja utveckling.

Det är bra förslag, men när utredarna skriver att utredningen och dess förslag inte omfattar tandvården ställer sig Sveriges Tandläkarförbund frågan hur man ser på framtida tillsyn av tandvård. Är dessa mål inte adekvata för tandvården? Vi anser detta, och hoppas att utredningen i grunden delar vår inställning.

## **Forskningsfinansiering**

Sveriges Tandläkarförbund ställer sig också frågande till konsekvenserna av att tandvården utelämnas i de förslag som lyfts om att regeringen ska rikta forskningsfinansiering mot verksamhetsnära forskning inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg, med särskilt fokus på omsorg.

Kommuner och landsting bör skapa förutsättningar för verksamheter att delta i forskningsprojekt och med fördel delta i finansieringen. Varför



## Sveriges Tandläkarförbund

exkluderar man tandvården när en av de centrala omsorgsfrågorna i framtiden är bevarandet av äldres munhälsa. Förslagen är goda och vi ser det som angeläget att de omfattar även tandvården.

Sammanfattningsvis ser Tandläkarförbundet positivt på utredningens ambitioner men förvånas av att man skriver att tandvården inte omfattas. Vi har svårt att förstå motiven. Att man dessutom föreslår ändringar i lagar som de facto omfattar även tandvården gör att budskapet blir oklart.

Sveriges Tandläkarförbund ser fram emot att de förbättringar och förtydliganden vi önskat inkluderas i det slutliga förslaget.

Med vänlig hälsning  
Sveriges Tandläkarförbund

Hans Göransson  
ordförande

2018-11-05

Gem 2018/0047

Till  
Saco kansli

## Med tillit växer handlingsutrymmet (2018:47)

Sveriges läkarförbund har fått rubricerat betänkande på remiss och vill framföra följande synpunkter.

### Läkarförbundets syn på utredningen

Läkarförbundet tackar för möjligheten att ge sin syn på Tillitsdelegationens huvudbetänkande. Utredningen har genomfört en omfattande arbetsinsats med mycket matnyttigt innehåll för den som intresserar sig för välfärdens sektorns framtid. Läkarförbundet har i läsningen fokuserat på det som berör hälso- och sjukvård. Utredningen adresserar en reell problematik i vårdsektorn med bristande tillit i flera led. Såväl mellan politiker och profession, mellan ledning och profession och mellan vårdmottagare och övriga aktörer.

Tillitsdelegationen förespråkar en ombalansering från ekonomisk och juridisk styrning till tillitsbaserad styrning. Detta kan Läkarförbundet ställa sig bakom. Det finns dock få beskrivningar av hur man når dit. Det skulle i princip vara möjligt för ledningsnivåer i vården att visa mer tillit till professionerna redan idag, men av någon anledning görs inte detta. Att de högre nivåerna betraktar sina anställda som kompetenta är inte detsamma som att de har tillit till dessa, utan det krävs att tillit också visas i praktisk handling.

Läkarförbundets oro är att ökad tillit i framtiden endast yttrar sig i form av tillit från rikspolitisk nivå till landstingspolitisk, utan att ökad tillit når professionsnivåerna. Läkarförbundets syn är att man då endast byter från en problematik till en annan.

Läkarförbundets förhoppning är att den ökade tilliten leder till större möjligheter för professionerna att utöva sitt arbete i enlighet med forskning och beprövad erfarenhet, och att mindre detaljstyrning och skeva ekonomiska incitament ska öka möjligheten att arbeta ur ett totalekonomiskt perspektiv. Med totalekonomiskt menar vi att helheten tas hänsyn till, exempelvis så att de ekonomiska styrmedlen inte leder till kortsiktiga beslut utan att patientens långsiktiga hälsa ska vara i fokus.

Utöver det vore även en minskad administrativ börda en positiv målsättning. Tillitsdelegationen konstaterar att den statliga tillsynens kontrollerande syfte med tiden stärkts på bekostnad av dess utvecklande funktion, vilket t ex riskerar att signalera misstro mot medarbetarna och ha en styrande effekt mot formalia och enskilda krav i regelverket på bekostnad av ett helhetsperspektiv.

Läkarförbundet anser även att det är viktigt att det medicinska ansvaret är lagreglerat, dvs att det samlade ansvaret inklusive det medicinska ligger hos verksamhetschef.

Vad gäller utredningens utformning anser Läkarförbundet att det är väl mångordigt utan att tydlig konkretion uppnås. En större enkelhet och tydlighet är önskvärt för ökat genomslag.

Vänliga hälsningar

*Heidi Stensmyren*  
Ordförande  
Sveriges läkarförbund

*Joakim Skoog*  
Utredare  
Politik och Profession

joakim.skoog@slf.se  
Direkttelefon 08-790 3384