



ENHET
Enheten för Velfärd, Utbildning och
Arbetsmarknadspolitik

HANDLÄGGARE
Ulrika Lorentzi

DATUM
20181029

ERT DATUM
20181031

DIARIENUMMER
20180214

ER REFERENS
Fi2018/02431

Till Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig
förvaltning, Kommunenheten

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

LO har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade utredningar och lämnar följande synpunkter.

Sammanfattning av LOs synpunkter

- LO välkomnar Tillitsdelegationens arbete för att uppnå en tillitsbaserad styrning och ledning i välfärdssektorn. Det är en avgörande fråga för att medborgarna ska möta en välfärd av god kvalitet och för att medarbetarna ska få handlingsutrymme för att använda sin kompetens och göra ett bra jobb.
- LO uppskattar Tillitsdelegationens fokus på vad som skapar goda möten i välfärden. LO uppskattar även att Tillitsdelegationen lyfter frågor om betydelsen av arbetsorganisation och arbetsplatskultur för styrning av verksamheten.
- Tillitsdelegationen har haft i uppdrag att genomföra projekt ”inom ramen för de befintliga regelverken”. Fördelen med det är att projekten kan genomföras och dess slutsatser användas direkt. Nackdelen är att när de befintliga regelverken är hindret blir delegationens förslag och rekommendationer otillräckliga för att uppnå en tillitsbaserad styrning. LO anser att Tillitsdelegationen tydligare borde ha beskrivit på vilket sätt befintliga regelverk är ett hinder.
- LOs principiella syn är att välfärdspolitiken måste läggas om i grunden från konkurrens och marknadsutsättning till att inriktas på att styra mot ökad jämlikhet och tydligare fördelningspolitik. Enligt Tillitsdelegationens direktiv ska de projekt som delegationen genomför bidra till ”en tydlig, verksamhetsanpassad och tillitsbaserad styrning som bidrar till att de offentligt finansierade välfärdstjänsterna är behovsstyrda och håller god och likvärdig kvalitet och att de är jämlika, jämställda och tillgängliga”. LO är kritisk till att Tillitsdelegationen i alltför liten grad har analyserat dessa frågor. När det gäller likvärdig kvalitet, jämlikhet och jämställdhet anser LO att delegationen inte har fullföljt sitt uppdrag.

POSTADRESS 105 53 Stockholm
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

- LO välkomnar förslaget om att ta fram en skrivelse till riksdagen om lärande tillsyn som förtydligar att tillsynen inom vård, skola och omsorg ska vara situations- och verksamhetsanpassad i syfte att fungera såväl kontrollerande som utvecklingsfrämjande. LO vill särskilt betona vikten av en bred och kvalitativ granskning med fokus på det som är väsentligt för brukare, elever och patienter. LO anser att skrivelsen ska beskriva former för kollegial utvärdering och hur hela personalgruppen kan involveras i utvärdering och utveckling av verksamheten. LO anser vidare att skrivelsen ska ta upp frågor om hur tillsynen ska kontrollera att välfärdstjänsterna är behovsstyrda, jämlika och jämställda samt främja utveckling på de områdena. Skrivelsen behöver beakta problem med bristande tillit och jämlikhet som uppstår i olika marknadssystem inom välfärden.
- LO ställer sig bakom förslaget om ändringen i bestämmelsen om vitesföreläggande i skollagen.
- LO ställer sig bakom förslaget att ta bort patientsäkerhetslagens bestämmelse om att tillsynen främst ska inriktas på vårdgivarens systematiska patientsäkerhetsarbete.
- LO håller med om de problem med upphandling som delegationen beskriver, som att de riskerar att skapa administrativa tidstjuvar och onödig detaljstyrning. Dock har delegationen undantagit skolan, eftersom den inte är upphandlad, och missar därmed frågan om hur skolval och skolpeng påverkar möjligheten till tillitsstyrning i skolan. Delegationen diskuterar inte heller de problem med bristande tillit och jämlikhet som uppstår vid olika marknadssystem enligt Lagen om valfrihetssystem, LOV. LO anser att detta är viktiga frågor och är kritiska till att Tillitsdelegationen inte har beaktat dem.
- LO håller med Tillitsdelegationen om att styrningen måste inbegripa samtliga i personalen, även servicefunktioner som lokalvårdare och IT-support. LO vill särskilt uppmärksamma personal med yrkesutbildning på gymnasienivå, som undersköterskor, barnskötare, elevassistenter och skötare. Dessa yrkesgrupper arbetar nära medborgarna och behöver goda förutsättningar och stöd för att deras möten med medborgarna ska hålla god kvalitet.
- LO håller med delegationen i rekommendationen om att chefer i välfärden måste få färre underställda.
- LO saknar rekommendationer från delegationen för att minska den höga personalomsättningen inom välfärden. LO anser att arbetsgivare inom välfärden måste upphöra med dagens precisionsbemanning med tidsbegränsat anställda och deltidsanställningar. I många delar av välfärden behövs en högre bemanning för att personalen ska få en rimlig arbetsbelastning. Heltids- och tillsvidareanställning som norm är avgörande såväl för möjligheten att rekrytera personalen och få dem att stanna i yrket

som för kvaliteten i välfärden och möjligheten att skapa tillitsfyllda relationer.

- LO anser att det krävs förändrade regelverk för att uppnå en jämlik och jämställd välfärd. LO tycker att delegationens förslag om olika former av försöksverksamhet för att pröva på vilka områden det behövs regeländringar är intressanta. Både när det gäller ett Nationellt policylabb inom områden där det finns behov av utveckling av regelverk och frikommunförsök anser LO att det är viktigt att fackförbunden involveras i arbetet.

Inledning

Tillitsdelegationen har, enligt sina direktiv, i uppdrag att ”inom ramen för de befintliga regelverken genomföra dels projekt som främjar idé- och verksamhetsutvecklingen när det gäller kommunal verksamhet, dels projekt som omfattar hela styrkedjan dvs. styrningen från den nationella nivån till genomförandet i kommuner och landsting”. Projekten ska bidra till ”en tydlig, verksamhetsanpassad och tillitsbaserad styrning som bidrar till att de offentligt finansierade välfärdstjänsterna är behovsstyrda och håller god och likvärdig kvalitet och att de är jämlika, jämställda och tillgängliga”. LO anser att Tillitsdelegationens uppdrag är mycket viktigt för att trygga en offentligt finansierad välfärd av hög kvalitet som fördelas efter behov.

LOs syn på styrning av välfärden och Tillitsdelegationens arbete

LOs principiella syn när det gäller styrning av välfärden är att den måste läggas om i grunden från de senaste decenniernas fokus på konkurrens och marknadsutsättning till att inriktas på att styra mot ökad jämlikhet och tydligare fördelningspolitik. Detta kräver en non-profit-princip i välfärden. Med dagens vinstdrivna välfärdsverksamhet renodlas marknadstänkandet och vi riskerar att få en så hårt kontrollerad, reglerad och standardiserad välfärdsverksamhet att själva styrningen blir ett hot mot såväl valfriheten som kvaliteten.

LO håller i huvudsak med om Tillitsdelegationens beskrivning av problem som hindrar det goda mötet i välfärden. Vi känner igen problemen med bristande medborgarfokus, bristande samordning, att styrningen försvårar helhetsperspektiv på brukare, patient eller elev samt leder till detaljstyrning och administrativa tidstjuvar. Även frågor om arbetsorganisation, som möjligheten att fungera som en bra chef med väldigt många underställda och problemen med stor personalomsättning, ser LO som avgörande problem som behöver lösas för att göra det möjligt att skapa en tillitsbaserad styrning.

Tillitsdelegationen har haft i uppdrag att genomföra projekt ”inom ramen för de befintliga regelverken”. Fördelen med det är att projekten kan genomföras och dess slutsatser användas direkt utan att regelverken behöver

förändras. Nackdelen är att när de befintliga regelverken är hindret blir delegationens förslag och rekommendationer otillräckliga för att uppnå en tillitsbaserad styrning. LO anser att Tillitsdelegationen tydligare borde ha beskrivit på vilket sätt befintliga regelverk är ett hinder för tillitsbaserad styrning. I betänkandet finns exempel på när olika regelverk går emot varandra. Ett av de studerade exemplen, det idéburna partnerskapet mellan Alingsås kommun och Bräcke Diakoni om en sammanhållen vårdkedja för demenssjuka, har Konkurrensverket bedömt som en otillåten direktupphandling. Trots det diskuteras inte på vilket sätt gällande marknadsstyrning hindrar en tillitsbaserad styrning.

En del av marknadsstyrningen tar delegationen upp och det är problem som uppstår vid upphandling. LO håller med om de problem som delegationen beskriver, som att de riskerar att skapa administrativa tidstjuvar och onödig detaljstyrning. Dock har delegationen undantagit skolan, eftersom den inte är upphandlad, och missar därmed hela frågan om hur skolval och skolpeng påverkar möjligheten till tillitsstyrning i skolan. Delegationen diskuterar inte heller de problem med bristande tillit och jämlikhet som uppstår vid olika marknadssystem enligt Lagen om valfrihetssystem, LOV. LO anser att detta är viktiga frågor och är kritiska till att Tillitsdelegationen inte har beaktat dem.

I Tillitsdelegationens uppdrag ingår att bidra till en styrning som bidrar till att välfärdstjänsterna är behovsstyrda, likvärdiga, jämlika och jämställda. I Tillitsdelegationens egen beskrivning av sitt uppdrag finns denna del inte med. I betänkandena saknas en diskussion om hur styrningen av välfärden kan bidra till mer likvärdighet, jämlikhet och jämställdhet. LO är kritisk till att Tillitsdelegationen i alltför liten grad har analyserat dessa frågor. När det gäller likvärdig kvalitet, jämlikhet och jämställdhet anser LO att delegationen inte har fullföljt sitt uppdrag. Vi förväntar oss att delegationen ger dessa frågor större vikt i sitt fortsatta arbete.

I huvudbetänkandets sammanfattning står det att delegationens målbild är ”att bidra till större kvalitet för medborgare och företag”. LO anser att vår gemensamma välfärd är en förutsättning för ekonomisk utveckling och avgörande för att näringslivet både ska få tillgång till medarbetare med rätt kompetens och att dessa medarbetare ska kunna kombinera sitt förvärvsarbete med omsorgsansvar. På det sättet bidrar styrningen av välfärden till ökad kvalitet för alla företag, men förstås även till andra delar av samhället. LO undrar varför företag får en så framträdande plats i delegationens målbild. Vi ser inte att det ingår i delegationens direktiv.

När det gäller arbetsorganisation anser LO att delegationen behöver göra en analys av vad den höga personalomsättningen beror på för att kunna lägga förslag och rekommendationer för att lösa problemet. LO anser att faktorer som den höga andel tidsbegränsade anställningar, den höga andel ofrivilliga

deltider samt allt för tung arbetsbelastning eftersom bemanningen är för låg är viktiga förklaringar till hög personalomsättning.

LOs synpunkter på Tillitsdelegationens förslag och rekommendationer

LO uppskattar Tillitsdelegationens fokus på vad som skapar goda möten i välfärden. Det är centralt för välfärdens kvalitet och legitimitet. LO uppskattar även att Tillitsdelegationen lyfter frågor om betydelsen av arbetsorganisation och arbetsplatskultur för styrning av verksamheten. Att förbättra och utveckla metoder för dialog, samverkan och medledarskap är viktigt för att skapa tillit. LO vill särskilt betona vikten av att ha med hela teamet på en arbetsplats i det arbetet, såväl lokalvårdare som barnskötare, undersköterskor, förskollärare, sjuksköterskor och läkare.

LO välkomnar förslaget om att Regeringen ska ta fram en skrivelse till riksdagen som förtydligar att tillsynen inom vård, skola och omsorg ska vara situations- och verksamhetsanpassad i syfte att fungera såväl kontrollerande som främjande av utveckling situations- och verksamhetsanpassad i syfte att fungera såväl kontrollerande som främjande av utveckling. LO vill särskilt betona vikten av en bred och kvalitativ granskning med fokus på det som är väsentligt för brukare, elever och patienter. LO anser att skrivelsen ska beskriva former för kollegial utvärdering och hur hela personalgruppen kan involveras i utvärdering och utveckling av verksamheten. LO anser även att skrivelsen ska ta upp frågor om hur tillsynen ska kontrollera att välfärdstjänsterna är behovsstyrda, jämlika och jämställda samt bidra till utveckling på de områdena. Skrivelsen behöver beakta problem med bristande tillit och jämlikhet som uppstår i olika marknadssystem inom välfärden.

Tillitsdelegationen noterar att förutsättningarna för tillsyn skiljer sig åt mellan vård- och omsorgssektorerna respektive skolans område samt att det är en större utmaning att bedriva tillsyn gentemot skolor när marknaden och konkurrens antas vara drivkraften för verksamhetsutveckling. LO delar den uppfattningen och hade önskat utredningen hade problematiserat mer om den marknadsstyrning som råder på skolans område, med tanke på att den också påverkar vilket utfall Skolinspektionens kvalitativa styrning kan få på enskilda skolenheters verksamhetsutveckling. Marknad och konkurrens är positivt för verksamhetsutvecklingen inom många sektorer men LO anser att det lämpar sig illa inom välfärden, i synnerhet för skolans område.

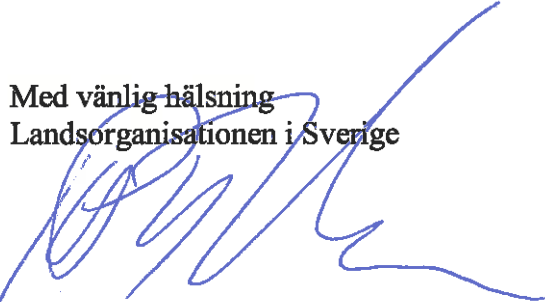
LO ställer sig bakom förslaget om ändringen i bestämmelsen om vitesföreläggande i skollagen. Det ger Skolinspektionen större möjlighet att göra en professionell bedömning om när det är motiverat med ett vitesföreläggande mot en huvudman.

LO delar utredningens bedömning att patientsäkerhetslagens bestämmelse om att tillsynen främst ska inriktas på vårdgivarens systematiska patientsäkerhetsarbete kan leda till en alltför smal och ensidig granskning och verka hämmande för verksamhetsutvecklingen som helhet och ställer sig bakom förslaget om att den bestämmelsen ska tas bort.

LO uppskattar att Tillitsdelegationen rekommenderar att styrningen ska inbegripa samtliga i personalen, även servicefunktioner som lokalvårdare och IT-support. LO vill särskilt uppmärksamma personal med yrkesutbildning på gymnasienivå, som undersköterskor, barnskötare, elevassistenter och skötare. Dessa yrkesgrupper befinner sig nära medborgarna och behöver goda förutsättningar och stöd för att deras möten med medborgarna ska hålla god kvalitet.

LO håller med delegationen i rekommendationen om att chefer i välfärden måste få färre underställda. Däremot saknar LO rekommendationer från delegationen för att komma till bukt med den höga personalomsättningen inom välfärden. LO anser att arbetsgivare inom välfärden måste upphöra med dagens precisionsbemanning med tidsbegränsat anställda och deltider. I många delar av välfärden behövs en högre bemanning för att personalen ska få en rimlig arbetsbelastning. Heltid och tillsvidareanställning måste bli norm för att arbetsgivarna ska kunna rekrytera personal och för att personalen ska vilja stanna i yrket som för kvaliteten i välfärden och möjligheten att skapa tillitsfyllda relationer.

Med vänlig hälsning
Landsorganisationen i Sverige



Karl-Petter Thorwaldsson

Handläggare
Ulrika Lorentzi
Mattias Samuelsson