

2018-10-31

Finansdepartementet

Ulrika Hagström  
+46 70 555 1220  
ulrika.hagstrom@tco.se

## TCO remissvar över betänkandena Med tillit växer handlingsutrymmet (SOU 2018:47) och En lärande tillsyn (SOU 2018:48)

Fi2018/02431

TCO har beretts tillfälle att inkomma med yttrande över rubricerade betänkanden och inkommer härmed med följande synpunkter.

TCO välkomnar utgångspunkterna för utredningen. Dagens mix av bland annat resultat-, budget- och detaljstyrning som i dag finns i kommun- och landstingssektorn är fragmentiserande, stimulerar suboptimering, och riktar fokus i verksamheterna fel.

Delegationen skriver att ambitionen med mer tillitsbaserad styrning är att detaljstyrningen ska minska så att handlingsutrymmet blir större för medarbetare och chefer. TCO menar att detta är helt nödvändigt för att välfärdens tjänster ska lyckas med sitt uppdrag och kunna utveckla verksamheterna.

För att åstadkomma detta lägger delegationen fram ett antal förslag och rekommendationer. TCO är överlag positiv till utredningens slutsatser och rekommendationer för att utveckla en tillitsbaserad styrning och ledning inom kommuner och landsting.

Bland annat ställer sig TCO positivt till att:

- regeringen riktar forskningsfinansiering mot hälso- och sjukvård, skola och omsorg (7.1).
- regeringen som huvudprincip använder sig av generella statsbidrag (7.1).
- syftet med tillsyn blir mer lärande så att den kan bidra till verksamhetsutveckling (7.4).
- testa och pröva mer i försöksverksamheter (7.6). Utan att i detalj gå in på de olika förslagen för detta så måste välfärdssektorn bli bättre på att tillvarata de verksamhetsnära chefernas och medarbetarnas innovationslust.

Dock vill TCO uppmärksamma regeringen på att styrningen av skolan behöver förändras, men att Tillitsdelegationens slutbetänkande inte innehåller tillräckliga förslag på de nödvändiga

åtgärder som behövs för att leda till verklig förändring. TCO menar att följande åtgärder istället behöver vidtas för att för att komma tillrätta med skolans styrning i en kontext där nödvändiga förslag från andra håll saknas.

- Skolinspektionens uppdrag behöver förändras till ett uppdrag som stimulerar till utveckling på skolorna och granskar vilka förutsättningar skolorna ges.
- Skollagen behöver förtydligas, så att huvudmannens skyldighet att i dialog förvissa sig om att rektorer och förskolechefer har tillräckliga förutsättningar för att nå de mål som gäller utbildningen.
- Vi anser att förbättrade resultat bäst åstadkoms med en välutbildad och legitimerad profession och som har stor handlingsfrihet inom sitt yrke. Därför måste antalet styrinstruktioner till verksamheterna minska och det behöver fortsätta att rensas på lärares och skolledares bord.

### **Ömsesidig tillit mellan ledning och verksamhet**

Samtalet om tillitsbaserad styrning utgår ofta från att politikerns tillit till professionen behöver öka. TCO vill också betona perspektivet att medarbetare behöver känna tillit till dem som styr verksamheten.

Kommunikation mellan dem som styr och de som arbetar i verksamheten är ofta starkt begränsad. Medarbetare och chefer upplever inte sällan att det finns ett glapp mellan de politiska beslut som fattas och deras verklighet ute i verksamheten. Det handlar ofta om att krav och resurser inte går ihop och att det är svårt att utföra sitt arbete utifrån sin professionella bedömning.

Det är en utmaning för arbetsgivaren att vinna de anställdas tillit. Vad ska en arbetsgivare göra/vilka kvalitéer måste ett arbetsgivarskap omfatta för att de anställda ska lita på sin arbetsgivare? Några sådana kvalitéer finns antydda i utredningen, till exempel tillgång till olika typer av stöd och vissa aspekter på lyhörddhet för signaler från den egna organisationen. Men andra kvalitéer som skydd, aktivt arbetsmiljöarbete och inte minst uppdrag i balans, saknas i utredningen.

TCO hade gärna sett förslag som syftar till att inskräpa att varje arbetsgivare måste jobba för att stärka de anställdas tillit där den finns, och upprätta den där den saknas. Enligt TCO är bristen på tillit till offentlig sektors arbetsgivare (i vid mening, inklusive den politiska arenan) ett av de större hoten mot sektorns förmåga att attrahera personal, stärka kvaliteten och förvalta sin egen verksamhet.

TCO anser att personalens förutsättningar och arbetsmiljö, framförallt balansen mellan krav och resurser, är helt central för att skapa en organisation präglad av ömsesidig tillit. Alltför ofta läggs en tung börda på enskilda chefer att möta en strid ström av krav från flera håll i styrkedjan samtidigt som det viktigaste målet de måste leverera är en budget i balans.

### **7.1.2 Utveckla tillitsbaserad mål- och resultatstyrning**

En av de stora problemgeneratorerna i välfärdssektorn är frikopplingen mellan mål och resurser. Redan i målarbetet bäddas för det faktum att kommun- och landstingssektorn, enligt Arbetsmiljöverkets arbetsmiljöundersökningar, är den sektor där det är vanligast med anspänt arbete. TCO menar därför att de krav på undersökningar och riskbedömningar av arbetsmiljön, som faktiskt redan föreligger, måste tillämpas i målarbetet oavsett hur det utvecklas.

TCO välkomnar därför att delegationen föreslår en stärkt dialog i målarbetet. Detta måste ske både strukturerat och löpande i sådana former att medarbetare kan påtala risker för att olika mål inte nås, att de leder till orimliga prioriteringar eller orimliga obalanser i arbetet och som därför riskerar att skapa en skadlig organisatorisk och social arbetsmiljö. Mål måste kunna justeras löpande i större utsträckning än vad som sker i dag, som svar på signaler från verksamheten och förändringar i omvärlden.

Delegationen menar att mål ska formuleras utifrån ett helhets- och medborgarperspektiv. Detta är naturligtvis rimliga utgångspunkter, men för att stärka den långsiktiga förmågan bör dessa kompletteras med personalpolitiska mål om kompetensförsörjning, kompetensutveckling, samarbete och arbetsmiljö. Erfarenheter, till exempel från HOFF-projektet<sup>1</sup>, visar att organisationer som har de anställdas arbetsmiljö med som ett perspektiv i högsta ledningens arbete, inte bara blir hälsosammare arbetsplatser, utan också långsiktigt når högre effektivitet.

TCO vill också peka på hur mål- och uppföljningsarbete ofta upplevs som invasivt i arbetet, eller lite tillspetsat: Målarbete blir ett problem för måluppfyllelsen. Ur ett vardagsperspektiv är det därför viktigt med en nära och tydlig koppling mellan målarbetet och verksamhetens utveckling och förvaltning.

Vad gäller datainsamling och datadrivet analysarbete är det viktigt att det inte finns incitament i systemet som driver fram tillrättalagda

---

<sup>1</sup> 2009 – 2012 genomfördes ett forskningsprojekt ”hälsa och framtid offentlig förvaltning(HOFF). Forskarna fann 6 tydliga friskfaktorer, dvs områden där de friska organisationerna tack vare genomtänkta strategier lyckats få sin personal att må bra och hålla sig frisk.

data. TCO delar uppfattningen att det är rimligt att minska den totala mängden data som rapporteras.

### **7.2.1 Ett tillitsbaserat ledarskap m.m. och 7.2.2 Kultur och värdegrund mm**

Tillitsbaserad styrning i en miljö som präglas av brist på både personal och resurser, riskerar att spä på en situation där personalen varje dag löser de organisatoriska tillkortakommandena genom mer och intensivare arbete. Delegationen rekommenderar att ”såväl det förtroendevalda som det professionella ledarskapet ska bygga på en aktiv dialog och entydig rollfördelning” som skapar förutsättningar för tillitsbaserad styrning. TCO vill inskräpa att det i ledarskapets uppdrag ingår att begränsa uppdragen och bidra till att organisationens begränsningar blir tydliga för medborgaren som möter medarbetaren.

I löptexten nämns arbetsmiljöansvar, men i delegationens rekommendationer om rekrytering, uppgifter och utbildning av chefer saknas en utveckling av ansvaret för den enskilda medarbetarens och gruppens organisatoriska och sociala arbetsmiljö. Detta är en brist eftersom delegationen lägger förslag som ökar exponeringen för några av de kända riskfaktorerna på området, med ökat uppdrag att möta medborgarens behov och samtidigt forma sin egen arbetssituation.

TCO anser därför att Statskontorets föreslagna uppdrag att utveckla stödmaterial även bör inkludera flera personalpolitiska perspektiv, där organisatorisk och social arbetsmiljö utgör en kärna.

Avslutningsvis vill TCO understryka och utveckla fem slutsatser och rekommendationer av särskilt stor vikt för ledningen och styrningen av hälso- och sjukvården.

1. *”Delegationens rekommendationer: Kommun- och landstingsledningarna bör... – Säkerställa att chefer ges förutsättningar och utrymme att utöva sitt yrke som chefer” (s.337).*

TCO konstaterar att alltför många chefer inom hälso- och sjukvården finner att deras beslutsmandat inte stämmer överens med motsvarande ansvar och en möjlighet att tillsammans med medarbetarna utforma verksamheten. Det förhållandet måste vara prioriterat att åtgärda om man vill skapa en tillitsbaserad styrning och ledning. För att skapa stöd och tillit är det också väsentligt att ledningsgrupper på samtliga nivåer i vården behöver ha representanter med kunskapsgrund som motsvarar vårdteamets olika kunskapsområden; exempelvis medicin, omvårdnad, rehabilitering, reproduktiv hälsa och socialt arbete.

2. *"Delegationens rekommendation: Verksamhetsledningarna inom kommunsektorn bör uppmuntra och skapa strukturer i verksamheten för att ta tillvara brukarens, elevens, patientens synpunkter, erfarenheter och behov vid verksamhets- och tjänsteutveckling" (s.343)*

TCO menar att inom hälso- och sjukvården räcker det inte med att uppmuntra till att på nya sätt möta framtidens brukare och patienter. Vi behöver istället helt byta perspektiv från att ha fokus på organisation till att fokusera på person, det vill säga genom att arbeta på ett sätt där patienten involveras och patientens egna resurser tas tillvara - en personcentrerad vård. Då får vi också automatiskt en verksamhet som tar till vara invånarnas erfarenheter.

3. *"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" (s.346).*

TCO anser att hälso- och sjukvården behöver öka investeringarna inom e-hälsa och digitalisering, bland annat bör potentialen att automatisera administrativa arbetsuppgifter vara stor. Parallellt måste dock det främsta målet vara att säkra kompetensförsörjningen av vårdpersonal.

4. *"Delegationens rekommendation: Chefer inom skola och omsorg bör ges förutsättningar och utrymme att utöva sitt yrke som just chefer. Kommunledningarna 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" (s.347).*

TCO vill här även belysa problemet med att det finns en amatörisering av det administrativa arbetet i offentlig sektor, vilket också forskare har pekat på. De stödjande funktionerna i välfärden måste ses som helt nödvändiga professioner. Rätt använda kan de administrativa yrkesgrupperna skapa effektivisering och ge mer tid åt chefer att leda verksamheten.

TCO vill också framhålla att kravet på ett rimligt antal medarbetare är en jämställdhetsfråga, eftersom forskning funnit att chefer inom kvinnodominerade branscher ofta har ett större ledningsspann, med sämre förutsättningar att skapa en nära och bra dialog med varje

medarbetare. Färre medarbetare per chef är också en förutsättning för att nödvändig verksamhetsutveckling och uppföljning ska kunna ske regelbundet. Ett rimligt antal medarbetare är mellan 10-25 personer.

5. Utredningen konstaterar i konsekvensanalysen att nollalternativet inte är ett alternativ och *”att inte göra något åt rådande situation riskerar att skapa allt sämre måluppfyllelse och bristande kvalitet i de offentliga tjänsterna ...”* (s.385)

TCO förutsätter att regeringen, eftersom det inte finns ett nollalternativ, kommer följa hur betänkandets rekommendationer anammas inom kommuner och landsting, men också att man skapar lämpliga forum för att fortsatt stödja processen mot en tillitsbaserad styrning. Det är hög tid för förändring!

Eva Nordmark  
Ordförande

Ulrika Hagström  
Utredare