

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning
Enheten för statlig förvaltning

Yttrande över betänkandet *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten* (SOU 2019:43)

Offentliganställdas förhandlingsråd, OFR, lämnar härmed sina synpunkter på SOU 2019:43 *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*. OFR samlar nio förbund i statlig sektor som tillsammans utgör den förhandlande samverkansorganisationen OFR/S,P,O.

OFRs synpunkter i sammanfattning

OFR ställer sig generellt positivt till de förslag som Tillitsdelegationen lägger och de tankar om styrning som de vilar på. Vi anser att det hade varit önskvärt att delegationen kommit med ytterligare förslag, inte minst vad gäller regeringens åtaganden och roll i den tillitsbaserade styrningen och relationen mellan stat och kommuner och regioner.

4. Bedömningar och förslag till stöd för mer tillit i styrning och ledning

4.1 Offentlig sektor behöver fortsätta att utveckla tillitsbaserad styrning och ledning
Delegationen gör bedömningen att den tillitsbaserade styrningen måste vara stadd i utveckling, och att regeringen bör vidareutveckla sin styrning för att ge såväl statliga som regionala och kommunala organisationer goda förutsättningar att leda mer tillitsbaserat, och konstaterar att det behöver omfatta hela styrkedjan.

I kap 3.4.9 utvecklas resonemang kring något av det som regeringen gör som hindrar tillitsbaserad styrning – exempelvis ad hoc styrning, hög detaljnivå i styrningen, och informella påtryckningar. Detta följs dock inte upp med konkreta förslag på hur regeringens arbetssätt bör utvecklas för att kan bidra till och själv utöva en mer tillitsbaserad styrning och ledning. Delegationen för välkomna resonemang kring en mer tillitsfull myndighetsdialog, men under direktiven kunde delegationen inte lägga förslag på området. Delegationen borde till exempel kunnat pröva utvecklade förhållningssätt till myndigheternas instruktioner och regleringsbrev, analys av hur förslag till lag- och förordning påverkar myndigheternas arbetsformer och möjlighet att vinna tillit från medborgarna.

I betänkandet borde det finnas resonemang och förslag gällande anslagssystemet. I kapitel 3.4.10 berörs hur till exempel länsstyrelser och universitet och högskolor får så snäva, riktade bidrag att de inte kan planera flexibelt, utan blir tvungna att samtidigt lämna tillbaka pengar och uppgifter ogjorda. Vidare handlar det om hur årliga effektiviseringskrav påverkar medarbetarnas arbetsbelastning och arbetsmiljö och därmed tilliten till sin arbetsgivare och ytterst till den förda regeringspolitiken. Inte minst inom universitet och högskolor beskrivs detta som ett överhängande problem.

Delegationen konstaterar också att det "horisontella beroendet också är uppenbart" och syftar då både på kontakter myndigheter emellan och på relationer mellan statliga myndigheter och funktioner i kommuner och regioner. I förslaget fyller stödet för tillitsbaserad styrning den funktionen inom staten, i och med att en funktion är att utgöra en "plattform för erfarenhetsutbyte och samarbete". Dock saknas stöd i direktiven för förslag som stödjer samarbete med regionala och kommunala verksamheter.

OFR vill mot denna bakgrund se att delegationen får fortsätta med ytterligare uppdrag;

- dels att se över hur regeringen kan styra på ett mer tillitsfullt sätt som gynnar myndigheternas eget arbete med tillitsbaserad styrning och ledning
- dels att se över hur samverkan mellan regioner, kommuner och statliga myndigheter kan ske på ett sätt som skapar tillit i alla led.

4.2 Fortsatt stöd till utveckling av tillitsbaserad styrning och ledning

Som framgår ovan menar OFR att förslaget till fortsatt stöd skulle kunna vara mer långtgående i vissa delar. Samtidigt tillstyrker OFR förslagen som läggs vad gäller innehåll.

OFR saknar såväl en tydlig aktör med ansvar för att driva på arbetet med tillitsbaserad styrning- och ledning hos regeringen och dess myndigheter som mekanismer som håller fart och riktning på arbetet. Utan tydlig motor riskerar arbetet att prioriteras ned till förmån för arbete med tydligare krav på resultat och återrapportering. Att arbeta med Tillitsbaserad styrning bör vara ett främjandeuppdrag.

I många delar formar styrningen villkor och arbetsmiljö för medarbetare i sektorn. Mot den bakgrunden bör det knytas en referensgrupp eller liknande bestående av parterna till stödet. Gruppen ska ha som uppgift att bistå i en iterativ utveckling av stödet, och samtidigt bevaka att det som görs inom myndigheterna med hänvisning till tillitsbaserad styrning och ledning tar hänsyn till alla de vägledande principerna.

Utän att ta ställning anser OFR att man bör undersöka förutsättningarna för att samordna stödet till myndigheterna med ett motsvarande stöd till kommuner och regioner så att man dels kan dela erfarenheter dels praktiskt kan samordna verksamheter konkret.

4.3 Behov av verktyg för att lösa ytterligare samhällsutmaningar och 4.4 Inrätta en regeringsnära utvecklingsmiljö inom kommittéväsendet

OFR tillstyrker i princip förslaget att låta en kommitté utgöra en regeringsnära utvecklingsmiljö (RUM). För att öka tilliten bör dock frågan om hur RUM hittar och väljer sina utvecklingsområden utvidgas. OFR menar att det bör finnas institutionaliserade möjligheter för myndigheter, kommuner och regioner att lämna förslag till utvecklingsområden, enskilt eller gemensamt. Det bör också övervägas om det ska finnas möjlighet till initiativ från aktörer inom partssystemet och/eller att det på olika sätt ska vara möjligt för olika typer av medborgarförslag.

Ytterligare reflektioner

I Tillitsdelegationens beskrivning är tillitsbaserad styrning och ledning ett förhållningssätt som vilar på sex principer. Utan att vaka över den sammantagna användningen av begreppet riskerar det att förfalla till en kliché som är intetsägande eller i värsta fall kontraproduktiv. OFR erfar flera exempel på sådana tendenser efter utredningens betänkande om tillitsbaserad styrning i kommuner och regioner presenterades. Bland annat har kommunpolitiker använt begreppet tillit för att fransäga sig ansvar: "Vi känner tillit till att våra chefer löser detta". En regionchef har gett uttryck för ett liknande förhållningssätt: "Vi sätter mål och ramar, och följer upp, men tillämpar tillitsbaserad styrning där emellan", och utvecklar som svar på fråga att mål inte sätts tillsammans med verksamheterna, utan för dem, och beslutas politiskt.

Tillitsbegreppet tas alltså till intäkt för att delegera ansvar för tillkortakommanden på strukturell nivå ut till första linjens chefer och medarbetare. Detta strider mot den gedigna teoribakgrund som presenteras inom ramen för utredningen, men utgör en risk för den utveckling som skissas. Tilliten till tillitsbaserad styrning och ledning kan undermineras. Det kan därför inte nog betonas att principen *Handlingsutrymme* är inkluderande till sin karaktär, då den talar om medbestämmande och försäkras om goda förutsättningar, och att *Stöd* är en egen princip. OFR menar att man, när man talar om tillit som ett system, så talas det alldeles för lite om de anställdas tillit till sin arbetsgivare som ett fundament för att var och en ska bidra till de "bättre resultat" som titeln på betänkandet utlovar.

Ledarskapets betydelse och stöd till chefer

I avsnitt 3.4.3 uttrycks att cheferna behöver få bra förutsättningar att utveckla ett tillitsbaserat ledarskap. Det är positivt att en del av de myndigheter som ingår i Tillitsnätverket har arbetat både med att inkludera tillitsbaserad styrning i sina ledarskapsprogram och att de arbetar med att stötta och utveckla chefernas ledarskap. OFR vill i detta sammanhang också betona betydelsen av att titta närmare på chefers förutsättningar och arbetsbörda, särskilt i de delar av betänkandet som rör överväganden och förslag. Antal medarbetare per chef och chefers tillgång till administrativt stöd är två viktiga konkreta förutsättningar som avgör vilket utrymme chefer har att utveckla ett tillitsfullt ledarskap. Detta är i sin tur en bärande del i att utveckla det medarbetarskap som återspeglas i betänkandet

En parallell kan dras till arbetet med ledarskapsfrågor inom kommun- och landstingssektor. Där finns en tydlig samverkan i ledarskapsfrågor inom ramen för den kommunala sektorns partsgemensamma förening Suntarbetsliv, som också inkluderar många partsgemensamma verktyg. Denna kultur av samverkan finns inte på samma sätt i den statliga sektorn, men måste utvecklas för att det tillitsbaserade ledarskapet ska fungera.

Tillitsbaserad styrning och ledning innebär också ett annat förhållningssätt till mätning och kontroller än vad som råder på många myndigheter idag. Många myndigheter har de senaste åren infört olika typer av kontrollsystem för medarbetarna. Dessa är svåra att förena med ett tillitsbaserat ledarskap. Dessutom tar attestering och kontroll av till exempel medarbetares tidrapporter värdefull tid från

chefer. Som ett led i tillitsreformen behöver därför myndigheterna se över sina kontrollfunktioner och på sikt minska dessa. Det gäller också annan typ av onödigt tidskrävande administration där kostnaden i form av arbetstid blir för hög i förhållande till nyttan.

Trygga anställningsvillkor skapar tillit

Tillitsbaserad styrning kräver medledarskap och medledarskap kräver medarbetarnas förtroende för chef och arbetsgivare. Precis som några myndigheter lyfter i betänkandets empiri-avsnitt ser vi att trygga anställningsvillkor är en central komponent i den ömsesidiga tilliten.

Tillitsbaserad styrning där professionen och de principer och värderingar som kommer med statstjänstemannarollen prioriteras ställer också krav på medarbetarna. Vill man ha medarbetare som tar ansvar för helheten, gör självständiga bedömningar och förmår inte bara ta ansvar för den aktuella arbetsuppgiften utan för att upprätthålla grundläggande demokratiska värden som rättssäkerhet, likabehandling och integritet krävs också anställningstrygghet och goda villkor. Tryggare anställningsvillkor gör det lättare att framföra kritik och agera med integritet. En viktig åtgärd här borde därför vara att regeringen ger ett tydligt uppdrag till myndigheterna att prioritera fasta anställningar.

Beslut

Detta svar är berett av Erik Hallsenius, arbetsmiljöexpert, mot bakgrund av skriftliga underlag från Fackförbundet ST och Vårdförbundet jämte diskussioner i OFRs arbetsmiljögrupp för statlig sektor. Det är fastställt efter beslut av OFRs ordförande Lars Fresker, i samråd med kanslichefen Eva Fagerberg.

Stockholm dag som ovan



Lars Fresker