

Yttrande över huvudbetänkandet ”Med tillit växer handlingsutrymmet” (SOU 2018:47)

Utredningens uppdrag och motiven bakom uppdraget

Regeringen har gett Tillitsdelegationen i uppdrag att analysera styrning och ledning av offentligt finansierad verksamhet, med avseende på hur denna bör utformas för att kunna bidra till nytta för medborgare och företag. Utgångspunkten är att det finns ett behov av att utveckla en styrning som i större omfattning baseras på tillit i alla led längs styrkedjan. Tillitsfull styrning bygger på ett ömsesidigt förtroende mellan berörda aktörer. Det gäller statens styrning av kommunen men också styrningen inom kommunen. Målet är en ändamålsenlig styrning och ledning som ger välfärdstjänster med hög kvalitet och som motsvarar medborgarnas behov.

Kommunens erfarenheter och synpunkter

Läsandet av huvudbetänkandet har varit mycket intressant och Östra Göinge kommun ställer sig bakom det allra mesta som presenteras av Tillitsdelegationen. I stora stycken har betänkandets presenterade budskap landat in genom en redan öppen dörr i Östra Göinge kommuns Göingemodell, gestaltat i ett hus.



Filosofin i Göingemodellen bygger på värdeskapande för göingeborna och fokus på resultat för de som kommunen finns till för. Detta möjliggörs genom hög grad av tillit mellan politik och förvaltning och i nästa steg mellan ledning och medarbetare.

Sammanfattningsvis: Östra Göinges övertygelse är att statens detaljstyrning måste minska betydligt. Strömmen av riktade statsbidrag och den administrativa börda de medför, begränsar kommunens kraft att leda för resultat och skapa kundvärde utifrån lokala förutsättningar.

I den frågan bejaktar Östra Göinge utredningens inriktning. Statens detaljstyrning av kommunerna är ett uttryck för misstroende som Östra Göinge kommun starkt ställer sig emot. Den tillitsbaserade styrningen måste helt enkelt bli mycket tydligare i alla led, inte minst i leden över den kommunala nivån. Det är också av största vikt att kommunikation och samverkan påtagligt förtätas mellan parallellt verkande myndigheter. På samma sätt som utredningen menar att kommunen tvärprofessionellt ska samlas kring ett ”runt bord” och hålla medborgarens behov i centrum, så behöver de statliga myndigheterna samordna sig runt ett likadant bord, innan krav och förväntningar i nästa steg riktas mot kommunerna. Det är Östra Göinges övertygelse att en sådan samordning riktar sig direkt mot själva rotorsaken till kommunernas administrativa tidstjuvar.

I det nedanstående kommenteras och exemplifieras stycken där Östra Göinge har erfarenhet eller anser sig ha insikter som förstärker eller utvecklar den bild som beskrivs i huvudbetänkandet.

Tre huvudsakliga områden där Östra Göinge kommun efterfrågar förändring utifrån nuläget:

- Den statliga detaljstyrningen måste minska. Då minskas också de administrativa pålagorna på kommunen.
- Helhetsperspektiv och en tvärprofessionell samverkan måste stärkas, både på statlig och på kommunal nivå.
- Perspektivet i planering och beslut måste genomgående förskjutas från organisationens till kundens synvinkel, såväl lokalt som i överförd bemärkelse mellan stat och kommun.

Kommunens kommentarer till utredningens förslag

Nedan kommenteras huvudbetänkandets förslag i de delar där Östra Göinge kommun har någon kommentar eller synpunkt. Rubrikerna syftar på de olika kapitlen i betänkandet och vid behov sker även hänvisning till ett visst avsnitt med tillhörande nummerangivelse.

7.1 En tillitsbaserad styrning av och inom kommunsektorn

Från riktad till mer generell styrning

(7.1.1 En samlad och tillitsbaserad statlig styrning av kommuner och landsting)

Ur kommunperspektivet upplevs den statliga styrningen många gånger som ambitiöst detaljerad och inriktad på att lösa generella problembilder, så som det ser ut på en nationell nivå. Sannolikheten att effekten av sådana riktade styrinsatser ger framgång på kommunal nivå är begränsad. Östra Göinge kommuns uppfattning är att den bästa utdelningen av statliga medel ges när kommunens chefer och medarbetare själva får styra användningen av generellt fördelade statsbidrag. Den lokala personalen har bäst erfarenhet av och kännedom om de egna medborgarnas behov och om verksamhetens utvecklingsområden. Mindre tid behöver då läggas vid administration och återrapportering. Kommunens kraft kan i stället riktas mot värdeskapande och resurser fördelas flexibelt utifrån uppföljning och analys av pågående arbete.

Förstärkt samverkan och dialog

Utredarna föreslår att en nationell konsultationsordning ska inrättas för att skapa processer för dialog och bättre förankring mellan stat och kommun. Detta initiativ välkomnas av Östra Göinge kommun. På samma sätt som kommuner i högre grad bör ta vägledning utifrån medborgarnas perspektiv och behov, bör också staten ta till sig av de kommunala verksamheternas syn för att få en mer funktionell och verklighetsanpassad styrning. Viktigt är dock att formerna för konsultationen inte blir ensidigt betungande för kommunerna, utan att balans och ömsesidighet skapas mellan stat och kommun. Tillitsdelegationens skrivningar om ett mer utvecklat

datadrivet analysarbete för att främja effektivt lärande och utvecklingsarbete får också Östra Göinges gillande. (7.6.2 Ett nationellt policylab).

Ökat kundfokus

(7.3.3 Uppmuntra och skapa strukturer för samverkan över verksamhetsområden och över professionsgränser och 7.1.2 Utveckla en tillitsbaserad mål- och resultatstyrning inom kommuner och landsting)

Östra Göinge kommun håller med Tillitsdelegationen om att det är viktigt att identifiera och formulera mål och indikatorer utifrån ett helhets- och medborgarperspektiv. Det är många gånger en utmaning att identifiera och formulera konstruktiva mål och mått för uppföljning av verksamhetsresultat, som håller fokus fast vid medborgarperspektivet och inte främjar ett pinnjaktstänkande i organisationen. Tillitsdelegationens förslag om att rikta verksamhetsnära forskning mot funktionell målformulering och resultatuppföljning välkomnas.

I syfte att arbeta bort hinder som uppstått genom arbete i stuprör, med otillräcklig dialog över interna organisationsgränser, har Östra Göinge drivit fram nya arbetsformer. Strategin ”En bra start i livet” syftar till att vända ett traditionellt kommunalt inifrånperspektiv i parallella spår, till flexibla insatser som formas utifrån den uppväxande göingebons perspektiv och omgivning. Verksamheter som omfattas är framförallt utbildning, kultur- och fritid och social omsorg. Strategin har resulterat i en behovsstyrd organisering över tidigare verksamhetsgränser. Konstruktiva tvärkontakter över traditionella professionsgränser har skapats med goda resultat för Östra Göinges barn och unga.

Samverkan över gränser och nya former för lärande

(7.1.3 Stärkt fokus på verksamhetsnära forskning inom välfärdssektorn)

Även inom detta område har Östra Göinge kommun erfarenheter genom sitt deltagande i projektet NärKomm, med syfte att utveckla, prova och utvärdera former för ett bättre samarbete och gemensamt utbyte mellan sju skånska kommuner och forskningen inom universiteten i Malmö och Lund samt SLU Alnarp. Östra Göinge kommun har en kommundoktorand, som på halvtid forskar kring förutsättningarna att skapa hållbara förutsättningar för nyanlända att stanna kvar på landsbygden, urbaniseringstrender till trots. Arbetet har ännu inte hunnit så långt, men styrkan och kraften i samarbetet är uppenbar och ambitionen att underlätta skapandet av bryggor mellan lärosäten och kommuner får Östra Göinge kommuns uttalade stöd.

7.2 Ett tillitsbaserat ledarskap medledarskap, kultur och värdegrund

I Östra Göinge hålls politikens och förvaltningens roller tydligt isär. De förtroendevalda fattar beslut i ärenden av större vikt och i övergripande frågor rörande exempelvis planering och styrning. Det innebär *inte* att politikerna ska avgöra *hur* uppdrag ska genomföras, utan de ska peka på *vad* som ska uppnås genom att formulera inriktningar, göra prioriteringar och hantera strategiska frågor. Det är förvaltningsorganisationen med sina chefer som enkelt uttryckt ansvarar för *hur* arbetet ska utformas inom ramarna för verksamheten för att gå i linje med politikens övergripande viljeinriktning. Förvaltningens chefer är bärare av kulturen och ska ha förståelse för den politiska och strategiska viljan, medan förvaltningsledningen och de förtroendevalda utgör den högre ledningen och sätter tonen.

Detta förhållande liknas i Östra Göinge vid ett timglas, med den politiska organisationen i den övre konen och kommunens chefer och medarbetare i den nedre. Själva midjan utgörs av den starkt koncentrerade beröringsytan mellan den politiska ledningen genom kommunstyrelsens ordförande och förvaltningens representant i kommunchefens roll. Gränslinjen mellan *vad* och *hur* är tydlig.

Denna fördelning levandehålls kontinuerligt och får konsekvenser för planering och beslut. Ett exempel från 2018 är det politiska valet att inte underteckna den europeiska jämställdhetsdeklarationen med sin detaljerade lista med artiklar som med hög noggrannhet föreskriver hur kommunens olika representanter och verksamheter ska agera i detalj i sina respektive roller och uppdrag. I stället fattade kommunfullmäktige ett inriktningsbeslut om att alla kommunens verksamheter ska vara jämställdhetsintegrerade år 2025 genom beslut och i det dagliga genomförandet, så att en god och likvärdig samhällsservice ska säkerställas, fri från osakliga skillnader på grund av kön.

Det tillitsbaserade ledarskapet är murbruket i bygget vi kallar Göingemodellen. I Östra Göinge kommun hyser vi tron på att en tillitsbaserad styrning är en avgörande framgångsfaktor för att frigöra medarbetarnas handlingskraft som växer ur professionalitet och kännedom om göingebornas behov. En avgörande förutsättning är stor tydlighet gällande roller, arbetssätt och förväntade resultat i form av värdeskapande för göingeborna.

7.3 Organisation, processer och stöd

Med en hänvisning till rubriken ”ökat kundfokus” ovan vill vi knyta an till vikten av ett processorienterat arbetssätt med faktiska kundbehov som utgångspunkt. Liksom betänkandets författare understryker, är medborgarnas delaktighet i utformningen av den kommunala servicen en garanti för att deras behov ska uppfattas rätt. Detta är ett utvecklingsområde för Östra Göinge kommun. I samband med ett par politiska strategiers formande har fokusgrupper med olika grupperingar av göingebor medverkat i förarbetena. Erfarenheterna av detta arbete är mycket goda och framöver behöver exempelvis kommunens mer traditionella handikapp- och pensionärsråd utvecklas till utformning och funktion.

Något som ligger i linje med Tillitsdelegationens slutsatser är den kommunala organisationens tillit till medborgaren också i mer formella sammanhang som myndighetsutövning. Kontinuerliga stickprovstagningar borde kunna fungera som tillräcklig garanti för att säkerställa att systemet inte utnyttjas. En utveckling i den riktningen skulle frigöra arbetstid för handläggare att i stället ägna åt konstruktivt arbete med kommuninvånarna. Detta är en aspekt av tillit som kunde belysas

ytterligare från Tillitsdelegationens sida.

7.3.5 En samlad organisation som stödjer det goda mötet

Östra Göinge kommun delar synen på att de administrativa arbetsinsatserna har vuxit till en kritisk nivå i kommunerna. Till skillnad från slutsatserna i huvudbetänkandet, menar dock Östra Göinge kommun att rotorsaken till problemet ska sökas och åtgärdas i första hand snarare än att fokus ska läggas vid kommunens organisering av kärnverksamheternas stödfunktioner. Genom en samordning och rationalisering av de olika statliga myndigheternas uppföljningsaktiviteter, med bidrag av en ökad digitalisering av rapportering och analys, bör administrationsnivån i kommunerna bli mer rimlig.

7.4 En lärande tillsyn

7.4.2 Skollagens bestämmelse om tvingande vite i vissa situationer tas bort

Östra Göinge håller med Tillitsdelegationen om att lärande och samverkan för ökad kvalitet i utförandet gentemot kund borde vara det övergripande syftet med myndigheternas tillsyn av de kommunala verksamheterna. Östra Göinge kommun ger sitt stöd för detta förändringsförslag.

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

Östra Göinge håller med Tillitsdelegationen och ger sitt stöd för detta förändringsförslag.

7.6 Testa och pröva nya lösningar genom försök

Det första av de fyra förslag på nya former för lärande som presenteras under rubrik 7.6 handlar om att skapa forum för breddat lärande och utveckling lokalt i kommunerna.

Under hösten 2018 har Östra Göinge kommun lanserat ett koncept under namnet Göinge Tänker Nytt, där lokala aktörer från offentlig, privat och idéburen sektor träffas för ett gemensamt lärande på angelägna teman. Forskare från universitet och högskolor bjuds in som föreläsare vid sidan av andra aktörer eller organisationer för att dela med sig av goda exempel och erfarenheter. Utifrån den kunskap eller information som presenteras, diskuterar deltagarna sedan i blandade grupper och reflekterar över hur lärdomarna kan påverka det egna arbetet, lokalt i Östra Göinge. Syftet är inte bara att deltagarna ska lyssna på andras lärdomar utan att de aktivt och gemensamt ska ta resultat och slutsatser vidare i sina respektive verksamheter. På så sätt bjuds samhällets lokala aktörer in att ta en aktiv del i det gemensamma ansvarstagandet för den lokala utvecklingen.

Även om effekterna av det gemensamma lärandet inte ännu har hunnit ge resultat, är det tydligt att dessa tvärgående utvecklingsforum både är uppskattade och efterfrågade. De diskussioner som har följt på föreläsningarna har varit såväl konstruktiva som insiktsskapande.

Tillitsdelegationens förslag om att inrätta lokala mötesplatser för innovation, utveckling och samverkan får sammanfattningsvis Östra Göinges gillande.

Ständiga förbättringar är hjärtat i ledningsfilosofin Göingemodellen. Det är medarbetarnas väg till att ständigt förfina förutsättningarna, så att bästa möjliga värde skapas i kundmötet. Utmaningen enligt erfarenheter från det dagliga arbetet, är att säkerställa rätt förutsättningar för medarbetarna att arbeta systematiskt med förbättringar. Här har ledarskapet sin kanske viktigaste utmaning, att i sanning möjliggöra ett kontinuerligt förbättringsarbete med hög kvalitet.

Att skapa nya former för utveckling genom försök och test av nya vägar är en lovvärd ambition. Under de senaste tio åren har Östra Göinge kommun fortlöpande skruvat på och förändrat sitt arbetssätt inom givna ramar, vilket resulterat i den ovan presenterade ledningsfilosofin Göingemodellen. Med den erfarenheten uppfattas förslaget om ett frikommunförsök som en intressant utvecklingsväg i en strävan mot att skapa förnyelse av det kommunala Sverige.