



Datum 2018-11-07  
Diarienummer 1290/18

Yttrande till Finansdepartementet

## **Göteborgs Stads yttrande över remisserna: Med tillit växer handlingsutrymmet (SOU 2018:47) och En lärande tillsyn (SOU 2018:48)**

Göteborgs Stad stödjer Tillitsdelegationens resonemang om utmaningarna i styrningen av välfärden och offentlig verksamhet och kan ansluta sig till problembeskrivningarna i utredningen. Analysen i betänkandet ligger i linje med det som Göteborgs Stad för dialog om och har påbörjat utveckling inom, till vissa delar anammat i styrningen och till vissa delar tillämpat i praktiken. Det är med anledning av dessa erfarenheter, och att betänkandet innehåller långtgående rekommendationer i förhållande till det kommunala självstyret, som Göteborgs Stad vill se förtydliganden av rekommendationerna och vidareutveckling i Tillitsdelegationens fortsatta arbete samt i de kommande förstudierna av försöksverksamhet och frikommunförsök.

Nedan följer en redogörelse av synpunkter på betänkandets förslag på att:

- utveckla en tillitsbaserad styrning av och inom kommunsektorn
- utveckla en lärande tillsyn
- testa och pröva lösningar genom försök

Yttrandet avslutas med en samlad kommentar på betänkandets övriga avsnitt för vilka delegationen endast lämnat rekommendationer.

### **Förslagen för att utveckla en tillitsbaserad styrning av och inom kommunsektorn**

*Regeringen ska stärka sin kompetens och förmåga till styrning av välfärdssektorn. I detta ingår att genomföra en kontinuerlig systemanalys av statens styrning av välfärdssektorn*

Göteborgs Stad ser positivt på att regeringen utvecklar en mer sammanhållen och långsiktig styrning av välfärdssektorn genom en ökad samordning av ansvariga departement. Förslaget att regeringsbeslut som rör

sektorn föregås av en beredningsprocess med helhetsperspektiv, konsekvensanalys i relation till nuvarande styrning och förutsättningar för det goda mötet mellan medarbetare och medborgare, bedömer Göteborgs Stad kunna stärka förutsättningarna för förmågan att styra välfärdssektorn.

#### *Regeringen ska utforma en nationell konsultationsordning*

Göteborgs Stad bedömer att inrättande av en liknande konsultationsordning som den som föreslås kan bidra till en mer kvalitativ styrning men anser att förslaget behöver förtydligas utifrån gränsdragningen till det kommunala självstyret och kommunernas befintliga ansvarsfördelning.

Det finns idag svårigheter med samordningen och styrningen av kommuner och landsting. Uppskattningsvis finns ett hundratal statliga myndigheter som oberoende av varandra har i uppdrag att styra den regionala och lokala nivån. Det är ett förhållande som påverkar en sammanhållen styrning negativt. Konsultationsordningen syftar till att utveckla dialog, koordinering och förstärkt samverkan mellan staten, landstingen och kommunerna, vilket Göteborgs Stad ser som positivt.

#### *Regeringen ska ha som huvudprincip att använda sig av generella statsbidrag*

Göteborgs Stad tillstyrker förslaget att regeringen ska ha som huvudprincip att använda sig av generella statsbidrag och att det är positivt att de riktade statsbidragen minskar. De är ibland riktade mot insatser som inte motsvarar de lokala utvecklingsbehoven vilket kan innebära att viktiga lokala behov får stå tillbaka för nationella satsningar. Statsbidragens utformning är många gånger mycket detaljerade och kräver omfattande administration på flera nivåer i verksamheterna både vad gäller ansökningsförfarandet och uppföljning av bidragen.

#### *Rekommendationer för att utveckla en tillitsbaserad mål- och resultatstyrning*

I anslutning till förslagen ovan lämnar betänkandet rekommendationer för att utveckla en tillitsbaserad mål- och resultatstyrning inom kommuner och landsting. Kommuner och landsting rekommenderas 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. Göteborgs Stad delar uppfattningen att det är angeläget, i synnerhet att få fram och systematisera data/information för att följa upp resultat och effekter för medborgarna.

Göteborgs Stad har inte minst kopplat till sin storlek, erfarenhet av att handha omfattande mängder mål, statistik, mått och indikatorer samt kvalitativa beskrivningar. Att praktisera relevans (även kopplat till helhetsperspektiv) som raster för gallring är i praktiken svårt eftersom olika huvudintressenter - myndigheter, politisk ledning på central och lokal nivå samt ansvariga chefer - ger en självklar relevans åt olika kvantitativ och kvalitativ data. Därför ser Göteborgs Stad att delegationen skulle behöva problematisera resonemanget och förtydliga rekommendationen så att ett viktigt problemområde kan adresseras på ett verkningsfullt sätt.

Delegationen riktar här även en rekommendation till regeringen att skapa förutsättningar för ett *datadrivet analysarbete kring insatser inom välfärden*. Här understryker Göteborgs Stad vikten av att representanter från brukarorganisationer ska finnas med för att hitta variabler som kan ge information om vilket värde en insats ger brukaren i den enskilda situationen. De variabler som används måste mäta kvalitetsdimensionen för slutanvändaren. En förbättrad uppföljning och analys leder till förbättrade beslutsunderlag som beskriver verkligheten i välfärdssektorn på ett så realistiskt sätt som möjligt. Regeringen bör också skapa de förutsättningar som krävs för att hela världsfärdssektorn ska understödjas av ett datadrivet analysarbete utifrån de insatser som beslutas. Göteborgs Stad anser att ett sådant arbete är nödvändigt för att uppnå en systematisk verksamhetsuppföljning av behoven hos brukarna i kommunen, vilka insatser som ges, om brukarens situation har förändrats efter insatserna, om brukaren når de mål som satts upp samt vad brukaren tycker om insatserna. Insamlandet ger information om individärendet men måste i datasystemet kunna aggregeras till verksamhetsnivå och så småningom också kunna användas i nationell statistik för att ge reell kunskap om beslutade insatser verkligen ger önskvärda resultat.

#### *Regeringen ska rikta forskningsfinansiering mot verksamhetsnära forskning*

Det har gjorts en rad satsningar redan på verksamhetsnära forskning, men Göteborgs Stad delar delegationens bedömning av att behovet är fortsatt stort och ytterligare satsningar krävs. För att viktiga frågor och praktiska problem som finns inom verksamheterna ska kunna vara föremål för forskning och för att metoder eller insatser ska kunna förbättras, behövs en utvecklad dialog och tätare samarbete mellan de professionella yrkesutövarna i verksamheterna å ena sidan och forskningen å den andra.

Här rekommenderar Tillitsdelegationen att kommuner bör skapa förutsättningar för verksamheter att delta i forskningsprojekt och med fördel delta i finansieringen. Göteborgs Stad vill väcka frågan om kommunernas förutsättningar att finansiera forskning i förhållande till utmaningarna som

identifierats när det gäller att finansiera välfärden på sikt. Däremot ställer sig Göteborgs Stad bakom delegationens rekommendationer gällande ett gemensamt ansvarstagande för att initiera och bedriva forskningsledda samarbeten mellan kommunen och akademien. Det är positivt att regeringen föreslår skapa finansiella förutsättningar för att understödja framtida samverkan på området vilket är ett viktigt incitament till att en sådana samverkansprocesser utvecklas och stöds.

### **Förslagen för att utveckla en lärande tillsyn**

*Förtydliga tillsynens inriktning inom hälso- och sjukvård, omsorg och skola till riksdagen*

Göteborgs Stad anser generellt att det är bra att nuvarande tillsynsstrategi inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg är föremål för en kritisk översyn. Göteborgs Stad delar flera av de negativa erfarenheter av omfattande statlig tillsyn som beskrivs i betänkandet. Ökad tillsyn, som inte uppfattas som stödjande, och som kräver mycket administration och dokumentation är delar av sådana erfarenheter. Därför ställer sig Göteborgs Stad sig bakom förslaget om att regeringen i en skrivelse till riksdagen ska förtydliga att tillsynen av vård, skola och omsorg ska vara situations- och verksamhetsanpassad i syfte att kunna fungera såväl kontrollerande som främjande av utveckling. Särskilt angeläget är det att tillsynen i större utsträckning kan fungera utvecklingsdrivande.

Delegationen lämnar förslag på åtgärder som ska bidra till en utveckling i en sådan riktning. Det handlar då både om vad som ska granskas och på vilket sätt. Göteborgs Stad anser att en vridning från huvudsaklig tonvikt på regelefterlevnad mot mer kvalitativt orienterade inslag är önskvärd. En sådan fokusförskjutning skulle bidra till att tillsynen i större utsträckning fångade de aspekter av verksamheten som är väsentligt för patienter, elever och brukare och som bör vara den centrala utgångspunkten för utvecklingsinsatser.

Delegationens förslag om att tillsynen i större utsträckning bör situations- och verksamhetsanpassas bedömer Göteborgs Stad också som rätt väg att gå. Göteborgs erfarenheter från Skolinspektion och Inspektionen för vård och omsorg visar att en likformig och standardiserad regelbunden tillsyn inte alltid kan hantera variationerna i verksamheterna. Att tillsynen är utformad på samma sätt oavsett verksamhetens förutsättningar och aktuella situation gör att tillsynen sällan fångar och griper tag i de delar av verksamheten som har betydelse för det fortsatta utvecklingsarbetet. Det innebär att en verksamhet med mycket hög kvalitet granskas på samma sätt och i samma omfattning som en verksamhet med stora brister och

utmaningar. Därför skulle tillsynen tjäna på att i större utsträckning prioriteras utifrån risk och behov.

För att få tillsynen att bli mer utvecklingsdrivande krävs inte enbart en förändring av vad som ska granskas. Även hur granskningen ska gå till spelar här roll. Delegationen föreslår att en lärande tillsyn som främjar utveckling ska bygga på dialog och medskapande. Göteborgs Stads erfarenheter av statlig tillsyn är att tillsynsprocessen idag har alltför stort fokus på skriftlig dokumentation och kommunikation i skriftlig form som tar mycket tid i anspråk för verksamheterna. De gånger som tillsynen leder till reflektion och eftertanke som i sin tur kan inspirera till utvecklingsinsatser, grundar sig ofta i en dialog mellan inspektörer och de tillsynade. Särskilt givande upplevs tillsynen när inspektörer med kunskap om verksamheten vågar ge råd och vägledning i samband med tillsynen. Att inspektörerna kan lämna detaljerna och göra mer sammanvägda bedömningar bidrar också till att tillsynen kan bli mer relevant.

Göteborgs Stad vill också lyfta fram att tillsyn ofta ger god information om verksamhetens förutsättningar. En information som kan vara användbar för staten i sin roll som lagstiftare. Göteborgs Stad anser att en tillsyn som i större utsträckning fokuserar på mer kvalitativt orienterade inslag och som är mer situationsanpassad i större utsträckning kan fånga upp sådan information i motsats till om tillsynen utgår en strikt laglighetsprövning.

#### *Förslag på att den tvingande bestämmelsen om vitesföreläggande i skollagen tas bort*

Delegationen föreslår att 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.

Göteborgs Stad avstyrker förslaget och ser en risk i att försvaga Skolinspektionens vitesmöjligheter, inte minst med tanke på att det är en verkningsfull åtgärd mot kommunala huvudmän som inte fullföljer sina skyldigheter, vilket har varit aktuellt i Göteborgs Stad vid ett flertal tillfällen. Fokus bör ligga på att förverkliga Skolkommisionens förslag om likvärdiga sanktionsmöjligheter gentemot huvudmännen, som riksdagen beslutat om.

#### *Förslag på att patientsäkerhetslagens (2010:659) bestämmelse om tillsynens inriktning (7 kap. 3 §, andra stycket) tas bort*

Nuvarande patientsäkerhetslag innehåller bestämmelse om att tillsyn främst ska inriktas på vårdgivarens systematiska patientsäkerhetsarbete.

I delbetänkandet föreslås att denna bestämmelse tas bort. Genom föreslagen ändring öppnar lagstiftningen upp för att tillsynen av det systematiska patientsäkerhetsarbetet kan vara en av flera möjliga inriktningar. Därmed ökar möjligheterna för IVO att avgöra vad tillsynen ska fokusera på i linje med en mer lärande tillsyn, samtidigt som även patientperspektivet kan ges större omfattning. För den tillsynade, oavsett kommunal eller enskild aktör, kan detta medföra en större variation vid inspektion, men samtidigt ökade möjligheter att också stärka och åtgärda andra delar av verksamheten. En liknande inriktning får anses bidra till att tillsynen i större utsträckning än idag kan bidra till utvecklingsarbetet i de tillsynade verksamheterna. Göteborgs Stad tillstyrker förslaget och delar tillitsdelegationens bedömning att föreslagna förändringar bidrar till en mer utvecklingsinriktad tillsyn och därmed en mer tillitsbaserad styrning.

### **Förslag om att testa och pröva lösningar genom försök**

#### *Inrätta ett Nationellt policylab*

Göteborgs Stad ser positivt på delegationens förslag att möta behovet av att skapa förutsättningar för innovation i offentlig sektor på flera sammanlänkade plan där också ett nationellt policylab skulle ingå. Att finna former för att tillgodose regeringens behov av att snabbt kunna fånga och hantera frågor kring möjliga förändringar av regelverk, är viktigt för att utveckling och förutsättningar ska gå i takt.

Innan beslut fattas om ett nationellt policylab ser Göteborgs Stad dock behov av en förstudie för att utreda vilka konsekvenser som inrättandet av en sådan funktion kan få på övriga intressenter och ordinarie beredningsprocesser. Förstudien behöver också belysa Vinnovas förutsättningar och mandat för att klara ett sådant komplext uppdrag. Göteborgs Stad ser att förstudien bör ta del av erfarenheter bland landets kommuner och inbjuda till dialog om utformningen av funktionen.

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

Göteborgs Stad ser värdet av att inom ramen för olika typer av piloter (försöksverksamhet respektive frikommunförsök) praktiskt pröva de principer och undanröjande av hinder som redovisas i betänkandet. Många av delegationens rekommendationer är allmänt hållna och behöver vidareutvecklas innan de kan fungera vägledande för kommunledning. Göteborgs Stad ser att försöksverksamheten som föreslås är en arena för att pröva och skärpa rekommendationerna. Det är viktigt att förstudierna har en

prövande ansats i förhållande till tidsramarna (5 år) och omfattningen på frikommunförsöket (10-15 kommuner) och huruvida försöken ska bedrivas parallellt eller stegvis. Viktigt är att kriterierna för vilka kommuner som väljs till frikommunförsöket sätts utifrån att pröva olika problemställningar och karaktärer på kommuner, till exempel storleksmässigt. Viktigt är också att involvera forskningen och att SKL pekats ut som en viktig samarbetspartner och att resurser läggs på en kvalitativ utvärdering.

### **Betänkandets rekommendationer i övrigt**

Förutom förslagen ovan riktar Tillitsdelegationen ett antal rekommendationer till kommun- och landstingsledningar. Det gäller inte minst områdena för att uppnå ett mer tillitsbaserat ledarskap, medledarskap, värdegrund och kultur samt en mer ändamålsenlig organisation med processer och stöd.

Göteborgs Stad delar beskrivningar av problem och utmaningar i betänkandena och kan i allt väsentligt ställa sig bakom andemeningen i rekommendationerna. Styrningen och ledningen måste stärka sitt fokus på medborgarens behov och dennes förutsättningar och egna kapacitet att bidra med kunskap om hur insatser och stöd kan formas. Göteborgs Stad ser också en stark koppling mellan delegationens rekommendationer och förslag och offentlig sektors förutsättningar att klara kompetensförsörjningen. Att ge medarbetarna större handlingsutrymme och förutsättningar för delaktighet är en viktig grund för att öka attraktiviteten inte minst i välfärdsuppdragen. Det behövs mer kunskapsutveckling och kollegialt lärande där medarbetarens kunskap används som en självklar resurs i verksamhetsutveckling och innovationsarbete.

Göteborgs Stad ser dock ett problem i att rekommendationerna är för allmänt hållna i förhållande till problembeskrivningarna. Ett exempel är: ”Kommuner och landsting bör utveckla värderingsstyrda organisationer”. Den väcker en uppsättning frågor som måste redas ut i sina konsekvenser för att inte styrfilosofier ska adderas på varandra. Med tanke på Tillitsdelegationens långtgående rekommendationer i förhållande till det kommunala självstyret är det viktigt att de utmaningar som kommunledningar ser adresseras. Den politiska ledningsnivån bör omfattas, inte bara chefer, av rekommendationen om att stödja ett helhetsperspektiv samt säkerställa att arbetet tar sin utgångspunkt i verksamhetens syfte och medborgarens behov.

Eftersom rekommendationerna i allt väsentligt tangerar redan uppsatta mål och ambitioner för stadens arbete, men där den praktiska tillämpningen visar sig allt annat än självklar, vill Göteborgs Stad att rekommendationerna förtydligas, till exempel via försöksverksamheten. Utmaningen i en förflyttning mot tillitsbaserad styrning behöver belysas mer utifrån hur olika styrlogiker och intressen ska avvägas. Några exempel är värderingsstyrning i förhållande till

mål- och resultatstyrning samt regelstyrning, den politiska ledningens ambitioner i förhållande till verksamheternas behov av fokus på grunduppdrag, stödfunktionernas expertis i förhållande till kärnverksamhetens ofta handfasta intressen av hjälp, oberoende kontroll i förhållande till medskapande, utvecklingsinriktad granskning, professionens mandat och ställning i förhållande till brukaren och dess upplevelse.

I forskningsrapporten ”Styra och leda med tillit – forskning och praktik (Bringselius 2018), som Tillitsdelegationen tagit fasta på, presenteras villkor och restriktioner som kommer in på den här typen av avvägningar. Det här resonemanget behöver fördjupas och prövas inom ramen för Tillitsdelegationens fortsatta arbete och inom den försöksverksamhet som delegationen föreslår förstudie av.

----

Vid behandlingen av ärendet förekom skiljaktiga meningar:

Helene Odenjung (L) yrkade att kommunstyrelsens yttrande skulle ha den lydelse som anges ovan, enligt yrkande från L, M och KD den 7 november 2018, bilaga A.

Daniel Bernmar (V) yrkade att kommunstyrelsens yttrande skulle ha den lydelse som stadsledningskontoret föreslagit enligt bilaga B, samt avslag på yrkandet från Helene Odenjung (L).

Vid omröstning röstade Mariya Voyvodova (S), Ulf Kamne (MP), Daniel Bernmar (V), Marina Johansson (S), Jonas Attenius (S) och ordföranden Ann-Sofie Hermansson (S) bifall till Daniel Bernmars yrkande.

Jonas Ransgård (M), Helene Odenjung (L), David Lega (KD), Kristina Tharing (M), Hampus Magnusson (M), Martin Wannholt och Lars Hansson (-) röstade för bifall till Helene Odenjungs yrkande.

Kommunstyrelsen beslutade med sex röster mot sju att bifalla Helene Odenjungs yrkande.

Daniel Bernmar (V) antecknade som yttrande en skrivelse från den 7 november 2018, enligt bilaga C.

Göteborg den 7 november 2018  
GÖTEBORGS KOMMUNSTYRELSE

Ann-Sofie Hermansson

Mathias Sköld



**Yrkande angående remiss från Finansdepartementet –  
Tillitsdelegationens betänkande Med tillit växer  
handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av  
välfärdssektorn**

---

**Förslag till beslut i kommunstyrelsen**

- Att avstyrka tillitsdelegationens förslag om att den tvingande bestämmelsen om vitesföreläggande i skollagen ska tas bort.
- Att i övrigt godkänna Stadsledningskontorets förslag till yttrande.

OECD har påpekat att svenska skolan brister i ansvarsutkrävande och att vi har en otydlig styrkedja, den uppfattningen delar vi. Detta kommer att ta tid att lösa, men det är högst nödvändigt. Alliansen vill exempelvis se över de riktade statsbidragen så att de blir mer generella och kan användas mer utifrån de givna förutsättningarna på den enskilda skolan.

För oss är det en självklarhet att exempelvis Skolinspektionen behöver utvecklas i linje med den försöksverksamhet med regelbunden kvalitetsgranskning som beskrivs i Tillitsdelegationens betänkande.

Däremot är vi kritiska till Tillitsdelegationens förslag att försvaga Skolinspektionens vitesmöjligheter. Inte minst med tanke på att det är en verkningsfull åtgärd mot kommunala huvudmän som inte fullföljer sina skyldigheter, vilket har varit aktuellt i Göteborgs stad vid ett flertal tillfällen. Vi delar således inte Stadsledningskontorets uppfattning i frågan. Fokus bör nu ligga på att förverkliga Skolkommisionens förslag om likvärdiga sanktionsmöjligheter gentemot huvudmännen, som riksdagen beslutat om.

## **Göteborgs Stads yttrande över remisserna: Med tillit växer handlingsutrymmet (SOU 2018:47) och En lärande tillsyn (SOU 2018:48)**

---

Göteborgs Stad stödjer Tillitsdelegationens resonemang om utmaningarna i styrningen av välfärden och offentlig verksamhet och kan ansluta sig till problembeskrivningarna i utredningen. Analysen i betänkandet ligger i linje med det som Göteborgs Stad för dialog om och har påbörjat utveckling inom, till vissa delar anammat i styrningen och till vissa delar tillämpat i praktiken. Det är med anledning av dessa erfarenheter, och att betänkandet innehåller långtgående rekommendationer i förhållande till det kommunala självstyret, som Göteborgs Stad vill se förtydliganden av rekommendationerna och vidareutveckling i Tillitsdelegationens fortsatta arbete samt i de kommande förstudierna av försöksverksamhet och frikommunförsök.

Nedan följer en redogörelse av synpunkter på betänkandets förslag på att:

- utveckla en tillitsbaserad styrning av och inom kommunsektorn
- utveckla en lärande tillsyn
- testa och pröva lösningar genom försök

Yttrandet avslutas med en samlad kommentar på betänkandets övriga avsnitt för vilka delegationen endast lämnat rekommendationer.

### **Förslagen för att utveckla en tillitsbaserad styrning av och inom kommunsektorn**

*Regeringen ska stärka sin kompetens och förmåga till styrning av välfärdssektorn. I detta ingår att genomföra en kontinuerlig systemanalys av statens styrning av välfärdssektorn.*

Göteborgs Stad ser positivt på att regeringen utvecklar en mer sammanhållen och långsiktig styrning av välfärdssektorn genom en ökad samordning av ansvariga departement. Förslaget att regeringsbeslut som rör sektorn föregås av en beredningsprocess med helhetsperspektiv, konsekvensanalys i relation till nuvarande styrning och förutsättningar för det goda mötet mellan medarbetare och medborgare, bedömer Göteborgs Stad kunna stärka förutsättningarna för förmågan att styra välfärdssektorn.

*Regeringen ska utforma en nationell konsultationsordning*

Göteborgs Stad bedömer att inrättande av en liknande konsultationsordning som den som föreslås kan bidra till en mer kvalitativ styrning men anser att förslaget behöver förtydligas utifrån gränsdragningen till det kommunala självstyret och kommunernas befintliga ansvarsfördelning.

Det finns idag svårigheter med samordningen och styrningen av kommuner och landsting. Uppskattningsvis finns ett hundratal statliga myndigheter som oberoende av varandra har i uppdrag att styra den regionala och lokala nivån. Det är ett förhållande som påverkar en sammanhållen styrning negativt. Konsultationsordningen syftar till att utveckla dialog, koordinering och förstärkt samverkan mellan staten, landstingen och kommunerna, vilket Göteborgs Stad ser som positivt.

*Regeringen ska ha som huvudprincip att använda sig av generella statsbidrag*

Göteborgs Stad tillstyrker förslaget att regeringen ska ha som huvudprincip att använda sig av generella statsbidrag och att det är positivt att de riktade statsbidragen minskar. De är ibland riktade mot insatser som inte motsvarar de lokala utvecklingsbehoven vilket kan innebära att viktiga lokala behov får stå tillbaka för nationella satsningar. Statsbidragens utformning är många gånger mycket detaljerade och kräver omfattande administration på flera nivåer i verksamheterna både vad gäller ansökningsförfarandet och uppföljning av bidragen.

*Rekommendationer för att utveckla en tillitsbaserad mål- och resultatstyrning*

I anslutning till förslagen ovan lämnar betänkandet rekommendationer för att utveckla en tillitsbaserad mål- och resultatstyrning inom kommuner och landsting. Kommuner och landsting rekommenderas 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. Göteborgs Stad delar uppfattningen att det är angeläget, i synnerhet att få fram och systematisera data/information för att följa upp resultat och effekter för medborgarna.

Göteborgs Stad har inte minst kopplat till sin storlek, erfarenhet av att handha omfattande mängder mål, statistik, mått och indikatorer samt kvalitativa beskrivningar. Att praktisera relevans (även kopplat till helhetsperspektiv) som raster för gallring är i praktiken svårt eftersom olika huvudintressenter - myndigheter, politisk ledning på central och lokal nivå samt ansvariga chefer - ger en självklar relevans åt olika kvantitativ och

kvalitativ data. Därför ser Göteborgs Stad att delegationen skulle behöva problematisera resonemanget och förtydliga rekommendationen så att ett viktigt problemområde kan adresseras på ett verkningsfullt sätt.

Delegationen riktar här även en rekommendation till regeringen att skapa förutsättningar för ett *datadrivet analysarbete kring insatser inom välfärden*. Här understryker Göteborgs Stad vikten av att representanter från brukarorganisationer ska finnas med för att hitta variabler som kan ge information om vilket värde en insats ger brukaren i den enskilda situationen. De variabler som används måste mäta kvalitetsdimensionen för slutanvändaren. En förbättrad uppföljning och analys leder till förbättrade beslutsunderlag som beskriver verkligheten i välfärdssektorn på ett så realistiskt sätt som möjligt. Regeringen bör också skapa de förutsättningar som krävs för att hela världsfärdssektorn ska understödjas av ett datadrivet analysarbete utifrån de insatser som beslutas. Göteborgs Stad anser att ett sådant arbete är nödvändigt för att uppnå en systematisk verksamhetsuppföljning av behoven hos brukarna i kommunen, vilka insatser som ges, om brukarens situation har förändrats efter insatserna, om brukaren når de mål som satts upp samt vad brukaren tycker om insatserna. Insamlandet ger information om individärendet men måste i datasystemet kunna aggregeras till verksamhetsnivå och så småningom också kunna användas i nationell statistik för att ge reell kunskap om beslutade insatser verkligen ger önskvärda resultat.

#### *Regeringen ska rikta forskningsfinansiering mot verksamhetsnära forskning*

Det har gjorts en rad satsningar redan på verksamhetsnära forskning, men Göteborgs Stad delar delegationens bedömning av att behovet är fortsatt stort och ytterligare satsningar krävs. För att viktiga frågor och praktiska problem som finns inom verksamheterna ska kunna vara föremål för forskning och för att metoder eller insatser ska kunna förbättras, behövs en utvecklad dialog och tätare samarbete mellan de professionella yrkesutövarna i verksamheterna å ena sidan och forskningen å den andra.

Här rekommenderar Tillitsdelegationen att kommuner bör skapa förutsättningar för verksamheter att delta i forskningsprojekt och med fördel delta i finansieringen. Göteborgs Stad vill väcka frågan om kommunernas förutsättningar att finansiera forskning i förhållande till utmaningarna som identifierats när det gäller att finansiera välfärden på sikt. Däremot ställer sig Göteborgs Stad bakom delegationens rekommendationer gällande ett gemensamt ansvarstagande för att initiera och bedriva forskningsledda samarbeten mellan kommunen och akademien. Det är positivt att regeringen föreslår skapa finansiella förutsättningar för att understödja framtida

samverkan på området vilket är ett viktigt incitament till att en sådana samverkansprocesser utvecklas och stöds.

### **Förslagen för att utveckla en lärande tillsyn**

*Förtydliga tillsynens inriktning inom hälso- och sjukvård, omsorg och skola till riksdagen*

Göteborgs Stad anser generellt att det är bra att nuvarande tillsynsstrategi inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg är föremål för en kritisk översyn. Göteborgs Stad delar flera av de negativa erfarenheter av omfattande statlig tillsyn som beskrivs i betänkandet. Ökad tillsyn, som inte uppfattas som stödjande, och som kräver mycket administration och dokumentation är delar av sådana erfarenheter. Därför ställer sig Göteborgs Stad sig bakom förslaget om att regeringen i en skrivelse till riksdagen ska förtydliga att tillsynen av vård, skola och omsorg ska vara situations- och verksamhetsanpassad i syfte att kunna fungera såväl kontrollerande som främjande av utveckling. Särskilt angeläget är det att tillsynen i större utsträckning kan fungera utvecklingsdrivande.

Delegationen lämnar förslag på åtgärder som ska bidra till en utveckling i en sådan riktning. Det handlar då både om vad som ska granskas och på vilket sätt. Göteborgs Stad anser att en vridning från huvudsaklig tonvikt på regelefterlevnad mot mer kvalitativt orienterade inslag är önskvärd. En sådan fokusförskjutning skulle bidra till att tillsynen i större utsträckning fånga de aspekter av verksamheten som är väsentligt för patienter, elever och brukare och som bör vara den centrala utgångspunkten för utvecklingsinsatser.

Delegationens förslag om att tillsynen i större utsträckning bör situations- och verksamhetsanpassas bedömer Göteborgs Stad också som rätt väg att gå. Göteborgs erfarenheter från Skolinspektion och Inspektionen för vård och omsorg visar att en likformig och standardiserad regelbunden tillsyn inte alltid kan hantera variationerna i verksamheterna. Att tillsynen är utformad på samma sätt oavsett verksamhetens förutsättningar och aktuella situation gör att tillsynen sällan fångar och griper tag i de delar av verksamheten som har betydelse för det fortsatta utvecklingsarbetet. Det innebär att en verksamhet med mycket hög kvalitet granskas på samma sätt och i samma omfattning som en verksamhet med stora brister och utmaningar. Därför skulle tillsynen tjäna på att i större utsträckning prioriteras utifrån risk och behov.

För att få tillsynen att bli mer utvecklingsdrivande krävs inte enbart en förändring av vad som ska granskas. Även hur granskningen ska gå till spelar här roll. Delegationen föreslår att en lärande tillsyn som främjar

utvecklig ska bygga på dialog och medskapande. Göteborgs Stads erfarenheter av statlig tillsyn är att tillsynsprocessen idag har alltför stort fokus på skriftlig dokumentation och kommunikation i skriftlig form som tar mycket tid i anspråk för verksamheterna. De gånger som tillsynen leder till reflektion och eftertanke som i sin tur kan inspirera till utvecklingsinsatser, grundar sig ofta i en dialog mellan inspektörer och de tillsynade. Särskilt givande upplevs tillsynen när inspektörer med kunskap om verksamheten vågar ge råd och vägledning i samband med tillsynen. Att inspektörerna kan lämna detaljerna och göra mer sammanvägda bedömningar bidrar också till att tillsynen kan bli mer relevant.

Göteborgs Stad vill också lyfta fram att tillsyn ofta ger god information om verksamhetens förutsättningar. En information som kan vara användbar för staten i sin roll som lagstiftare. Göteborgs Stad anser att en tillsyn som i större utsträckning fokuserar på mer kvalitativt orienterade inslag och som är mer situationsanpassad i större utsträckning kan fånga upp sådan information i motsats till om tillsynen utgår en strikt laglighetsprövning.

*Förslag på att den tvingande bestämmelsen om vitesföreläggande i skollagen tas bort*

Delegationen föreslår att 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.

Göteborgs Stad tillstyrker förslaget och menar att vite inte alla gånger är det incitament som leder till förbättringar. Delegationen beskriver att skälen bakom att nuvarande bestämmelse infördes var att detta ansågs ge förutsättningar att göra tillsynen med effektiv. Ett föreläggande med vite skulle bidra till att åtgärder i större utsträckning vidtogs för att åtgärda de brister som identifierats i tillsynen. Här menar Göteborgs Stad att det finns anledning att ifrågasätta antagandet att inspektion förenat med vite är det medel som bäst leder till utveckling. Som också beskrivs i delegationens betänkande finns anledning att ifrågasätta den rationalistiska tankegången att orsak och verkan kan bestämmas med precision och att föreläggande med vite alltid per automatik leder till det bättre. Tillsyn blir universallösningen som ska matcha de problem som ska lösas utan hänsyn till den komplexa verkligheten. Av den anledningen är det därför bra att tvingande vite tas bort och att nu tillsynens förelägganden får förenas med vite i de fall det bedöms som lämpligt.

*Förslag på att patientsäkerhetslagens (2010:659) bestämmelse om tillsynens inriktning (7 kap. 3 §, andra stycket) tas bort*

Nuvarande patientsäkerhetslag innehåller bestämmelse om att tillsyn främst ska inriktas på vårdgivarens systematiska patientsäkerhetsarbete. I delbetänkandet föreslås att denna bestämmelse tas bort. Genom föreslagen ändring öppnar lagstiftningen upp för att tillsynen av det systematiska patientsäkerhetsarbetet kan vara en av flera möjliga inriktningar. Därmed ökar möjligheterna för IVO att avgöra vad tillsynen ska fokusera på i linje med en mer lärande tillsyn, samtidigt som även patientperspektivet kan ges större omfattning. För den tillsynade, oavsett kommunal eller enskild aktör, kan detta medföra en större variation vid inspektion, men samtidigt ökade möjligheter att också stärka och åtgärda andra delar av verksamheten. En liknande inriktning får anses bidra till att tillsynen i större utsträckning än idag kan bidra till utvecklingsarbetet i de tillsynade verksamheterna. Göteborgs Stad tillstyrker förslaget och delar tillitsdelegationens bedömning att föreslagna förändringar bidrar till en mer utvecklingsinriktad tillsyn och därmed en mer tillitsbaserad styrning.

### **Förslag om att testa och pröva lösningar genom försök**

*Inrätta ett Nationellt policylab*

Göteborgs Stad ser positivt på delegationens förslag att möta behovet av att skapa förutsättningar för innovation i offentlig sektor på flera sammanlänkade plan där också ett nationellt policylab skulle ingå. Att finna former för att tillgodose regeringens behov av att snabbt kunna fånga och hantera frågor kring möjliga förändringar av regelverk, är viktigt för att utveckling och förutsättningar ska gå i takt.

Innan beslut fattas om ett nationellt policylab ser Göteborgs Stad dock behov av en förstudie för att utreda vilka konsekvenser som inrättandet av en sådan funktion kan få på övriga intressenter och ordinarie beredningsprocesser. Förstudien behöver också belysa Vinnovas förutsättningar och mandat för att klara ett sådant komplext uppdrag. Göteborgs Stad ser att förstudien bör ta del av erfarenheter bland landets kommuner och inbjuda till dialog om utformningen av funktionen.

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

Göteborgs Stad ser värdet av att inom ramen för olika typer av piloter (försöksverksamhet respektive frikommunförsök) praktiskt pröva de principer och undanröjande av hinder som redovisas i betänkandet. Många

av delegationens rekommendationer är allmänt hållna och behöver vidareutvecklas innan de kan fungera vägledande för kommunledningar. Göteborgs Stad ser att försöksverksamheten som föreslås är en arena för att pröva och skärpa rekommendationerna. Det är viktigt att förstudierna har en prövande ansats i förhållande till tidsramarna (5 år) och omfattningen på frikommunförsöket (10-15 kommuner) och huruvida försöken ska bedrivas parallellt eller stegvis. Viktigt är att kriterierna för vilka kommuner som väljs till frikommunförsöket sätts utifrån att pröva olika problemställningar och karaktärer på kommuner, till exempel storleksmässigt. Viktigt är också att involvera forskningen och att SKL pekats ut som en viktig samarbetspartner och att resurser läggs på en kvalitativ utvärdering.

### **Betänkandets rekommendationer i övrigt**

Förutom förslagen ovan riktar Tillitsdelegationen ett antal rekommendationer till kommun- och landstingsledningar. Det gäller inte minst områdena för att uppnå ett mer tillitsbaserat ledarskap, medledarskap, värdegrund och kultur samt en mer ändamålsenlig organisation med processer och stöd.

Göteborgs Stad delar beskrivningar av problem och utmaningar i betänkandena och kan i allt väsentligt ställa sig bakom andemeningen i rekommendationerna. Styrningen och ledningen måste stärka sitt fokus på medborgarens behov och dennes förutsättningar och egna kapacitet att bidra med kunskap om hur insatser och stöd kan formas. Göteborgs Stad ser också en stark koppling mellan delegationens rekommendationer och förslag och offentlig sektors förutsättningar att klara kompetensförsörjningen. Att ge medarbetarna större handlingsutrymme och förutsättningar för delaktighet är en viktig grund för att öka attraktiviteten inte minst i välfärdsuppdragen. Det behövs mer kunskapsutveckling och kollegialt lärande där medarbetarens kunskap används som en självklar resurs i verksamhetsutveckling och innovationsarbete.

Göteborgs Stad ser dock ett problem i att rekommendationerna är för allmänt hållna i förhållande till problembeskrivningarna. Ett exempel är: ”Kommuner och landsting bör utveckla värderingsstyrda organisationer”. Den väcker en uppsättning frågor som måste redas ut i sina konsekvenser för att inte styrfilosofier ska adderas på varandra. Med tanke på Tillitsdelegationens långtgående rekommendationer i förhållande till det kommunala självstyret är det viktigt att de utmaningar som kommunledningar ser adresseras. Den politiska ledningsnivån bör omfattas, inte bara chefer, av rekommendationen om att stödja ett helhetsperspektiv samt säkerställa att arbetet tar sin utgångspunkt i verksamhetens syfte och medborgarens behov.



Eftersom rekommendationerna i allt väsentligt tangerar redan uppsatta mål och ambitioner för stadens arbete, men där den praktiska tillämpningen visar sig allt annat än självklar, vill Göteborgs Stad att rekommendationerna förtydligas, till exempel via försöksverksamheten. Utmaningen i en förflyttning mot tillitsbaserad styrning behöver belysas mer utifrån hur olika styrlogiker och intressen ska avvägas. Några exempel är värderingsstyrning i förhållande till mål- och resultatstyrning samt regelstyrning, den politiska ledningens ambitioner i förhållande till verksamheternas behov av fokus på grunduppdrag, stödfunktionernas expertis i förhållande till kärnverksamhetens ofta handfasta intressen av hjälp, oberoende kontroll i förhållande till medskapande, utvecklingsinriktad granskning, professionens mandat och ställning i förhållande till brukaren och dess upplevelse. I forskningsrapporten ”Styra och leda med tillit – forskning och praktik (Bringselius 2018), som Tillitsdelegationen tagit fasta på, presenteras villkor och restriktioner som kommer in på den här typen av avvägningar. Det här resonemanget behöver fördjupas och prövas inom ramen för Tillitsdelegationens fortsatta arbete och inom den försöksverksamhet som delegationen föreslår förstudie av.

**Yttrande över Remiss från Finansdepartementet -  
Tillitsdelegationens betänkande Med tillit växer  
handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av  
velfärdssektorn (SOU 2018:47)**

---

Problemen inom den offentliga välfärden har under flera år växt sig allt större. Kommuner tvingades under 90-talets ekonomiska kris att anpassa sina utgifter, då skatteintäkterna minskade. För att effektivisera verksamheterna inspirerades man av näringslivet för att hitta nya billiga sätt att styra den offentliga verksamheten på. Genom att konkurrensutsätta välfärden tänkte man sig att verksamheterna skulle bli mer effektiva och billiga. Detta brukar i dagligt tal kallas för New Public Management (NPM).

Genom marknadsstyrning av välfärden kan vi se att stora problem har uppstått. Vi har en offentlig verksamhet som är allt mer underfinansierad, men som genom marknadsstyrningen ska effektiviseras ännu mer för att rätta till de stora brister som finns. Ett av grundproblemen med att styra den offentliga välfärden som på vilken marknad som helst är att de välfärdspolitiska målen helt sätts ur spel. Eftersom den offentligt finansierade välfärden inte styrs enligt marknadslogik krävs att man genom juridiken måste skapa system för att kunna likna marknaden. Ett bra exempel på detta är Lagen om valfrihetssystem (LOV).

För att marknadsstyrning ska fungera krävs omfattande system för kontroll och uppföljning av verksamheterna. Om politiker ska kunna följa upp att de satta målen blir genomförda krävs dokumentation. Att den administrativa bördan ökat för många välfärdsarbetare såsom lärare, socialsekreterare och chefer är en direkt följd av detta. Det är därför bra att tillitsdelegationen fokuserar på att med tillit till professionerna så växer handlingsutrymmet.

Betänkandet belyser hur viktigt ett antal områden är för att uppnå ett mer tillitsbaserat ledarskap, vilket är positivt. Att ge medarbetarna mer handlingsutrymme och ökad delaktighet i verksamheten tror vi är avgörande för att välfärdssektorn ska utvecklas. Stadsledningskontoret har också uppmärksammat att vissa rekommendationer är för allmänt hållna (s.11) i yttrandet där exemplet ”kommuner och landsting bör utveckla värderingsstyrda organisationer” tas upp. Det är bra att yttrandet belyser att

sådana skrivningar behöver redas ut så inte olika styrfilosofier riskerar att staplas på varandra eller krocka.

Utredningen beskriver att en grundläggande utgångspunkt är att ett mycket starkare inslag av tillitsbaserad styrning och ledning kan utgöra en viktig del i lösningen på de olika problemen och hinder som idag begränsar medarbetarens handlingsutrymme och verksamheternas utveckling. Vi vill här betona att handlingsutrymmet ofta är begränsat på grund av bristande ekonomiska och personella resurser i välfärden.

Betänkandet lämnar rekommendationer för att utveckla en tillitsbaserad mål- och resultatstyrning inom kommun och landsting. Men oavsett hur mycket tillitsbaserad styrning man inför i välfärdssektorn, så kommer inte problemen minska så länge vi fortsätter tillåta marknadens logiker styra. När välfärdens enda uppgift är att effektivisera sig själv till att bli en så billig aktör som möjligt på en öppen marknad, kommer problemen med underbemanning, tidsbegränsade anställningar och höga sjukskrivningstal att fortsätta.

De senaste mandatperioderna med borgerlig skattepolitik har bidragit till att välfärden är kraftigt underfinansierad. Vi ska inte heller sticka under stol med att marknadsstyrningen av välfärdssektorn bidragit till att öka både den sociala och ekonomiska ojämlikheten som sliter itu samhället. Frågan om styrning och ledning av välfärdssektorn är därför större än att införa en mer tillitsbaserad styrning, även om det är ett steg i rätt riktning. För att säkerställa en styrning och ledningen av välfärdssektorn i framtiden krävs att välfärden finansieras och att marknadsstyrningen och privatiseringen av vår gemensamma välfärd upphör.