

Yttrande till Finansdepartementet över Tillitsdelegationens betänkande: Med tillit växer handlingsutrymmet (SOU 2018:47)

Nyköpings kommun har mottagit remissen "Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn". Betänkandet är mycket omfattande och en stor del ägnas åt att definiera, beskriva och med koppling till försöksverksamhet rådge sätt att utveckla ett tillitsbaserat sätt att styra och leda. De förslag som lämnas i betänkandet riktar sig i första hand till hur den statliga delen av vår offentliga sektor ska kunna bli mer tillitsstyrande. Till den andra delen av välfärdssektorn, dvs kommuner och landsting som genomförare av offentligt driven offentlig service, lämnas mer rekommendationer och råd för att lyckas med tillitsbaserad styrning. Ur detta lyfter Nyköpings kommun fram följande reflektioner och synpunkter som yttrande.

Tillitsdelegationen beskriver New Public Management (NPM) och dess negativa konsekvenser för verksamhet och medborgare som förhärskande. Denna bild delar inte Nyköping fullt ut, då det i praktiken i många kommuner inte är så strikt nyckeltalsstyrning som NPM är ett yttryck för. Enligt Nyköpings kommuns erfarenheter av både sitt eget interna arbete och andras så är NPM redan på god väg att reduceras; inte minst av de skäl som också förs upp av delegationen.

I remissen sägs Sveriges uppdelade förvaltningsstrukturer skapa incitament för suboptimering; i detta fall kan Nyköpings kommun hänvisa till sin egen styrmodell (en hybrid av beställar/utförarmodell och förvaltningsstruktur) vars grundpelare är dialog mellan beställande politik och utförande profession med stort eget ansvar för hur politikens vilja omvandlas. I styrmodellens grund finns också värdegrundens utgångspunkt om medarbetares medskapande och utgångspunkt från att alla vill och kan - att arbeta med tillit till varandra. Detta stämmer väl med utredningens definition av tillit (att skapa handlingsutrymme och inflytande för medarbetarna).

Av utredningen framgår (s 72) att det inom hälso- och sjukvård, skola och omsorg brister i fokus på medborgares förutsättningar att ha ett avgörande inflytande över den tjänst som ska levereras av medarbetarna. Det är en intressant om än något snäv och vinklad definition av vad medborgar- och eller kundfokus är. Betänkandet har inte utgått från en statsvetenskaplig modell om vad en kommun är eller bör vara. Medborgare är i högsta grad viktiga aktörer och ingår som en del i samhällskontraktet med dess ömsesidighet. Denna fråga är av stor vikt då kommunernas och landstingens stora utmaning framöver är finansiering av välfärdstjänsterna. I det sammanhanget är det inte bara självklart att ta upp frågan om medborgarstyrning av verksamheten som en självklar nytta och rättighet.

Till detta kan tilläggas att den genuina omsorg som ska vara i fokus vid omhändertagande av en omsorgsmottagare inte med nödvändighet behöver innebära att personen har ett inflytande över sin vård, sitt missbruk eller sin skolgång. I normalfallet ska det finnas ett inflytande för den medborgare som är nödgad att använda dessa välfärdstjänster men det gäller inte alltid såsom delegationen tycks göra gällande. Det är stor skillnad på att samverka med en missbrukare som saknar sjukdomsinsikt och en omsorgstagare inom t ex hemtjänsten. Inom skolan finns det ett nationellt formulerat krav på skolans uppdrag som inte alltid är i samklang med den enskilda elevens eller dennes föräldrars syn på vad skolan ska ge till eleven.

I remissen tar delegationen i många delar endast upp den negativa delen av administration, så kallade "tidstjuvar" vilket definieras som "kostnad i arbetstid överstiger nyttan av administrationen" (s. 93). Det är enkelt att acceptera en sådan definition men vad som är nyttan eller vad som är en legitim kostnad ligger inte alltid i (samma) betraktares öga. När exempelvis kommuner svarar på statens enkäter kan det tyckas som en tidstjuv därför att kommuner har bristande kunskap om vad den statsaggregerade kunskapen ska ge staten. Likaså när en kommunal verksamhet begär statistik från en annan del av kommunen kan det uppfattas som en tidstjuv trots att den kommunkoncern-övergripande nyttan överstiger kostnaden i arbetstid för den enskilda verksamheten. Att alltid väga in varför och på vilket sätt som administration bedrivs samt att verkligen använda sig av t.ex. insamlad statistik är av stor vikt för att minska onödig administration; men alla kommer inte alltid att förstå nyttan i det som samlas in.

I samma anda menar utredningen att de administrativa momenten flyttas ut och nedåt i organisationen och nämner utökningen av antalet "koordinatorer, samordnare m.m." som exempel. Här ser Nyköpings kommun att utredningen missar att definiera alla de olika typer av administrativa yrken som finns. Koordinatorer och samordnare anställs ofta för att kunna ge just det som utredningen efterfrågar; helhetsfokus i stora organisationer, samt att avlasta till exempel chefer och utföra de statliga pålagor som läggs på kommunerna genom antingen lag eller politisk vilja uttryckt på annat sätt, t.ex. för att möta

det behov (som beskrivs på sidan 108) där statens komplexitet och detaljstyrning kräver att kommuner avsätter betydande resurser för att tolka och möta kravbild. För att bedriva en god kärnverksamhet och möta statens krav så resursätts organisationen därefter; den typ av administrativa tjänster som förr var rikliga och som stöttade både chefer och spetsprofession (assistenter, sekreterare m.m.) finns det inte utrymme för. När delegationen menar att administration handlar om tidsrapportering, ringa in vikarier och dylikt och tar upp samordnare och koordinatörer som exempel tycks det vara en begränsad syn på vad administration innebär.

Delegationen tar t.ex. upp upphandlingsprocessen som en administrativ tidstjuv. Här vill Nyköpings kommun påtala att upphandlare som definieras som administratörer har med all säkerhet ökat i antal i offentlig sektor såsom utredningen menar, men det kan trots det vara nödvändiga anställningar. En komplicerad lagstiftning, ett regelverk som är europeiskt och anbudslämnare med betydligt större kompetens inom sitt område och med vinstintresse som utgångspunkt måste hanteras av upphandlare. De behövs både för att upphandlingar ska ske korrekt och samtidigt som enskilda chefer i verksamheterna inte ska behöva lägga ner onödig tid på bland annat upphandling.

I övrigt instämmer Nyköpings kommun i delegationens bild av ineffektiv datainsamlingen i föråldrade datasystem med höga trösklar eller inlåsningsmekanismer i SekrL eller informationssäkerhet (s 100) samt att myndigheter behöver kunna dela data och ge ut öppna data för att medverka till innovation (s 232). Det är i Nyköpings kommuns mening dock en förenklad bild av verkligheten som delegationen ger, att offentliga sektorn har beröringsskräck för GDPR och informationssäkerhet. Integritetsfrågor och säkerhetspolitik har tillsammans med de utredda välfärdstjänsterna en plats på den offentliga agendan.

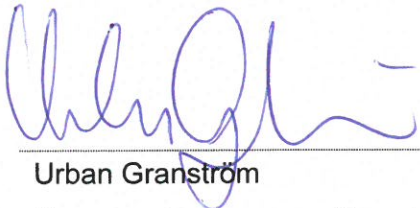
Nyköpings kommun instämmer till fullo i den bild som delegationen målar upp vad avser riktade statsbidrag och dess kortsiktighet, undergrävande av kommunala självstyret samt påverkan på genomförandet i den lokalt hanterade verksamheten.

Nyköpings kommun som varit med i tillitsdelegationens försöksverksamhet lyfts fram som gott exempel. Detta ser Nyköpings kommun som ett kvitto på att bra förutsättningar för tillitsbaserad ledning och styrning ges av systematiskt arbete med värdegrund och styrmodell. Tyvärr framkommer det felaktigt på sidan 194 att kommunen i försöket bortsåg från de politiska målen under försöket och endast arbetade utifrån lagstiftningen vilket lett till en välfungerande verksamhet samtidigt som politiken haft kvar ansvaret för verksamheten. Om så vore väcks onekligen en rad frågor om hur en tjänstemannaorganisation ska förhålla sig till vår parlamentariska demokrati och vad folkviljan är. En mer korrekt beskrivning är att i valet av att till varje pris genomföra en strikt nyckeltalsbaserad verksamhet eller en mer

tillitsbaserad verksamhet så valdes det senare i samförstånd med den lokala politiken. Detta med medvetande om att de då många mål som fanns formulerade i politiska styrdokument inte följdes upp fullt ut.

Delegationen är tydlig i att lagar ska efterlevas och politiska beslut följas; men skriver samtidigt (s. 252) att när lagar, regler och politiska beslut inte är ändamålsenliga måste det finnas utrymme att förändra dem. Nyköpings kommun anför att medansvar och inflytande ska prägla beslutsprocesser fram till dess att politiska beslut är fattade. Det är dock inte legitimt att efter att besluten fattats ifrågasätta dem. Med en väl fungerande beredningsprocess ska inte heller det behovet finnas, alla kommer inte alltid att vara nöjda men utgångspunkten är att få ha talat och få blivit lyssnad till. Däremot håller Nyköpings kommun med om att målkonflikter ska hanteras av de politiska organen och inte i den organisation som är satt att utföra de politiska uppdragen.

Nyköpings kommun ställer sig bakom samtliga förslag som delegationen framför (s.304 och framåt). Vad gäller den statliga tillsynen är det bra om den inte är lika detaljorienterad som tidigare men får då inte heller bli så bred och vag att den ger utrymme för tolkningar som leder till åtgärder som därefter inte kan godkännas; vi har inte råd med onödigt arbete och engagemang. När det gäller innovationsforum (s. 365) ser Nyköpings kommun att det kan vara svårt för mindre kommuner men kan fungera i samverkan eller på regional nivå.



Urban Granström

Kommunstyrelsens ordförande