

Yrkande

(Vänsterpartiet, Miljöpartiet)

2022-06-10

Ärende nr 2.2.11

Reviderat 2022-06-14

Yrkande angående – Yrkande från D och S angående extern granskning av kommunstyrelsens, stadsledningskontorets och stadens direktörers roll i Göteborgs stads tystnadskultur

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen

1. Stadsledningskontoret får i uppdrag att i samverkan med akademien utföra en extern utvärdering i enlighet med alternativ 2 i tjänsteutlåtandet.
2. Utvärderingen ska även omfatta på vilket sätt den ekonomiska och politiska styrningen, samt programmet för Attraktiv arbetsgivare påverkar tystnadskulturen bland de anställda.
3. Stadsledningskontorets uppdrag, från kommunstyrelsen 2022-03-23 § 260, att bereda yrkande från D och S angående extern granskning av kommunstyrelsens, stadsledningskontorets och stadens direktörers roll i Göteborgs Stads tystnadskultur, antecknas och förklaras fullgjort

Yrkandet

Den interna tystnadskultur som finns i Göteborgs Stad har funnits i organisationen under lång tid. Det finns anledning att granska om stadens ledning är en kulturbärare av detta. Att det förekommer den här typen av rädsla och tystnadskultur i Göteborg är inte unikt, det ser tyvärr ungefär likadant ut i en stor del av den offentliga sektorn runt om i landet.

Tystnadskultur kan även uppstå som en effekt av den ekonomiska styrmodell som just nu präglar offentlig sektor. New public management som styrfilosofi innebär flera olika delar där ”effektivare verksamhet utifrån mätbarhet” är en del, och Employer Branding en annan.

Så kallade effektiviseringar innebär ofta i praktiken nedskärningar. Som exempel kan nämnas den nedskärning som gjordes inom socialtjänsten på dåvarande Norra Hisingen 2019. Där skulle verksamheten bli effektivare och förvaltningen tog bort 11 socialsekreterare. Effektiviseringen skulle inte drabba klienter. Effektiviseringar innebär många gånger att samma jobb ska göras av färre antal personer, konsekvenserna blir sjukfrånvaro och stressad personal samt svårt att uppfylla lagkrav.

Många anställda som jobbar i ledningsfunktioner berättar om en tillvaro där resursbrist är vardag. Det förekommer exempel där anställda och chefer vittnat om att de blivit utsatta för repressalier när de lyfter problem. Det kan handla om arbetsmiljöproblem, brist på

resurser eller andra förutsättningar som saknas för att kunna bedriva verksamhet. Tystnadskultur skapar rädda anställda som inte vågar påtala brister, vilket leder till att välfärden inte utvecklas.

En annan viktig förklaring till tystnadskulturen är så kallad ”Employer Branding eller varumärket som arbetsgivare.” SKR använder följande definition:

”Det är ett sätt att bygga och paketera organisationens identitet och de utfästelser den innebär och därmed skapa en emotionell bindning mellan arbetstagare och arbetsgivare, som säkerställer att medarbetaren levererar det som kunden eller marknaden förväntar sig. Detta är särskilt viktigt i tider då organisationer låter kunden utvärdera medarbetare”.

Det innebär att när brister i verksamheter offentliggörs kan det solka ner varumärket vilket bidrar till uppkomst av tystnadskultur.

Ska vi komma till rätta med tystnadskulturen i Göteborgs stad är det en god idé att titta på hur den påverkas av stadens högsta ledning; kommunstyrelsen, stadsledningskontoret och stadens direktörer.

Direktörer är tillsatta för att genomföra den politik och budget som politiskt beslutats. Oberoende av vilken politik som beslutats, måste det finnas utrymme för anställda att vara öppna och kunna påpeka och visa på konsekvenserna av den. Det är ett speciellt förhållande att arbeta i en politiskt styrd organisation, och vi menar att både chefer och politiker måste tåla verklighetsbeskrivningar. Annars riskerar ett glapp att uppstå, möjligheten för tillitsbaserad ledning undergrävs och det uppstår förutom tystnadskultur även politikerförakt, vilket på sikt riskerar att urholka demokratin och de offentliga institutionerna.

Det är viktigt att den externa part som tilldelas uppdraget har tidigare erfarenhet av att utreda och granska denna typ av komplexa problembeskrivning. Att göra en sådan utvärdering i samverkan med akademien tror vi kan bidra mest till framtida arbete och till nya kunskaper.

Att skapa en tillitsbaserad styrning är viktigt för att professionen ska kunna växa och aktivt delta i att skapa kvalitet, därför behöver den politiska nivån, som ytterst är arbetsgivare och kulturbärare, förstå mekanismerna som leder i riktning mot tillitsbaserad styrning och mekanismerna som motverkar densamma. Vi hoppas att utvärderingen kan ge vägledning i detta.

Yrkande	M, L, C,
Särskilt yttrande	KD
2022-06-15	2.2.11

Yrkande angående – Beredning av yrkande från D och S angående extern granskning av kommunstyrelsens, stadsledningskontorets och stadens direktörers roll i Göteborg Stads tystnadskultur

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Stadsledningskontoret får i uppdrag att i samverkan med akademien utföra en extern utvärdering i enlighet med ”Alternativ 2” i tjänsteutlåtandet.
2. Stadsledningskontorets uppdrag, från kommunstyrelsen 2022-03-23 § 260, att bereda yrkande från D och S angående extern granskning av kommunstyrelsens, stadsledningskontorets och stadens direktörers roll i Göteborgs Stads tystnadskultur, antecknas och förklaras fullgjort

Yrkandet

Förekomsten av, och risken för, tystnadskulturer har koppling till flera pågående uppdrag i staden. Samtidigt anser vi att mer måste göras för att motverka tystnadskultur. Vi delar därför stadsledningskontorets bedömning att en utvärdering genom akademien är det mest fördelaktiga alternativet. Genom upplägget kommer en utvärdering göras metodiskt, systematiskt och långsiktigt med respekt för de redan givna uppdragen. På så sätt förhindras parallella processer och dubbelarbete inom ett mycket viktigt område.

Allianspartierna har förtroende för att akademien genom relevanta forskningsmetoder och aktuell kunskap kan göra en kritisk granskning av stadens insatser. Samverkan med akademien kommer även bygga upp en långsiktighet genom att även framtida forskning kan vända och vrida på frågeställningar som dyker upp, samt leda till att frågor kring tystnadskultur får större spridning både nationellt men också internationellt.

Tilläggsyrkande



2022-06-10

Ärende nr: 2.2.11

Tilläggsyrkande angående – Beredning av yrkande från D och S angående extern granskning av kommunstyrelsens, stadsledningskontorets och stadens direktörers roll i Göteborgs Stads tystnadskultur

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Den externa granskningen ska även innefatta stadens kommunikatörer avseende deras påverkan, roll i - samt potential att kunna motarbeta tystnadskulturen.

Yrkandet

Idag ställs högre krav på våra myndigheter att förmedla och tillgängliggöra information till allmänheten. Det handlar också om att myndigheter förväntas säkra allmänhetens förtroende. Det är därför polisen vid sidan av jakten på grova förbrytare och långa passköer - även lägger resurser på att synas i sociala medier. Kommunikation är ett viktigt verktyg i förtroendearbetet. För universiteten handlar det inte bara om att förmedla intern information till anställda och befintliga studenter, utan också om att locka till sig nya studenter i hård konkurrens med andra universitet.

Vad har göteborgarna fått ut av denna explosionsartade tillväxt av kommunala kommunikatörer och hur påverkar det invånarnas val?

Tidningsdöden har fått kommuner att ta över journalistikens informerande uppdrag och politiken har uppmuntrat till kommunal positionering. Om kommunerna ökar sin andel kommunikatörer ska det sättas i relation till antalet journalister. Om de lokala medierna utarmas, medan kommunerna anställer kommunikatörer, då är det oundvikligt med en positionsförändring i den mediala balansen. Den kommunala förvaltningen har successivt utvecklats till att bli alltmer tjänstemannastyrda. Vi ser en tydlig förskjutning från politiker till kommunikatörer. Utifrån ett demokratiperspektiv borde de politiska partierna föra dialogen med väljarna, men medborgardialogerna har blivit tjänstemannastyrda.

Grundtanken om att den offentliga sektorn ska göras så tillgänglig som möjligt för invånarna genom en mer kommunikativ, transparent och öppen verksamhet är god, men Göteborgs Stad har i dagsläget mer kommunikatörer än Stockholm. Något slut på kommunikatörernas tillväxt inom den kommunala sektorn tycks inte vara i sikte. Tvärtom är kommunikatörerna på frammarsch i både statlig och kommunal förvaltning. Hur påverkar det tystnadskulturen?

Sverigedemokraterna avser rösta för att stadsledningskontoret går vidare med alternativ två – en extern utvärdering genom akademien.

Yrkande

D, S

2022-06-08

2.2.11

Yrkande angående Beredning av yrkande från D och S angående extern granskning av kommunstyrelsens, stadsledningskontorets och stadens direktörers roll i Göteborgs Stads tystnadskultur

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Stadsledningskontoret får i uppdrag att tillsätta en extern granskning genom konsult av den roll kommunstyrelsen, stadsledningskontoret samt direktörer i förvaltningar och bolag eventuellt har i Göteborgs Stads tystnadskultur. Den externa granskningen ska också kartlägga om det finns fall där stadsledningskontorets tjänstepersoner utsätts för tystnadskultur. Uppdraget är prioriterat och ska återrapporteras direkt till kommunstyrelsen senast december 2022 för att därefter rapporteras till kommunfullmäktige.
2. Stadsledningskontorets uppdrag, från kommunstyrelsen 2022-03-23 § 260, att bereda yrkande från D och S angående extern granskning av kommunstyrelsens, stadsledningskontorets och stadens direktörers roll i Göteborgs Stads tystnadskultur, antecknas och förklaras fullgjort.

Yrkandet

Den konstaterade tystnadskulturen inom Göteborgs Stad behöver omgående åtgärdas och ersättas med öppna vägar för transparent kommunikation där viktig information om problem och oegentligheter förs vidare till ansvariga som har mandat att hantera dem. För att lyckas behöver vi även få en bild av om vi själva i kommunstyrelsen och stadens övriga ledning medvetet eller omedvetet bidrar till tystnadskulturen, och om denna tystnadskultur även hämmar arbetet för den politiska ledningens viktigaste resurs i sitt arbete: stadsledningskontorets tjänstepersoner

Efter att ha genomfört 200 intervjuer av nyckelpersoner larmade Maria Wallin hösten 2020 i media om en utbredd tystnadskultur inom Göteborgs Stad. Anställda tystas genom hot, våld och otillbörlig påverkan från externa krafter men tystas även internt av stadens chefer. Med anledning av detta beslutade kommunstyrelsen att tillsätta en extern granskning av förvaltningarna inom det sociala området. Sommaren 2021 blev utredningen offentligt tillgänglig genom rapporten ”Finns det en tystnadskultur i Göteborgs Stad?” av Anna Ekström vilken utvidgade och förstärkte bilden av tystnadskulturen. Efter detta lade Demokraterna och Socialdemokraterna fram ett antal konkreta och viktiga åtgärder för att motarbeta varje förekomst av tystnadskultur, och efter breda förhandlingar ställde sig även andra partier bakom de flesta av dessa. Nu har vi har även fått indikationer, från anställda

i såväl förvaltningar som bolag, att problemet med tystnadskultur kan gå hela vägen upp till stadens ledning där kommunstyrelsen, stadsledningskontorets chefsled och stadens direktörer kan bidra till att obekvämt och viktig information inte förs fram eller inte når fram.

Vi behöver därför genomföra en granskning av kommunstyrelsens, stadsledningskontorets samt stadens förvaltningsdirektörer och bolagsdirektörers eventuella roll i Göteborgs Stads tystnadskultur. Då granskningen även omfattar kommunstyrelsen och stadsledningskontoret ska den utföras av en extern oberoende part som återrapporterar direkt till kommunstyrelsen. För att ytterligare säkerställa att kommunstyrelsen, som granskad part, inte kan utöva otillbörligt eller olämpligt inflytande över granskningens slutsatser och eventuella åtgärder till följd av granskningen ska återrapportering också ske till kommunfullmäktige.

Inget väsentligt har framkommit i beredningen som föranleder någon annan hantering än den ursprungligen föreslagna med en oberoende extern granskning av en konsult (dvs Alternativ ett). Det bör påpekas att det är olyckligt att vi tappat drygt tre månader i kampen mot tystnadskulturen genom beredningen, vilken både Demokraterna och Socialdemokraterna motsatte sig. Alternativ två med extern utvärdering genom akademien kan förvisso vara intressant i sig, men det styr om fokus till utvärderingar av de åtgärder och styrsystem som nu implementeras och sätter inte tillräckligt fokus på stadens lednings eventuella roll i tystnadskulturen. Inte heller alternativ tre - att avvakta pågående insatser och utvärdera dem i ordinarie uppföljning mot slutet av 2024 - adresserar problemet och frågeställningarna som yrkandet lyft. Tystnadskulturen och dess effekter på stadens funktion och myndighetsutövande är så pass allvarlig att kostnadsskillnaden mellan alternativen inte är en avgörande faktor.

Uppdraget är prioriterat och bör återrapporteras senast i december 2022, för att därefter rapporteras till kommunfullmäktige.



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2022-05-09

Diarienummer 0372/22

Handläggare

Helena Österlind, Jakob Jendeby, Lisa Berlin

Telefon: 031-368 0228

E-post: helena.osterlind@stadshuset.goteborg.se

Beredning av yrkande från D och S angående extern granskning av kommunstyrelsens, stadsledningskontorets och stadens direktörers roll i Göteborgs Stads tystnadskultur

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Stadsledningskontorets uppdrag, från kommunstyrelsen 2022-03-23 § 260, att bereda yrkande från D och S angående extern granskning av kommunstyrelsens, stadsledningskontorets och stadens direktörers roll i Göteborgs Stads tystnadskultur, antecknas och förklaras fullgjort.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen beslutade 2022-03-23 § 260 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att bereda ett yrkande från S och D om att tillsätta en extern granskning av kommunstyrelsens, stadsledningskontorets och stadens direktörers roll i Göteborgs Stads tystnadskultur. Stadsledningskontoret konstaterar att tidigare rapportering visat att det inte finns en tystnadskultur som råder över en hel förvaltning eller bolag, men att det förekommer i varierande omfattning och på olika nivåer. Beredningen visar att det pågår arbete i staden för att motverka tystnadskulturer, på såväl central som lokal nivå.

Stadsledningskontoret redovisar i ärendet tre alternativa tillvägagångssätt för att öka kunskapen om sambandet mellan ledningens eventuella roll och förekomsten av tystnadskulturer. Alternativ ett är att tillsätta en extern granskning av konsult, i likhet med tidigare uppdrag. Alternativ två är att tillsätta en extern utvärdering med akademien. Det tredje alternativet är att avvakta pågående arbete och utgå från uppföljningen av det. Stadsledningskontorets bedömning är att en extern utvärdering av akademien har bäst förutsättningar att bidra med ny kunskap samtidigt som den kan ske metodiskt, systematiskt och långsiktigt med respekt för de uppdrag som redan har lämnats inom området.

Bedömning ur ekonomisk, ekologisk och social dimension

I ärendet redogörs för kostnader för olika alternativ. I övrigt har inte stadsledningskontoret värderat dimensionerna inom ramen för beredningen av yrkandet.

Bilaga

Kommunstyrelsens protokollsutdrag 2022-03-23 § 260

Ärendet

Stadsledningskontoret har berett ett yrkande avseende att tillsätta en extern granskning av kommunstyrelsens, stadsledningskontorets och stadens direktörs roll i Göteborgs Stads tystnadskultur. I ärendet redovisas tre möjliga tillvägagångssätt. Stadsledningskontoret föreslår att uppdraget förklaras fullgjort.

Beskrivning av ärendet

Kommunstyrelsen behandlade 2022-03-23 § 260 ett yrkande från S och D om att tillsätta en extern granskning av kommunstyrelsens, stadsledningskontorets och stadens direktörs roll i Göteborgs Stads tystnadskultur.

Av yrkandet framgår att staden behöver öppna vägar för transparent kommunikation där viktig information om problem och oegentligheter förs vidare till ansvariga som har mandat att hantera dem. I yrkandet föreslås en granskning av kommunstyrelsens, stadsledningskontorets samt stadens förvaltningsdirektörer och bolagsdirektörs eventuella roll i Göteborgs Stads tystnadskultur. Då granskningen även omfattar kommunstyrelsen och stadsledningskontoret föreslås att den ska utföras av en extern oberoende part som återrapporterar direkt till kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen beslutade att ge stadsledningskontoret i uppdrag att bereda yrkandet från S och D för att säkerställa att arbetet sker metodiskt, systematiskt och långsiktigt med respekt för de uppdrag som redan har lämnats inom området. En beredning ska också göras gällande en extern utredning av nämnders och bolags roll i Göteborgs Stads tystnadskultur. Beredningen ska klargöra vad för tidsåtagande som krävs för att få bästa effekt av den föreslagna externa utredningen samt ekonomiska konsekvenser.

Det saknas en tydlig definition av tystnadskultur. I tidigare rapportering om tystnadskulturer (dnr1060/21, 1198/21, 0116/22, 1313/20) åsyftas primärt en organisationskultur som präglas av ett beteende där en grupp tillägnat sig normer, föreställningar, vanor och antaganden som medför att personer i gruppen drar sig för att uttala sig om ett givet ämne. Det kan handla om missförhållanden, att arbetsuppgifter inte genomförs på det sätt som de ska genomföras, sexuella trakasserier, att anställda bevittnar händelser som de håller tyst om eller ekonomiska oegentligheter. Det kan också handla om att chefer eller andra tongivande personer tystar medarbetare som gör att information inte sprids på det sätt som det ska eller att medarbetare inte rapporterar och anmäler händelser.

Stadens ärendeprocess utgör en viktig del i den demokratiska processen och i det politiska arbetet i staden. Förtroendevalda och invånare ska kunna veta att framtagna beslutsunderlag är sakliga, opartiska och baserade på professionell sakkunskap och en allsidig belysning av de aktuella områdena. En bärande princip i stadens styrsystem är att relevant styrinformation ska nå rätt nivå. Verkställande och uppföljning bör hanteras på en nivå som har stor rådhighet över frågan och därmed kan lösa den effektivt. Uppföljningen ska vara till nytta för den enskilda nämnden och styrelsen samtidigt som den ska ge kommunstyrelsen och kommunfullmäktige relevant och väsentlig information.

En konsekvens av tystnadskulturer kan vara att väsentlig information inte kommer till respektive nämnds eller bolagsstyrelsens kännedom och att den politiska ledningen inte får rättvisande underlag inför beslut.

Nulägesbild

Kommunstyrelsen behandlade 2021-12-01, § 955 (dnr 1313/20) en extern granskning av tystnadskultur inom Göteborgs Stadsförvaltningar och bolag, med särskild fördjupning för förvaltningar inom det sociala området. Utifrån rapporten *Finns det en tystnadskultur i Göteborgs Stad?* (som specifikt behandlade tystnadskultur som är kopplad till kriminella strukturer) och stadsledningskontorets underlag gick att konstatera att det inom Göteborgs Stads organisation finns individuell tystnad och inom vissa verksamhetsområden även tystnadskultur. Samtliga socialförvaltningar bekräftade att det förekommer viss typ av tystnadskultur inom deras förvaltningars verksamhetsområden, men att det är svårt att bedöma i vilken omfattning.

I den lägesbild som presenterades för kommunstyrelsen 2022-04-27 (1060/21) konstaterades att det inte finns någon tystnadskultur som råder över en hel förvaltning eller bolag. Lägesbilden visar att det förekommer inslag av tystnadskulturer, i varierande omfattning och på olika nivåer, i olika förvaltningar och bolag samt att det finns flera orsaker till att det förekommer och upprätthålls. Det finns därför inte en tystnadskultur utan flera. Rädsla för att utsättas för represalier från chef, annan person i ledande ställning eller politiker anges i lägesbilden som en av sju bakomliggande orsaker till tystnadskultur.

Pågående arbete i Göteborg

Utifrån lägesbilden (dnr 1060/21) som visar på bakomliggande orsaker till tystnadskulturer, och nuvarande behov för att motverka dessa, har stadsledningskontoret tagit fram ett förslag till handlingsplan. Planen innehåller tre fokusområden med tillhörande insatser som tillsammans visar hur stadens nämnder och styrelser ska prioritera för att motverka tystnadskulturer:

- Ökad tydlighet och struktur
- Ökad kompetens
- Stärkt ledarskap och organisationskultur

Fokusområde Stärkt ledarskap och organisationskultur syftar till att stärka och utveckla arbetet genom att se delarna som en helhet och stötta chefer att vara närvarande ledare. En samordning kring ledarskap och organisationskultur ska bidra till att uppnå den gemensamma riktningen, stärka chefer och medarbetare som kulturbärare och bidra till en önskad organisationskultur. Handlingsplanens insatser syftar till att skapa en gemensam grund i arbetet med att motverka tystnadskulturer och dessutom vara en utgångspunkt i nämnders och styrelser fortsatta arbete i de egna verksamheterna.

Utöver de insatser som föreslås i handlingsplanen för att motverka tystnadskulturer har staden sedan tidigare ett pågående arbete som syftar till att skapa en önskvärd organisationskultur.

I den kartläggning som genomförts av stadsledningskontoret framgår att en stor del av nämnderna och styrelserna har ett pågående arbete som syftar till att identifiera och åtgärda risker för tystnadskulturer. Bland annat har grundskolenämnden uppdragit till en extern utredare att kartlägga eventuell förekomst av tystnadskultur.

Inom ramen för Program för attraktiv arbetsgivare pågår ett övergripande arbete med att ytterligare stärka den gemensamma organisationskulturen i Göteborgs Stad. För att lägga

en gemensam grund för Göteborgs Stad har arbetet i första hand fokuserat på organisationskultur i förhållande till stadens förvaltnings- och bolagschefer. Organisationskultur har tillsammans med ledarskap varit en prioriterad fråga i Ledarforum (forum för stadens förvaltnings- och bolagschefer), samt i det utvecklingsprogram som genomförts för förvaltnings- och bolagschefer. Att arbeta med organisationskultur på högsta ledningsnivå har bedömts viktigt eftersom högsta ledarskapet sätter tonen i organisationskulturen och påverkar arbetet med övriga chefer och medarbetare. I stadens medarbetarenkät ställs frågor om otillåten påverkan. Det pågår ett arbete med att utveckla såväl frågeställningar som analys av enkäten.

Varje ny mandatperiod genomförs en politikerutbildning för att ge stadens förtroendevalda förutsättningar att leda arbetet i förvaltningar och bolag. Områden för utbildning är stadens modell för ledning och styrning, gällande lagstiftningar, arbetsgivarfrågor och andra frågor kring förtroendevaldas uppdrag och roll i samspel med förvaltningar och bolag. Kommunstyrelsen beslutade 2021-09-15, § 666, att ge styrgruppen för politikerutbildning i uppdrag att arbeta in tillitsbaserad styrning, bland annat med fokus på att minimera risken för tystnadskultur, i utbildningen.

Utöver ovan nämnda exempel finns stadens visselblåsarfunktion som utgör en kanal för att kunna rapportera allvarliga oegentligheter som har begåtts av personer i ledande ställning och som på annat sätt kommit till stadens kännedom. Sedan 2011 har det inkommit tips som berör såväl höga ansvariga chefer som enskilda direktörer. Tipsen har utretts av stadens visselblåsarfunktion alternativt av externa granskare. I december 2021 trädde lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden i kraft. Lagen innebär ett högre skydd för tipslämnare från att röjas samt innebär möjligheter att även utreda tips som inte bara berör personer i ledande ställning, utan även tips angående missförhållanden som det finns ett allmänintresse av att de kommer fram. Visselblåsarfunktionen rapporterar kvartalsvis till kommunstyrelsen.

I stadsrevisionens revisionsplan för 2022 med inriktning för 2023–24 framgår att revisionen under perioden planerar att granska det systematiska och organisatoriska arbetsmiljöarbetet. Granskningarna kommer, mot bakgrund av den tystnadskultur som upplevs råda i flera av stadens verksamheter, uppmärksamma hur berörda nämnder och bolag arbetar mot repressalier, kränkningar och otillbörlig påverkan.

I sammanhanget kan nämnas att institutionen för sociologi och arbetsvetenskap vid Göteborgs Universitet genomför ett forskningsprojekt om tystnadskultur hos första linjens chefer inom äldreomsorgen under covidpandemin. Göteborgs Stad är en av 30 kommuner som ingår. Inom ramen för programmet för Attraktiv arbetsgivare har Göteborgs Stad dessutom ett samarbete med Göteborgs Universitet där en enkät nyligen har ställts till 4800 medarbetare med frågor som rör förutsättningar för ett långt arbetsliv. I enkäten ingår även frågor kopplat till tystnadskultur som har med förekomst, förutsättningar och olika typer av tystnad att göra.

Möjliga tillvägagångssätt

Stadsledningskontoret redogör nedan för tre möjliga tillvägagångssätt med utgångspunkt i kommunstyrelsens beslut att bereda yrkandet.

Alternativ ett – Extern granskning genom konsult

En extern granskning skulle kunna genomföras på liknande sätt som den granskning som resulterade i rapporten *Finns det en tystnadskultur i Göteborgs Stad?* Inom ramen för den granskningen genomfördes ca 50 intervjuer med medarbetare och chefer inom ett urval av förvaltningar och bolag.

En granskning enligt yrkandet skulle kunna utgöra ett komplement till tidigare rapportering genom att särskilt fokusera på direktörer, förtroendevalda samt stadsledningskontoret.

En granskning enligt liknande upplägg som tidigare men som tar sikte på kommunstyrelsens, stadsledningskontorets samt stadens samtliga förvaltnings- och bolagsdirektörers eventuella roll i stadens tystnadskultur behöver vara mer omfattande för att ge tillräckligt underlag för välgrundade slutsatser. Det finns sammanlagt drygt 50 förvaltnings- och bolagsdirektörer. För att få en bild av direktörernas roll i tystnadskulturen i varje förvaltning och bolag bör minst ett tiotal intervjuer genomföras per förvaltning/bolag. Den politiska dimensionen kan belysas genom intervjuer med förtroendevalda i samtliga nämnder och styrelser. Kommunstyrelsens och stadsledningskontorets eventuella roll i en tystnadskultur kan belysas genom intervjuer med direktörer, chefer, medarbetare och kommunstyrelseledamöter. En grov uppskattning är att ungefär 500 intervjuer bör genomföras för att kunna få ett underlag för att belysa frågan i yrkandet.

Granskningen skulle kunna göras mindre omfattande genom att minska antalet ingående förvaltnings- och bolagsdirektörer. Avgränsningen skulle exempelvis kunna göras med utgångspunkt i Lägesbilden över otillåten påverkan och tystnadskultur i Göteborgs Stad och endast fokusera på de förvaltningar och bolag där tystnadskultur har identifierats. Även metodvalet i granskningen kan justeras för att minska resursåtgången. En avgränsad granskning med färre ingående nämnder och bolag skulle samtidigt ge ett mer begränsat underlag för att kunna dra slutsatser kring stadens direktörers roll och förekomsten av tystnadskultur. Risken finns att viktiga aspekter kan förbises.

Tidplan och kostnad

Resursåtgången för tidigare nämnda rapport var 290 timmar à 1200 kronor per timme, totalt 384 000 kronor. Vid upphandlingen bedömde stadsledningskontoret att det inte fanns något ramavtal som motsvarade de krav som ställdes på den typ av kompetens som behövdes för att göra en sådan granskning. En direktupphandling genomfördes därför och av tre tillfrågade leverantörer var det en som lämnade anbud och som sedan tilldelades kontraktet.

Ett motsvarande upplägg men med ca 500 intervjuer skulle ge en kostnad på uppskattningsvis 3,5 miljoner kronor givet samma pris/timme och utan hänsyn tagen till eventuella prisökningar. Om ett befintligt ramavtal bedöms kunna användas så ligger de avtalade priserna per timme i genomsnitt något högre än 1200 kronor.

Oavsett om det är en förnyad konkurrensutsättning utifrån befintligt ramavtal eller en direktupphandling som ska genomföras så tar processen för förberedelse och upphandling

ca tre månader. Den tidigare granskningen tog ca fyra månader att genomföra från det att avtal hade tecknats med leverantören. En granskning med ett utökat underlag beräknas ta ytterligare tid, minst sex månader från det att granskningen startar till avrapportering.

Alternativ två - Extern utvärdering genom akademien

Staden har en upparbetad samverkan med akademien. Ett komplement till de åtgärder och insatser som redan pågår skulle kunna vara att få en kritisk utvärdering av akademien huruvida de åtgärder staden vidtagit är ändamålsenliga och om det finns brister i stadens styrsystem som ger oss sämre förutsättningar att motverka tystnadskultur. Upplägget skulle kunna inkludera hur åtgärder inom olika delar av stadens styrsystem samspelar för att motverka tystnadskultur. Vidare skulle detta upplägg kunna generera en grund för lärande och kunskapsspridning. Utifrån en samlad bedömning av det arbete som pågår kan de slutsatser som dras tas tillvara för att genomföra nödvändiga förändringar och förbättringar som påverkar samtliga nivåer i en organisation, inklusive den politiska ledningen. En utvärdering genom akademien kan ta sin utgångspunkt i såväl forskning kring tystnadskultur som forskning om ledning/styrning i offentlig förvaltning.

En granskning av detta slag skulle kunna inkludera en kvalitativ utvärdering av vissa utvalda insatser, däribland handlingsplanens fokusområde Stärkt ledarskap och organisationskultur. Det detaljerade upplägget för en akademisk utvärdering bör utarbetas i samverkan med universitetet för att nå bäst resultat.

Tidplan och kostnad

Göteborgs Stad har samverkansavtal med akademien. Utifrån tidigare erfarenheter uppskattas tiden för en utvärdering enligt ovanstående till mellan nio och 18 månader. Ska utvärderingen även ge svar på om vidtagna åtgärder har haft avsedd effekt bedömer stadsledningskontoret att det kräver följeforskning över en betydligt längre tidsperiod, sannolikt minst två till tre år.

Kostnaden för en utvärdering i det kortare tidsspannet bedöms till mellan 600 000 och 1 miljon kr. Kostnad för längre följeforskning är beroende av tiden, men en uppskattning utifrån tidigare följeforskning är 4–500 000 kr per år.

Alternativ tre - Avvakta resultat av pågående arbete

De insatser som föreslås i handlingsplanen för att motverka tystnadskultur utgår från de kartläggningar och rapporter om tystnadskulturer som kommunstyrelsen har beställt. Insatserna under fokusområdet Stärkt ledarskap och organisationskultur utgår även från forskning inom området.

Enligt uppdraget från kommunstyrelsen ska handlingsplanen inkludera en modell för att strukturerat och systematiskt följa upp utvecklingen. I ärendet om handlingsplan för att motverka tystnadskulturer (dnr 0116/22) ingår att skicka förslaget på remiss till samtliga nämnder och styrelser. Remissvaren föreslås omfatta hur nämnder och styrelser ser på möjligheten till strukturerad och systematisk uppföljning av planens mål och insatser, med fokus på val av relevanta indikatorer och nyckeltal. Kommunstyrelsen föreslås ansvara för samlad uppföljning av planen enligt den med förvaltningar och bolag utarbetade modellen. Uppföljningen föreslås även ske årligen till kommunfullmäktige.

Ett alternativ kan vara att följa arbetet med handlingsplanen och avvakta med ytterligare insatser till dess att uppföljning och utvärdering av föreslagna insatser har skett. Handlingsplanen föreslås gälla för samtliga nämnder och styrelser i staden. Genom att

årligen följa de indikatorer och nyckeltal som modellen för uppföljning inkluderar kan en vägledning ges till samtliga nämnder och styrelser, samt kommunfullmäktige, om var ytterligare åtgärder behöver vidtas.

Tidplan och kostnad

Tidplanen för den första uppföljningen av den föreslagna handlingsplanen är beroende av den politiska ledningens beslut i ärendet. I förslaget ingår att remissinstanserna ska ges tid att bearbeta handlingsplanens insatser tillsammans med lokala fackliga organisationer. Ett rimligt antagande är att Göteborgs Stad har en gällande handlingsplan under 2023 och att den första uppföljningen kan lämnas till kommunfullmäktige 2024.

Kostnaden för detta alternativ bedöms ingå i ordinarie budgetramar.

Stadsledningskontorets bedömning

Tidigare rapporter (dnr 1060/21) som presenteras av stadsledningskontoret visar att det förekommer förvaltningar och bolag där det finns tystnadskultur samt att det förekommer på olika nivåer i verksamheterna. Undersökningarna visar också att det inte förekommer i en hel förvaltning eller ett helt bolag. Ledarskapet är centralt för vilken organisationskultur som råder. Det är därför sannolikt att det också kan finnas ett samband mellan hur direktörer och styrelser/nämnder utför sitt ledarskap och förekomsten av en tystnadskultur. En granskning av direktörers, kommunstyrelsens och stadsledningskontorets roll i Göteborgs Stads tystnadskultur har inte särskilt belysts i tidigare granskning eller i lägesbilden. Det är rimligt att anta att den organisationskultur som råder inom och mellan kommunstyrelsen och stadsledningskontoret i sin tur kan ha en påverkan på organisationskulturen i staden som helhet. Här saknas idag dock kunskap om de faktiska sambanden mellan ledningens eventuella roll och förekomsten av tystnadskulturer i staden. Genom att tillsätta en extern granskning ser stadsledningskontoret en möjlighet för staden att driva kunskapen framåt.

Det krävs ett stort antal intervjuer med medarbetare och chefer på flera nivåer men också nämnder och styrelser för att kunna få en så väl underbyggd bild som möjligt av direktörers del i en tystnadskultur. Det torde samtidigt vara en utmaning att kvalitativt kunna fastställa orsakssamband mellan enskilda direktörers agerande och förekomsten av en tystnadskultur i de specifika fallen. Vidare finns risken att de personer som intervjuas inte upplever att de kan uttala sig anonymt då det rör sig om en begränsad krets med tjänstepersoner och förtroendevalda kring varje direktör.

Det är stadsledningskontorets bedömning att en granskning enligt alternativ ett innebär en granskning av enskilda individer och således kan resultera i utlåtanden kring dessa. Stadsledningskontoret ser inte att det vore ett agerande i linje med Göteborgs Stads personalpolitik så som den uttrycks i policy och riktlinjer för arbetsmiljö, medarbetarskap och chefskap samt programmet för attraktiv arbetsgivare. Forskning visar att en i grunden god organisationskultur och ett ledarskap som bygger på respekt, lyhördhet och tillit motverkar tystnadskulturer. Granskning av enskilda individers agerande behöver utgå från konstaterade brister i varje enskilt fall, annars riskerar det att motverka den organisationskultur som staden vill uppnå. Inom ramen för visseblåsarfunktionens uppdrag granskas enskilda individer men det sker då först efter en bedömning av omständigheter som framgår av respektive tips.

Göteborgs Stad omfattas heller inte av *en* tystnadskultur. Ledningens agerande är den allra viktigaste aspekten för att åstadkomma en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll. Men utan en enhetlig och gemensam definition bedöms en granskning av förvaltnings- och bolagschefers roll i *stadens* tystnadskultur vara svår att genomföra.

Stadsledningskontoret kan konstatera att det finns flera pågående uppdrag och åtgärder vilka syftar till att minska förekomsten av tystnadskulturer. Genom genomförda lägesbilder och kartläggningar bedöms staden på ett generellt plan ha en god bild vad gäller utbredning och förekomst av tystnadskultur. De insatser som föreslås i planen för att motverka tystnadskultur har tagits fram med utgångspunkt i lägesbilderna och kartläggningarna. Därutöver genomför staden aktiviteter och insatser som inte omnämns i planen men som relaterar till området. Insatserna riktar sig såväl till stadens förvaltningar och bolag som till den politiska ledningen, vilket skulle kunna tala för det tredje alternativet som redovisas ovan, att avvakta pågående insatser. Alternativet ligger i linje med yrkandet om att eventuella åtgärder ska göras metodiskt, systematiskt och långsiktigt med respekt för de uppdrag som redan har lämnats inom området. Stadsledningskontorets bedömning är dock att det alternativet inte lika tydligt fångar det i yrkandet efterfrågade samspelet mellan den politiska nivån och förvaltningsnivån.

Stadsledningskontoret bedömer att en extern utvärdering genom akademien enligt alternativ två skulle vara ett bättre alternativ. Den skulle kunna bidra med ny kunskap samtidigt som den innefattar en kritisk granskning av stadens insatser och hur de samspelar. En utvärdering som tar sin utgångspunkt i aktuell forskning och löper över längre tid kan ge svar på frågan om vi genom vår ledning och styrning har skapat de förutsättningar som behövs för att motverka tystnadskultur. En sådan utvärdering bedöms även öka möjligheten att dra slutsatser kring nämnder och styrelser roll gällande förekomsten av tystnadskultur. En utvärdering genom akademien bedöms kunna göras metodiskt, systematiskt och långsiktigt med respekt för de uppdrag som redan har lämnats inom området.

I den samlade redovisningen av uppdrag för att motverka tystnadskultur (1060/21) konstaterar stadsledningskontoret att ytterligare kvantitativa data och analyser skulle öka möjligheterna att identifiera, och således motverka, tystnadskulturer. Stadsledningskontoret har åtagit sig att driva den nationella kunskapen om tystnadskultur i kommuner framåt. En extern utvärdering genom akademien skulle bidra till ovanstående.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör



Yrkande från D och S angående extern granskning av kommunstyrelsens, stadsledningskontorets och stadens direktörers roll i Göteborgs Stads tystnadskultur

§ 260, 0372/22

Beslut

Enligt yrkande från M, L och C:

Stadsledningskontoret får i uppdrag att bereda yrkande från D och S angående extern granskning av kommunstyrelsens, stadsledningskontorets och stadens direktörers roll i Göteborgs Stads tystnadskultur. Inom ramen för uppdraget ska en beredning också göras gällande en extern granskning av nämnders och bolags roll i Göteborgs Stads tystnadskultur. Beredningen ska även klargöra vad för tidsåtagande som krävs för att få bästa effekt av den föreslagna externa utredningen samt ekonomiska konsekvenser.

Tidigare behandling

Bordlagt den 9 mars 2022, § 203.

Handlingar

Yrkande från D och S den 9 mars 2022

Yrkande från V och MP den 18 mars 2022.

Yrkande från M, L och C särskilt yttrande KD den 23 mars 2022.

Yttrande från SD den 8 mars 2022.

Yttrande från Henrik Munck (-) den 9 mars 2022.

Yrkanden

Martin Wannholt (D) och Jonas Attenius (S) yrkar bifall till yrkande från D och S den 9 mars 2022. Vidare yrkar Jonas Attenius (S) avslag på övriga yrkanden.

Karin Pleijel (MP) yrkar bifall till yrkande från V och MP den 18 mars 2022 och avslag på övriga yrkanden.

Ordföranden Axel Josefson (M) och Jörgen Fogelklou (SD) yrkar bifall till yrkande från M, L och C den 23 mars 2022. Vidare yrkar Axel Josefson (M) avslag på övriga yrkanden.



Propositionsordning

Ordföranden Axel Josefson (M) ställer propositioner på yrkandena och finner att det egna och Jörgen Fogelklous yrkande bifallits. Omröstning begärs. Ordföranden antecknar det egna och Jörgen Fogelklous yrkande som Ja-proposition i huvudvoteringen. Ordföranden ställer härefter propositioner på återstående yrkanden och finner att Martin Wannholts och Jonas Attenius yrkande antagits som motförslag i huvudvoteringen.

Huvudvotering

Godkänd voteringsproposition: ”Ja för bifall till Axel Josefsons och Jörgen Fogelklous yrkande och Nej för bifall till Martin Wannholts och Jonas Attenius yrkande.”

Axel Darvik (L), Jörgen Fogelklou (SD), Emmyly Bönfors (C), tjänstgörande ersättaren Nina Miskovsky (M) och ordföranden Axel Josefson (M) röstar Ja (5).

Blerta Hoti (S), Martin Wannholt (D), Marina Johansson (S), Jessica Blixt (D) och Jonas Attenius (S) röstar Nej (5).

Daniel Bernmar (V), Karin Pleijel (MP) och Grith Fjeldmose (V) avstår från att rösta (3).

Kommunstyrelsen beslutar med ordförandens utslagsröst att bifalla Axel Josefsons och Jörgen Fogelklous yrkande.

Protokollsanteckningar

Jörgen Fogelklou (SD) antecknar som yttrande en skrivelse från den 8 mars 2022.

Henrik Munck (-) antecknar som yttrande en skrivelse från den 9 mars 2022.

Elisabet Lann (KD) antecknar som yttrande en skrivelse från den 23 mars 2022.

Protokollsutdrag skickas till

Stadsledningskontoret

Dag för justering

2022-04-11



Vid protokollet

Sekreterare

Mathias Sköld

Ordförande

Axel Josefson

Justerande

Daniel Bernmar