

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-10-17

Diarienummer 0479/22

Handläggare

Joakim Sebring

Telefon: 031-368 78 16

E-post: joakim.sebring@kultur.goteborg.se

Redovisning av tre uppdrag: organisation och administration, lokalprocessen samt avdelningen museer och konsthall

Förslag till beslut

I kulturnämnden

1. Kulturnämnden godkänner redovisningen i detta tjänsteutlåtande.
2. Kulturnämnden förklarar uppdraget till kulturförvaltningen, att utreda besparingar inom organisation och administration, för fullgjort (KN 2023-09-25 § 186 p. 1).
3. Kulturnämnden förklarar uppdraget till kulturförvaltningen, att avbryta arbete med att bygga ut förvaltningens organisation för lokalprocessen, för fullgjort (KN 2023-09-25 § 186 p. 2).
4. Kulturnämnden förklarar uppdraget till kulturförvaltningen, att utreda avdelningen museer och konsthall för att minska de fasta kostnaderna, för fullgjort (KN 2023-09-25 § 186 p. 3).

Sammanfattning

Kulturförvaltningen redovisar i detta ärende tre uppdrag från kulturnämndens sammanträde i september 2023. Uppdragen gavs med anledning av behovet av nämndens inriktning för anpassning av verksamheten för att kunna arbeta fram förslag till budget 2024 och en mer långsiktig anpassning av verksamheterna.

Förvaltningen bedömer att de tre uppdragen delvis är besvarade genom redovisningen av tre tidigare uppdrag, som nämnden förklarade fullgjorda i juni 2023, samt ärendet om kulturnämndens lokaler, som nämnden antecknade i september 2023. Förvaltningen har i denna redovisning sammanfattat relevanta delar från tidigare redovisningar samt gjort kompletterande utredningar och bedömningar.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Förvaltningen genomför under hösten 2023 till våren 2024 Chefoskopet. Bedömningen är att Chefoskopet kommer ge förvaltningen bättre underlag för att kunna besluta om mer verksamma åtgärder för effektivare arbetsformer och bättre arbetsmiljö. Chefoskopet kan också komma att synliggöra potentialen för åtgärder i stödet till cheferna. Utifrån Chefoskopet kommer förvaltningen att ta fram en handlingsplan med åtgärder under våren 2024.

Förvaltningens bedömer att besparingar inom organisation och administration kommer att försämrast stödet till, och de organisatoriska förutsättningarna för, chefsorganisationen. Förvaltningen bedömer alltså fortsatt att åtgärder som minskar andelen ledningspersonal, administratörer och handläggare riskerar att få ytterligare negativ påverkan på arbetsmiljö och ekonomi- och verksamhetsstyrning. Det kan leda till sämre förutsättningar för måluppfyllelse, effektivitet och intern styrning och kontroll.

Om nämnden ändå beslutar att besparingar ska genomföras inom organisation och administration är det förvaltningens bedömning det inte kommer att möta det behov om 30 miljoner kronor på fem års sikt som förvaltningen pekade på i redovisningen av uppdraget om att ta fram en handlingsplan.

De ekonomiska konsekvenserna av minskad administration bedöms på kort sikt som små. Skälet är att minskad administration främst möjliggör ökad tid för ett nära ledarskap, verksamhetsutveckling och möten med de verksamheten är till för.

Förvaltningens pekade i en redovisning i juni 2023 på prioriterade behov av verksamhetsutveckling. Förvaltningen bedömer att behoven kvarstår och att de fortsatt är prioriterade.

Om behoven inte kan tillgodoses, finns risk att ekonomiska konsekvenser uppstår på kort till medellång sikt. Det handlar exempelvis om förutsättningarna för att ha en hållbar bemanning av verksamheterna och att kunna arbeta strategiskt med lokalförsörjning i en verksamhet där personal- och lokalkostnaderna är de största posterna. Det handlar också om förutsättningarna att prioritera resurser till digitalisering i verksamhetsutvecklingen. Digitalisering är en viktig förutsättning för att utveckla effektivare arbetsformer och kunna minska administrationen på kort och lång sikt. Digitaliseringen kräver dock att prioriteringar görs både centralt och lokalt, för att klara finansieringen av moderna och smarta it-system, infrastruktur och kompetensutveckling.

Förvaltningen gör ingen bedömning om Göteborgs Konsthall i detta ärende. Förvaltningen återkommer i ett separat ärende till nämnden i november 2023.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Att vara chef innebär att leda ett komplext uppdrag. Organisatoriska förutsättningar är viktiga för att chefer ska kunna leda och fördela arbete i verksamheten. Faktorer som påverkar chefernas möjligheter att fullgöra sina uppdrag är bland annat antal medarbetare och fysiska lokaler per chef, tillgång till stödfunktioner samt arenor för dialog.

Förvaltningen genomför under hösten 2023 till våren 2024 Chefoskopet för att kartlägga chefernas organisatoriska förutsättningar. Bedömningen är att Chefoskopet kommer ge förvaltningen bättre underlag för att kunna besluta om mer verkamma åtgärder för bättre arbetsmiljö och effektivare arbetsformer. Chefoskopet kan också komma att synliggöra potentialen för effektiviseringar i stödet till cheferna.

Flera av de prioriterade behoven av verksamhetsutveckling som förvaltningen pekade på i redovisningen i juni 2023 handlar om behovet av att prioritera resurser till att arbeta med mål och riktlinjer från kommunfullmäktige där det finns behov av utveckling. Det handlar

även om att i styrningen beakta lärdomar om behov, förväntningar och upplevelser hos de verksamheten riktar sig till. Här finns målkonflikter som fortsatt behöver hanteras.

Samverkan

Information om ärendet har givits i förvaltningens samverkansgrupp (FSG) den 11 oktober 2023.

Bilagor

1. Rapport med redovisning av tre uppdrag: organisation och administration, lokalprocessen samt avdelningen museer och konsthall
2. Protokollsutdrag, kulturnämnden 2023-09-25 § 186
3. Yrkande från S, V och MP angående inriktning för anpassning av verksamheten, 2023-09-25

Ärendet

Kulturnämnden har att ta ställning till att godkänna redovisningen av tre uppdrag till förvaltningen, givna vid kulturnämndens sammanträde den 25 september 2023. Kulturnämnden har även att ta ställning till att förklara de tre uppdragen för fullgjorda.

Beskrivning av ärendet

Kulturnämnden gav i februari 2023 förvaltningen tre uppdrag:

- Att ta fram en handlingsplan för att anpassa nämndens verksamheter över tid i relation till samhällsutvecklingen och rådande ekonomiska förutsättningar.
- Att se över inköp och utveckling av IT-system, mjukvara och hårdvara, för att minska kostnader.
- Att utreda och följa upp om den organisation förvaltningen har idag är mest lämpad med tanke på uppdrag, omfattning och resurser. Fokus ska vara på förbättrad arbetsmiljö samt följsamhet mot ledning och styrning.

Kulturnämnden förklarade de tre uppdragen fullgjorda vid sammanträdet i juni 2023.

Samtidigt pekade förvaltningen på att behovet av nämndens inriktning för anpassning av verksamheten för att kunna arbeta fram förslag till budget 2024 och en mer långsiktig anpassning av verksamheterna. Nämnden antecknade att beslut om inriktning bör fattas senast vid sammanträdet den 25 september 2023.

Kulturnämnden beslutade den 25 september 2023 enligt ett yrkande angående inriktning för anpassning av verksamheten från Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Nämnden gav därmed förvaltningen tre uppdrag, se bilaga 2 och 3. Förvaltningen redovisar de tre uppdragen i detta tjänsteutlåtande och i rapporten i bilaga 1.

Förvaltningens beredning av ärendet

Förvaltningen bedömer att de tre uppdragen delvis är besvarade genom redovisningen av tre tidigare uppdrag, som nämnden förklarade fullgjorda i juni 2023, samt ärendet om kulturnämndens lokaler, som nämnden antecknade i september 2023.¹ Förvaltningen har i denna redovisning sammanfattat relevanta delar från tidigare redovisningar samt gjort kompletterande utredningar och bedömningar. Redovisningen i bilaga 1 anger vad som är kompletterande utredningar i detta ärende.

Förvaltningen hänvisar till rapporten i bilaga 1 för förvaltningens utredningar och iakttagelser. I detta tjänsteutlåtande framgår förvaltningens bedömningar med anledning av redovisningen.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen redovisar nedan bedömningar för nämndens tre uppdrag.

Utreda besparingar inom organisation och administration

Förvaltningen genomför under hösten 2023 till våren 2024 Chefoskopet. Bedömningen är att Chefoskopet kommer ge förvaltningen bättre underlag för att kunna besluta om mer verk samma åtgärder för bättre arbetsmiljö och effektivare arbetsformer. Utifrån

¹ Kulturnämnden 2023-06-19 § 144 och 2023-09-25 § 187.

Chefoskopet kommer förvaltningen att ta fram en handlingsplan med åtgärder under våren 2024.

Förvaltningen bedömer att Chefoskopet kommer att synliggöra vilka verksamma åtgärder som kan vara aktuella att genomföra eller utreda kopplat till organisation och administration. Förvaltningens bedömning är att åtgärder i första hand kommer att kunna användas för att stärka det nära ledarskapet, verksamhetsutvecklingen och möten med de verksamheten är till för.

Förvaltningens bedömer att besparingar inom organisation och administration kommer att försämrast stödet till, och de organisatoriska förutsättningarna för, chefsorganisationen. Förvaltningen bedömer alltså fortsatt att åtgärder som minskar andelen ledningspersonal, administratörer och handläggare riskerar att få ytterligare negativ påverkan på arbetsmiljö och ekonomi- och verksamhetsstyrning. Det kan leda till sämre förutsättningar för måluppfyllelse, effektivitet och intern styrning och kontroll.

Om nämnden ändå beslutar att besparingar ska genomföras inom organisation och administration är det förvaltningens bedömning det inte kommer att möta det behov om 30 miljoner kronor på fem års sikt som förvaltningen pekade på i redovisningen av uppdraget om att ta fram en handlingsplan.

I jämförelse med fem andra förvaltningar, av nuläget i september 2023, konstateras att kulturförvaltningens andel chefer är jämförbar med andra förvaltningarnas andel chefer. Andelen administratörer är lägst hos kulturförvaltningen, vilket ligger i linje med det förvaltningen tidigare har redovisat.²

Balansen mellan centralisering och decentralisering av förvaltningens stödfunktioner har inte ett entydigt svar. Vilken balans som är ändamålsenlig bör ses i ljuset av förvaltningens förutsättningar och samlade behov. Den ekonomiska effektivisering som eventuellt kan ske vid centralisering bör vägas mot kostnader och påverkan på stödet som kan uppstå när stödet inte är lika chefsnära. Vad som är ändamålsenligt handlar förutom om organisationsstruktur även om organisatoriska förutsättningar, kompetens och hur processer och rutiner är utformade.

Stadens styr- och uppföljningsmiljö, vilken nämnden inte äger rådighet över, förutsätter att betydliga resurser avsätts till administration. Mängden styrsignaler och uppföljning kräver att förvaltningen avsätter administrativa resurser till utstyrning, genomförande, uppföljning och återrapportering.

Förvaltningen arbetar med årliga effektiviseringar av verksamheten. Dessutom arbetar förvaltningen med flera pågående åtgärder med påverkan på verksamhetens effektivitet, organisation och administration. Förvaltningen har också arbetat in flera större besparingar i de senaste årens budgetbeslut, i samband med att beslut om åtgärder för budget i balans har varit nödvändiga.

De resurser som avsätts till HR-avdelningen har följt verksamhetens behov. Fortsatt utveckling sker genom att systematisera HR-processerna. Prioriteringarna grundar sig i

² Idrotts- och föreningsförvaltningen, socialförvaltningarna Centrum och Hisingen, stadsfastighetsförvaltningen och stadsmiljöförvaltningen.

verksamhetens behov och bedöms vara nödvändiga för att HR-avdelningen ska bibehålla ett kvalitativt specialiststöd som bidrar till måluppfyllelse och effektivitet.

Förvaltningen redovisar nuläge och bedömningar av olika vägar för att minska administrationen i denna rapport. Redovisningen utgår från de inriktningar som stadsledningskontoret har redovisat till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Förvaltningen bedömer att inriktningarna delvis ryms inom nämndens rådighet och att åtgärder utifrån inriktningarna pågår i förvaltningen.

Förvaltningen överlämnar till nämnden att överväga politiska ställningstaganden utifrån förvaltningens redovisning.

Avbryta arbete med att bygga ut förvaltningens organisation för lokalprocessen

Förvaltningen har pekat på prioriterade behov av verksamhetsutveckling i redovisningen av uppdraget om en handlingsplan i juni 2023. Förvaltningen har inte inlett något arbete med att omfördela resurser till de prioriterade behoven, eftersom förvaltningen först har sökt nämndens inriktning för vilken strategi som ska användas för att frigöra medel som kan omfördelas till de prioriterade behoven.

Förvaltningen har inte byggt ut den egna lokalorganisationen i enlighet med det prioriterade behov som förvaltningen tidigare har påtalat, det vill säga behovet av att ha en lokalorganisation med tillräcklig strategisk kompetens.

Förvaltningen bedömer fortsatt att förvaltningen är svag på den strategiska nivån i lokal-försörjningsprocessen. Det leder till att förvaltningen inte har nödvändig kapacitet att möta stadens styrning på området och därmed utveckla grunduppdraget, som i hög grad kräver en effektiv lokalförsörjning och förmåga att hantera större volymer av lokal-ärenden. Med nuvarande strategiska lokalorganisation ser förvaltningen en risk att nämndens ekonomiska hushållning är mindre effektiv än vad som vore önskvärt.

Förvaltningen påminner också om att det är förvaltningsdirektörens ansvar, enligt instruktionen, att se till att förvaltningen tillförs och bibehåller den kompetens som motsvarar verksamhetens behov.³

Utreda avdelningen museer och konsthall för att minska fasta kostnader

Förvaltningens bedömningar redovisas nedan om befintlig verksamhet respektive de pågående projekten nya magasin, om- och tillbyggnad av Göteborgs konstmuseum och omlokalisering av Göteborgs Konsthall.

Förvaltningen överlämnar till nämnden att överväga politiska ställningstaganden utifrån förvaltningens redovisning.

Befintlig verksamhet

Förvaltningen bedömer att det inte vore ekonomiskt effektivt att omorganisera avdelningen. Avdelningen befinner sig mitt i arbetet med de omfattande projekten nya magasin, om- och tillbyggnad av Göteborgs konstmuseum och omlokalisering av Göteborgs Konsthall. När projekten är avslutade finns andra förutsättningar att bedriva verksamhet, där mer förebyggande och mindre reaktivt arbete kan stå i fokus. Vid denna tidpunkt finns det skäl att analysera och eventuellt vidareutveckla organisationen.

³ Kulturnämnden 2023-01-30 § 11.

Förvaltningen bedömer att fyra museer, samlingsförvaltning i externa magasin och pågående projekt kräver en personalstyrka i nuvarande omfattning. Bedömningen bygger på behovet av att säkerställa grunduppdraget, pågående utveckling av grunduppdraget, nödvändig kompetens, god arbetsmiljö och en tillräcklig intern styrning och kontroll.

Förvaltningen bedömer att ställningstagande till avdelningens organisation och fasta personalkostnader behöver göras när projekten nya magasin och om- och tillbyggnad av Göteborgs konstmuseum är slutförda och efter en eventuell omlokalisering av Göteborgs Konsthall.

Utifrån lokalkostnadernas utveckling har förvaltningen föreslagit nämnden att hemställa till kommunfullmäktige att ge kommunstyrelsen i uppdrag att utreda alternativ till nuvarande hyressättnings- och finansieringsmodell avseende de museilokaler som staden äger, för att säkra en långsiktigt hållbar finansiering för stadens museer. Nämnden avslag förvaltningens förslag.⁴

Förvaltningen bedömer inte att det är aktuellt att avyttra museisamlingar i en omfattning som väsentligt skulle bidra till att minska fasta kostnader. Att förorda en sådan avyttring bedöms varken vara etiskt eller praktiskt försvarbar med det uppdrag som nämnden har.

Avdelningen arbetar löpande med effektiviseringar, vilket beskrivs i bilaga 1.

Förvaltningen bedömer att det finns möjlighet att minska fasta kostnader genom att prioritera ned ambitionerna i genomförandet av stadsövergripande program och planer. Sådana åtgärder bör hanteras utifrån nämndens samlade uppdrag och inte specifikt för en av förvaltningens avdelningar. Förvaltningen bedömer att sådana åtgärder skulle ha begränsade ekonomiska effekter, som dock är beroende av hur mycket och för hur lång tid ambitionerna skulle minskas samt vilka program och planer som skulle omfattas. Förvaltningen konstaterar att åtgärden kräver politiska ställningstaganden.

Göteborgs museer har en betydande egenfinansiering och lagkrav att bedriva aktiv samlingsförvaltning. Det finns möjligheter att minska fasta kostnader genom att pröva att omlokalisera eller stänga ett eller flera museer. Förvaltningen konstaterar att det krävs flera politiska ställningstaganden innan sådana åtgärder kan vidtas, i nämnden och sannolikt även i kommunfullmäktige. Inför sådana beslut skulle förvaltningen behöva genomföra en fördjupad utredning. En sådan utredning behöver hantera ett flertal omfattande och komplicerade frågor. Eftersom förvaltningen har begränsade utredningsresurser är viktigt att de används effektivt och i enlighet med tydliga politiska ställningstaganden i nämnden.

Förvaltningen bedömer även att det finns en risk att nämndens kommunbidrag minskar med motsvarande summa som de minskade fasta kostnaderna, vid stängning av ett eller flera museer, eftersom en del av nämndens uppdrag därmed kan anses ha utgått. Det finns även risker för att museernas samlade entréintäkter och de statliga och regionala bidragen skulle minska. Ansvar och därmed kostnaderna för den aktiva samlingsförvaltningen skulle kvarstå och alltså i högre grad behöva finansieras med kommunbidrag.

⁴ Kulturnämnden 2023-09-25 § 187.

Pågående projekt

Förvaltningen bedömer att det inte är ett realistiskt alternativ att avsluta projektet nya magasin. Det finns inte något långsiktigt alternativ till förvaring av stadens museisamlingar än nya magasin. Även stadsrevisionen har pekat på att det är angeläget att säkra hur samlingarna förvaras.

Förvaltningen bedömer att det i allt väsentligt inte finns möjligheter att ytterligare minska kostnaderna i projektet. Förvaltningen arbetar aktivt med att säkra effektivitet i projektet. Higab AB:s upphandling av totalentreprenad pågår nu. Förseningarna har lett till att ytterligare effektiviseringar har behövt göras. Att försöka möta hela den prisutveckling som har skett de senaste åren genom besparingar skulle medföra betydande risker.

Förvaltningen bedömer att åtgärder som innebär att minska de fasta personalkostnaderna i det här läget skulle få svåröverskådliga effekter på flytten av samlingarna. Projektet är utformat så att en betydande andel av medarbetarna bidrar till förberedelser och flytt av samlingarna. Det är också avgörande för att genomföra projektet inom beslutad tidplan.

Förvaltningen bedömer fortsatt att det är avgörande att projektet om en om- och tillbyggnad av Göteborgs konstmuseum genomförs. Tidigare genomfört omtag av förstudien har lett till effektiviseringar i projektet. Att minska nämndens tillfälliga projektkostnader bedöms i dagsläget inte vara möjligt.

För att genomföra om- och tillbyggnad av Göteborgs konstmuseum krävs den omfattning av personal som idag finns på museet. Förvaltningen bedömer att utökad flernivåfinansiering av Göteborgs konstmuseum kan vara möjlig. En sådan kräver att kommunstyrelsen agerar. Det avtal som skrevs med Västra Götalandsregionen om samfinansiering av Göteborgs museer och Göteborgs stadsteater ger kommunstyrelsen grund för en sådan dialog. Att erhålla externfinansiering från privata aktörer och stiftelser bedöms svårt, eftersom förvaltningens analys visar att externa aktörer ser investeringar i och drift av offentliga verksamheters byggnader som en angelägenhet för det offentliga. Externfinansiering för verksamhetsnära projekt pågår redan idag.

Förvaltningen betonar vikten av att projekten nya magasin och om- och tillbyggnad av Göteborgs konstmuseum har långsiktiga och stabila förutsättningar. Utdragna beslutsprocesser och ytterligare omtag riskerar att leda till ökade kostnader. När projekten är avslutade finns det dock skäl att utifrån förändrat uppdrag analysera och vidareutveckla organisationen.

Förvaltningen gör ingen bedömning om Göteborgs Konsthall i detta ärende. Förvaltningen återkommer i ett separat ärende till nämnden i november 2023.

GÖTEBORGS STADS KULTURFÖRVALTNING

Anna Rosengren

Sofia Lubian

Förvaltningsdirektör

Avdelningschef kultur- och samhällsutveckling



Rapport med redovisning av tre uppdrag: organisation och administration, lokalprocessen samt avdelningen museer och konsthall

Kulturförvaltningen, 2023-10-17

Innehållsförteckning

Bakgrund	3
Redovisning av uppdrag att utreda besparingar inom organisation och administration.....	4
Vad är organisation och administration?	4
Kulturnämndens huvudsakliga styr- och uppföljningsmiljö	4
Genomförda och pågående åtgärder	6
Förvaltningens tidigare utredningar	7
Kompletterande utredning om förvaltningens organisation	8
Kompletterande utredning om vägar för att minska administration.....	14
Bedömning	18
Redovisning av uppdrag att avbryta arbete med att bygga ut förvaltningens organisation för lokalprocessen	20
Stadens styrmiljö för lokalförsörjning.....	20
Nämndens förutsättningar	20
Förvaltningsdirektörens instruktion	21
Förvaltningens lokalorganisation	21
Behov av verksamhetsutveckling.....	22
Att låta stadens lokalförvaltande nämnder och styrelser ta hand om behovet.....	22
Bedömning	23
Redovisning av uppdrag att utreda avdelningen museer och konsthall för att minska fasta kostnader	24
Kulturnämndens uppdrag	24
Kostnader och intäkter i avdelningen.....	24
Minska fasta kostnader i befintlig verksamhet.....	25
Kompletterande utredning om att minska fasta kostnader i pågående projekt.....	31
Bedömning	40
Kulturförvaltningens organisationsstruktur.....	43

Bakgrund

Kulturnämnden gav i februari 2023 förvaltningen tre uppdrag:

- Att ta fram en handlingsplan för att anpassa nämndens verksamheter över tid i relation till samhällsutvecklingen och rådande ekonomiska förutsättningar.
- Att se över inköp och utveckling av IT-system, mjukvara och hårdvara, för att minska kostnader.
- Att utreda och följa upp om den organisation förvaltningen har idag är mest lämpad med tanke på uppdrag, omfattning och resurser. Fokus ska vara på förbättrad arbetsmiljö samt följsamhet mot ledning och styrning.

Kulturnämnden förklarade de tre uppdragen fullgjorda vid sammanträdet i juni 2023.

Samtidigt pekade förvaltningen på att behovet av nämndens inriktning för anpassning av verksamheten för att kunna arbeta fram förslag till budget 2024 och en mer långsiktig anpassning av verksamheterna. Nämnden antecknade att beslut om inriktning bör fattas senast vid sammanträdet den 25 september 2023.

Kulturnämnden beslutade den 25 september 2023 enligt ett yrkande angående inriktning för anpassning av verksamheten från Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Nämnden gav därmed förvaltningen tre uppdrag:

- Kulturförvaltningen får i uppdrag att utreda besparingar inom organisation och administration.
- Kulturförvaltningen får i uppdrag att avbryta arbete med att bygga ut förvaltningens organisation för lokalprocessen.
- Kulturförvaltningen får i uppdrag att utred avdelningen museer och konsthall för att minska de administrativa kostnaderna.

Förvaltningen redovisar i denna rapport de tre uppdragen till nämnden.

Förvaltningen bedömer att de tre uppdragen delvis är besvarade genom redovisningen av tre tidigare uppdrag, som nämnden förklarade fullgjorda i juni 2023, samt ärendet om kulturnämndens lokaler, som nämnden antecknade i september 2023.¹ Förvaltningen har i denna redovisning sammanfattat relevanta delar från tidigare redovisningar samt gjort kompletterande utredningar och bedömningar. Det framgår genomgående av rapportens rubriker vad som är kompletterande utredningar. Varje kapitel avslutas med en bedömning utifrån det aktuella uppdraget.

¹ Kulturnämnden 2023-06-19 § 144 och 2023-09-25 § 187.

Redovisning av uppdrag att utreda besparingar inom organisation och administration

Nämnden anger att den delar förvaltningens bedömning att anpassningar av verksamheten behöver göras för att uppnå en hållbar förvaltning över tid, anpassad efter samhällets förändrade behov och förväntningar, och konstaterar att det krävs en organisation som klarar att möta behoven inom de största kostnadsposterna. De största kostnadsposterna är personal (cirka 50 procent) och lokaler (cirka 20 procent). Nämnden vill att organisationen förändras med syfte att minska ett upplevt avstånd mellan chefer och anställda samt se en effektivisering av förvaltningens HR-funktion.

Förvaltningens redovisning avser definitioner av begrepp, kulturnämndens huvudsakliga styr- och uppföljningsmiljö, genomförda och planerade åtgärder, sammanfattning av förvaltningens tidigare utredningar, kompletterande utredning om förvaltningens organisation samt kompletterande utredning om vägar för att minska administrationen.

Vad är organisation och administration?

Att *organisera* är att stabilisera, disciplinera, styra och (under)ordna mänskligt beteende. Litteraturen om organisationsteori har fyra olika perspektiv. Strukturperspektivet svarar på frågan om man valt att formalisera och strukturera organisatoriska processer på ett lämpligt sätt. HR-perspektivet handlar om hur organisationens och medarbetarnas behov passar varandra. Målen med struktur- och HR-perspektiven är att ge svar på vad som leder till en framgångsrik organisation. Maktperspektivet handlar om att vad som är effektivt för några är mindre effektivt för andra och att konflikt och maktkamp är en del i vardagen. Symbolperspektivet handlar om att människan är vad sammanhanget gör henne till och att det inte finns något övergripande funktionssätt mer än att människan har behov av mening.²

Administration är allt skapande och all insamling, bearbetning, sammanställning och avrapportering av information till olika intressenter (ägare, ledningar, chefer, personal, intressegrupper, myndigheter, kunder, leverantörer, media med flera) som syftar till att upprätthålla, samordna och styra ett organiserat system av något slag (en verksamhet, en organisation, ett projekt, ett nätverk etcetera) över tid och rum. Administration är alltså överföring av information, som avser både processer och aktiviteter samt omfattar i princip all styrning, ledning och organisering. För offentlig sektor innebär det att nästan allt arbete som inte är direkt knutet till användaren, kunden eller medborgaren faller inom ramen för definitionen av administration.³

Kulturnämndens huvudsakliga styr- och uppföljningsmiljö

Organisation och administration ska stödja fullgörandet av nämndens uppdrag, inom de ramar som ges av nämndens huvudsakliga styr- och uppföljningsmiljö.

² J Blomberg (2017). *Management: organisations- och ledarskapsanalys*. Lund, Studentlitteratur. Se även kulturnämnden 2023-06-19 § 144.

³ A Forssell och A Ivarsson Westerberg (2014). *Administrationssamhället*. Lund, Studentlitteratur. Förvaltningen använder här samma definition som i stadsledningskontorets utredning i redovisningen av uppdrag att minska administration inom flertalet verksamheter.

Kulturnämndens grunduppdrag styrs av reglementet. Till grunduppdraget hör aktuell lagstiftning. För nämnden är det framför allt bibliotekslag, museilag och kulturmiljölager. Kulturområdet är generellt sett inte ett område med hög grad av (detalj)styrning i lag och förordning. För nämndens del är styrningen i lag och förordning mer omfattande i frågor som stödjer grunduppdraget än i frågor som reglerar grunduppdraget som sådant. Mycket har att göra med ansvar som följer av att vara en myndighet i offentlig sektor. Exempel är kommunallag, förvaltningslag, arbetsmiljölagen, lag om offentlig upphandling och dataskyddsförordning. Till den statliga styrningen hör rapporteringskrav till staten om biblioteks- och museiverksamheten.

På kommunal nivå styrs nämnden av fullmäktiges årliga beslut om budget – med kommunbidragsram, mål och uppdrag – samt fördelning av ansvar för budgetmålen. Budgeten är det övergripande och överordnade styrande dokumentet för Göteborgs Stads nämnder. För att realisera den politiska viljan beslutar fullmäktige även om andra styrande dokument. Vid halvårsskiftet 2022 fanns i Göteborgs Stad totalt cirka 470 målskrivningar på olika nivåer med cirka 1 400 strategier/åtgärder i de planerande styrande dokumenten.⁴ Förvaltningens uppdaterade kartläggning visar att kulturnämnden vid halvårsskiftet 2023 träffades av styrsignaler i 37 program och planer, innehållande totalt cirka 300 enskilda styrsignaler.

Fullmäktige styr även med uppdrag, i och utanför budget. Stadsledningskontorets utredning visade att antalet uppdrag i staden har ökat över tid och att många uppdrag redan omhändertas inom verksamheternas grunduppdrag, varför fler uppdrag riskerar skapa ytterligare administration. Varje uppdrag tar tid att hantera och administrera vid utstyrning, genomförande och återrapportering. Totalt antal årliga uppdrag i staden var 300–360 under år 2021 till och med september 2023.⁵ Förvaltningen konstaterar att kommunfullmäktige under år 2021 till och med september 2023 givit kulturnämnden totalt 46 uppdrag i och utanför budget (17 år 2021, 16 år 2022 och 13 år 2023). Under samma period har kulturnämnden givit förvaltningen 40 uppdrag. Här är variationen över åren betydlig. År 2022 fick förvaltningen 3 uppdrag av nämnden, att jämföra 14 uppdrag under perioden januari till och med september 2023.

Kulturnämndens uppföljningsmiljö styrs av stadens uppföljningsprocess, med årliga beslut om struktur och tidplan i kommunstyrelsen. Processen omfattar tre årliga rapporter till egen nämnd och kommunledning. Dessutom tillkommer uppföljning av styrande dokument. Förvaltningen svarar regelbundet på så kallade förvaltningsrapporter om status i arbetet med olika program och planer. Rapporterna anmäls till nämnden. Det finns uppdrag och arbete i staden som syftar till att minska antalet program och planer och samordna uppföljningen av program och planer för att skapa mer förutsägbarhet och mindre administration. Än så länge finns inga beslut som väsentligt påverkar antalet program och planer i staden. Förvaltningen bedömer därför att antalet styrsignaler som träffar nämnden inte väsentligt kommer att minska på kort till medellång sikt.

Förvaltningens övergripande uppföljningsstruktur följer stadens krav, utan särskilda tillägg. Utöver den uppföljning som har kommenterats ovan finns både krav på och behov

⁴ Kommunfullmäktige 2023-02-23 § 29. Planerande styrdokument styr vad organisationen ska göra och anger en färdriktning. Reglerande styrdokument är normativa och styr organisationens handlande i verksamheten. Se Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument.

⁵ Kommunfullmäktige 2023-02-23 § 29.

av uppföljning inom olika administrativa kategorier i verksamheten. Det rör exempelvis HR, ekonomi, IT och digitalisering, styrning och uppföljning och kvalitetssäkring av arbetsprocesser. Förvaltningen konstaterar att det i vissa administrativa kategorier och processer i verksamheten finns utvecklingsbehov. Det är behov som syftar till att säkra en tillräcklig intern styrning och kontroll av verksamheten och som alltså kräver administration, så som det definieras ovan.

Genomförda och pågående åtgärder

Förvaltningen har genomförda, pågående och planerade åtgärder med påverkan på verksamhetens effektivitet, organisation och administration.

- Förvaltningens förändringar av organisationsstrukturen under perioden 2016–2022, med högre grad av samorganisering av verksamhetens delar, har lett till minskad risk för suboptimering, effektiviserat chefsorganisationen samt möjliggjort gemensamt risktagande, ökad professionalisering och effektivare användning av tillgängliga resurser.
- En central inköpsorganisation har införts i biblioteksverksamheten. All media köps in och tas emot av en enhet. Syftet är att öka effektiviteten, med betydligt färre inköpare och en mer ändamålsenlig organisation, och att stärka avtalstroheten.
- Ett nytt och intelligent logistiksystem har upphandlats i biblioteksverksamheten, som bland annat stödjer biblioteken att erbjuda ett målgruppsanpassat utbud av media. Systemet införs 2024. Åtgärden kommer att frigöra resurser och arbetstid i verksamheten, som kan möta andra behov. På sikt leder åtgärden sannolikt till lägre personalbehov.
- Förvaltningen genomför insatserna i kulturnämndens personalplan för folkbiblioteken. Personalplanen syftar bland annat till att på både kort och lång sikt säkerställa rätt bemanning och rätt kompetens på de enskilda folkbiblioteken, vilket är väsentligt för verksamhetens effektivitet.
- När hyresavtal löper ut eller ska omförhandlas söker förvaltningen avtal med ändamålsenliga villkor för uppsägning. Förvaltningen ser också över om det finns hyresavtal som kan lämnas i förtid. Syftet är att undvika att binda upp verksamheten och kostnader på lång sikt.
- Förvaltningen ser kontinuerligt över hur effektivt verksamhetens lokaler nyttjas. Syftet är att förbättra förutsättningarna för att möta behoven hos de verksamheten är till för och därmed bidra till högre måluppfyllelse.
- Förvaltningen följer kontinuerligt upp hur verksamhetens behov av kompetens utvecklas. I takt med att tjänster blir vakanta värderar förvaltningen om det är aktuellt att ersättningsrekrytera samma kompetens eller om det finns högre prioriterade behov av annan kompetens, och därmed att förändra tjänsten.
- Kulturförvaltningen har 2022–2023 genomfört ett internt program för ledarskapsutveckling utifrån kunskaper om tillitsbaserad styrning och ledning. Programmet har lett till en gemensam kunskapsbas och ledarskapsfilosofi. Under 2024 kommer programmet att övergå i en medarbetarakademi, i syfte att fortsätta arbetet ut mot medarbetarna.
- Under 2023 har förvaltningen inlett arbetet med Chefoskopet, som är en forskningsbaserad metod för undersökning, kartläggning och utveckling av chefernas organisatoriska förutsättningar. Chefoskopet förväntas ge underlag för att utveckla mer verk samma åtgärder för effektivare arbetsformer och bättre arbetsmiljö.

Chefoskopet är en insats i Göteborgs Stads plan för att motverka tystnadskulturer 2023–2025.

- Kommunfullmäktiges budget är stadens övergripande styrdokument och vid resursbrist kan annan styrning prioriteras ned. I nämndens samlad riskbild 2023 finns risken att förvaltningen inte kan leva upp till stadenövergripande styrdokument, som en följd av förvaltningens resurser och slimmade organisation. Förvaltningen bereder därför frågan om att prioritera bland styrsignaler i de program och planer som träffar nämnden och planerar att återkomma till nämnden i samband med beslut om budget 2024.

Förutom ovanstående exempel har förvaltningen också inarbetat flera större besparingar i de senaste årens budgetbeslut, i samband med att beslut om åtgärder för budget i balans har varit nödvändiga.

Förvaltningens tidigare utredningar

Förvaltningen har tidigare redovisat två utredningar om organisationen.⁶ Utredningarna sammanfattas nedan.

Förvaltningen konstaterade att skälen till genomförd organisationsförändring var en rad verksamhetsbehov, arbetsmiljöutmaningar och att möta stadens organisation, i takt med att den har förändrats. Det handlade om behovet av att förbereda för en robust och effektiv organisation som var förberedd att ta emot nya verksamheter; hög arbetsbelastning för medarbetare och chefer; utveckla styrning och ledning för att matcha behoven i en större förvaltning; samt att skapa förutsättningar i förvaltningen för samverkan inom staden och därmed kunna bidra till högre måluppfyllelse ur ett hela staden-perspektiv.

Förvaltningen följde upp organisationens påverkan och dess effekter på förvaltningens arbetsmiljö, med utgångspunkt i resultaten i medarbetar- och chefsenkäterna 2020–2022 samt annan personalrelaterad statistik.

Förvaltningens delindex för *styrning, motivation och hållbart medarbetarengagemang* har ökat efter organisationsförändringen. Dock är resultaten genomgående något lägre än övriga delar av Göteborgs Stad. Förvaltningens resultat gällande *organisatorisk tillit* har totalt sett ökat för hela förvaltningen.

Förvaltningens delindex för *ledarskap* har förändrats marginellt över analyserade år och resultatet följer övriga förvaltningar i Göteborgs Stad. Delindex för *styrning* har ökat något, dock är det fortfarande lägre än stadens medelvärde. Ett fortsatt utvecklingsområde är hur målen följs upp och utvärderas.

Delindex gällande *utveckling och förnyelse* har ökat. Dock är resultaten för detta delindex genomgående något lägre än i övriga förvaltningar i Göteborgs Stad. Resultatet för *kommunikationsklimatet* i arbetsgrupperna är i princip oförändrat. Resultaten följer trenden i övriga förvaltningar i Göteborgs Stad.

Medarbetarnas *arbetsbelastning* och *möjlighet till återhämtning* har förbättrats. Resultaten visar att medarbetarnas arbetsbelastning ligger på samma nivå som i övriga förvaltningar i staden. Chefernas och vissa specialistfunktioners förutsättningar,

⁶ Kulturnämnden 2023-06-19 § 144.

arbetsbelastning och möjlighet till återhämtning har försämrats och fortsätter följa den negativa trend som förvaltningen har haft de senaste tio åren.

Förvaltningen har *lägre* andel ledningspersonal, administratörer och handläggare i relation till total personalvolym än jämförda förvaltningar med liknande personalvolym. Förvaltningen har också *lägre* andel förvaltningsövergripande stöd- och specialistfunktioner i relation till total personalvolym. Förvaltningen bedömer att det vore kontraproduktivt att dra ned ytterligare på dessa grupper och funktioner.

Förvaltningen har *inte* en väsentligt avvikande andel ledningspersonal i relation till total personalvolym. Kulturförvaltningen ligger nära medelvärdet för de 13 jämförda förvaltningarna och under medelvärdet för de nio förvaltningar med mer jämförbar total personalvolym. De förvaltningar som har en väsentligt lägre andel ledningspersonal i relation till total personalvolym än kulturförvaltningen, har betydligt större total personalvolym än kulturförvaltningen.

Andelen administratörer och handläggare varierar stort i de jämförda förvaltningarna. Förvaltningen bedömde att det till stor del har samband med att behoven i de olika grunduppdragen skiljer sig åt. Kulturförvaltningen har en *låg* andel administratörer, betydligt under medelvärdet för de 13 förvaltningarna. Jämfört med medelvärdet i de nio förvaltningarna med mer jämförbar personalvolym avviker kulturförvaltningen än mer. Andelen handläggare i kulturförvaltningen visar samma mönster, det vill säga att kulturförvaltningen har en *låg* andel handläggare. Andelen är lägre än medelvärdet för de 13 förvaltningarna och betydligt lägre än medelvärdet för de nio mer jämförbara förvaltningarna.

Kompletterande utredning om förvaltningens organisation

I samband med att förvaltningen skulle ta emot nya verksamheter från de dåvarande stadsdelsförvaltningarna behövde förvaltningens organisation anpassas till det nya ansvaret. Syftet var att skapa förutsättningar för måluppfyllelse och effektiva arbetsformer. Syftet var också att skapa förutsättningar för mer jämlik verksamhet i staden, med en huvudman.

Mottagande av verksamheterna från stadsdelsförvaltningarna skedde i etapper. Förvaltningen tog emot ytterligare cirka 250 anställda. Samtidigt ökade antalet fysiska lokaler som förvaltningen bedrev verksamhet i. Förvaltningen tog emot folkbiblioteken och Kulturhuset Kåken 2019. Övriga kulturhus överfördes 2020. Stora Teatern lämnade förvaltningen 2021.

Förvaltningen fick efter verksamhetsöverföringen den organisation som finns idag. Den består av fyra nivåer: förvaltningsdirektör, avdelning, verksamhetsområde och enhet. Förvaltningens samverkansorganisation följer organisationen och finns på alla nivåer där det finns en ledningsgrupp. Stödfunktionerna är samlade på förvaltnings- och avdelningsnivå.

Att centralisera kulturverksamheter från 11 olika nämnder under samma nämnd och förvaltning har påverkat chefer och medarbetare, inneburit utmaningar och har delvis mötts med visst motstånd. Förvaltningen har arbetat intensivt för att samordna och säkerställa enhetliga processer, rutiner, arbetssätt och beslutsnivåer. Det har handlat om

allt från att säkerställa likvärdiga arbetssätt för att följa viss lagstiftning till jämlika villkor i olika delar av verksamheten.

Arbetet med att implementera en gemensam delegationsordning med samordnade beslutsnivåer och att samordna öppettider, schemaläggning och personalpolitik har under resans gång väckt visst missnöje bland medarbetarna, som arbetsgivaren har hanterat. Förvaltningen konstaterar att samtliga förändringsprocesser har varit nödvändiga för att förvaltningen ska kunna leva upp till krav och mål som gäller för verksamheten. Bedömning är också att förändringarna har bidragit till en mer jämlik verksamhet för dem vi är till för.

Initialt var folkbiblioteken och Kulturhuset Kåken organiserade i dåvarande sektor bibliotek. Frölunda kulturhus och Frilagret var då organiserade i en annan del av förvaltningen. År 2020 bildades avdelningen Göteborgs bibliotek och kulturhus, som samlade alla bibliotek och kulturhus. Initialt hade avdelningen Göteborgs bibliotek och kulturhus två chefsnivåer: avdelning och enhet. I andra delar av förvaltningen fanns tre chefsnivåer: avdelning, verksamhetsområde och enhet. Så var även fallet i de tidigare stadsdelsförvaltningarna, när folkbiblioteken hörde till dem. Den avvikande organiseringen i avdelningen Göteborgs bibliotek och kulturhus var ett medvetet val i syfte att lära känna de nya verksamheterna och möjliggöra delaktighet kring den framtida organiseringen.

Efter cirka två år förändrades organiseringen i avdelningen. Det var efter tydliga signaler från medarbetare och de fackliga organisationerna att cheferna inte räckte till för medarbetarna och verksamheten. Då infördes verksamhetsområdesnivån i avdelningen. Det gjordes dels för att möta signalerade behov från medarbetare, dels för att möta stadens organisering i och med ny organisation 2021. Det innebär att förvaltningens organisation hade en gemensam struktur, vilket skapade bättre förutsättningar för ledning, styrning, arbetsmiljö och måluppfyllelse mot dem vi är till för.

Förvaltningens organisation matchar stadens övriga förvaltningar vad gäller organisations- och beslutsnivåer. Det gäller särskilt för de förvaltningar som, likt kulturförvaltningen, finns på flera olika platser i staden eller som kulturförvaltningen samarbetar med, exempelvis socialförvaltningarna, idrotts- och föreningsförvaltningen, stadsfastighetsförvaltningen och stadsmiljöförvaltningen.

Förvaltningens organisationsstruktur består av fem avdelningar under förvaltningsdirektören, varav två avser rena stödfunktioner. Förvaltningens organisationsstruktur finns på sidan 43 och 44.

Förvaltningen har, sett till en längre tidsperiod, gått från att ha decentraliserade stödfunktioner lokalt i varje institution till att ha en mer centraliserad organisering av avdelningsgemensamma stödfunktioner. I dagsläget finns stödfunktionerna både på förvaltningsövergripande nivå samt avdelningsövergripande nivå.

Förvaltningen konstaterar att balansen mellan centralisering och decentralisering av stödfunktionerna inte har ett allmängiltigt korrekt svar, utan måste ses i ljuset av förvaltningens behov och förutsättningar. Den ekonomiska effektivisering som kan ske vid centralisering måste vägas mot kostnader och påverkan på stödet som kan uppstå när chefsstödet inte är lika chefsnära.

Förvaltningens organisation: förändringar över tid

Förvaltningen jämför nedan ett antal nyckeltal om organisationen över tid. Tidpunkterna är valda för att visa en bild innan nämndens ansvar utökades (december 2018), en bild efter att nämndens ansvar hade utökats och tidigt under covid-19-pandemin (januari 2021) samt en bild av nuläget (september 2023).

Tabell 1. HR-nyckeltal, före och efter utökat ansvar samt nuläge

Nyckeltal	December 2018	Januari 2021	September 2023
Anställda, antal	500	756	792
Årsarbetare, antal	405	-	680*
Timavlönade, antal	89	82	87
Medarbetare per chef, antal	15	16	17
Fysisk lokalisering per chef, antal**	0,5	0,8	0,8

* Uppgiften är en prognos.

** Antal chefer dividerat med antal fysiska lokaler i verksamheten med stadigvarande arbetsplatser.

Källa: Uppgifter från stadsledningskontoret och kulturförvaltningen, kulturförvaltningens bearbetning.

Antalet anställda i förvaltningen ökade med 50 procent (250 personer) när nämndens ansvar utökades och nya verksamheter togs emot. Mellan januari 2021 och september 2023 har antalet anställda ökat med 5 procent (36 personer). Den senare ökningen beror huvudsakligen på övergången till full bemanning i publika verksamheter efter pandemin.

Antalet timavlönade bland medarbetarna har knappt förändrats mellan december 2018 och september 2023, vilket innebär att andelen timavlönade av totalt antal anställda har minskat väsentligt som följd av det ökade antalet anställda (från 18 till 11 procent).

Antal medarbetare per chef ökade från 15 till 16 mellan december 2018 och januari 2021. Nyckeltalet har sedan ökat till 17 medarbetare per chef i september 2023. Det ska här noteras att detta är medelvärden, det vill säga att antalet varierar mellan förvaltningens chefer. Förvaltningen konstaterar att det är betydligt under kommunstyrelsens beslut om återremiss i september 2023 på uppdraget att ta fram en plan för att uppnå ett max antal medarbetare för stadens chefer. Kommunstyrelsen beslutade om återremiss för att komplettera rapporten med en redovisning av konsekvenserna av ett successivt införande av ett riktvärde om 25 medarbetare per chef i Göteborgs Stad år 2030.⁷

Förvaltningen har även följt upp antal fysiska lokaliseringar per chef. Nyckeltalet mäter antal fysiska lokaler i verksamheten, som förvaltningen har stadigvarande arbetsplatser i, per chef. Syftet är att indikera utvecklingen av hur många lokaler med medarbetare som varje chef jobbar med. Förvaltningen konstaterar att nyckeltalet ökade efter att nämnden fick ett utökat ansvar. Antalet fysiska lokaler med stadigvarande arbetsplatser ökade med 144 procent mellan december 2018 och januari 2021. Samtidigt ökade antal chefer med 44 procent. Värdet i september 2023 är det samma som i januari 2021. Efter att nämnden fick ett utökat ansvar har alltså detta förhållande inte nämnvärt förändrats. Observera att

⁷ Kommunstyrelsen 2023-09-06 § 574. Notera att antal medarbetare per chef kan betyda olika saker för olika grupper av medarbetare, exempelvis hur homogena eller heterogena medarbetargrupperna är.

nyckeltalet är ett medelvärde för hela förvaltningen. Antalet fysiska lokaliseringar per chef är högst inom avdelningen Göteborgs bibliotek och kulturhus.

Förvaltningen jämför nedan tre nyckeltal från förvaltningens medarbetarenkät över tid. Syftet är att på en övergripande nivå visa hur medarbetarnas uppfattningar har förändrats. Värden för Göteborgs Stad anges i parentes.

Tabell 2. Nyckeltal från medarbetarenkät med mera, 2018–2022

Nyckeltal	2018	2020	2021	2022
Hållbart medarbetar-engagemang (HME)	69 (77)	72 (79)	71 (78)	73 (79)
Organisatorisk tillit	56 (65)	54 (67)	Saknas	56 (68)
Inflytande	51 (59)	60 (61)	56 (60)	59 (61)
Svarsfrekvens, andel	77 %	80 %	76 %	79 %
Chefsrörlighet, procent*	18 %	9 %	8 %	11 %

Kommentar: värde för Göteborgs Stad i parentes för respektive år.

* Antal chefer som slutat dividerat med totalt antal chefer.

Källa: Uppgifter från Göteborgs Stads medarbetarenkät.

Förvaltningen konstaterar att index för hållbart medarbetarengagemang och index för inflytande ökade efter att nämnden fick ett utökat ansvar (2020 jämfört med 2018), för att därefter inte ha någon tydlig utvecklingsriktning. Förvaltningens värden för hållbart medarbetarengagemang är lägre än värdena för Göteborgs Stad. Värdet för inflytande ligger mer i nivå med värdet för Göteborgs Stad under perioden 2020–2022. Index för organisatorisk tillit har ingen tydlig utvecklingsriktning under de studerade åren och ligger konsekvent lägre än värdet för Göteborgs Stad.

Förvaltningens organisation: jämförelse av nuläge

Förvaltningen har jämfört ett nuläge i sex förvaltningar i Göteborgs Stad med avseende på yrkesgrupper och befattningsgrupper. Förvaltningarna är valda utifrån uppdrag, storlek och verksamhetens geografiska spridning. Syftet med jämförelsen är att undersöka om det finns väsentliga avvikelser för kulturförvaltningens del, som kan indikera behov av fortsatt analys.⁸

Tabell 3. Yrkesgrupper i sex förvaltningar, september 2023

Förvaltning	Med-arbetare per chef, antal	Chef, antal (andel)	Hand-läggare, antal (andel)	Admini-stratörer, antal (andel)
Kulturförvaltningen	17	47 (6 %)	77 (10 %)	23 (3 %)
Idrotts- och föreningsförvaltningen	17	26 (6 %)	40 (9 %)	27 (6 %)
Socialförvaltningen Centrum	19	51 (6 %)	123 (13 %)	63 (7 %)
Socialförvaltningen Hisingen	15	52 (7 %)	69 (9 %)	47 (6 %)

⁸ Antalet anställda i september 2023 varierar i de sex förvaltningarna mellan cirka 439 och 916. Kulturförvaltningen hade 792. Andelen timavlönade varierar i de sex förvaltningarna mellan 1 och 15 procent. Kulturförvaltningen hade 11 procent. (Andel timavlönade avser antal timavlönade dividerat med totalt antal anställda. Ska inte förväxlas med andelen tid utförd av timavlönad personal.)

Förvaltning	Med- arbetare per chef, antal	Chef, antal (andel)	Hand- läggare, antal (andel)	Admini- stratörer, antal (andel)
Stadsfastighetsförvaltningen	11	62 (9 %)	93 (14 %)	46 (7 %)
Stadsmiljöförvaltningen	12	76 (8 %)	286 (31 %)	93 (10 %)

Kommentar: Uppgifterna avser yrkesgrupper enligt den kategorisering som kallas arbetsplatsidentifikation.

Källa: Uppgifter från stadsledningskontoret och kulturförvaltningen, kulturförvaltningens bearbetning.

Kulturförvaltningen har i nuläget i genomsnitt 17 medarbetare per chef. Det är i nivå med idrotts- och föreningsförvaltningen och lägre än socialförvaltningen Centrum. Det är högre än stadsfastighetsförvaltningen, stadsmiljöförvaltningen och socialförvaltningen Hisingen. Kulturförvaltningens andel chefer är i nivå med jämförda förvaltningar, undantaget stadsfastighetsförvaltningen som ligger högre.

Kulturförvaltningens andel administratörer är lägst i jämförelsen, vilket ligger i linje med det förvaltningen tidigare har redovisat till nämnden. Det är svårare att dra slutsatser av andelen handläggare, eftersom variationen är betydligt större och det mer tycks hänga ihop med grunduppdragets karaktär.

Förvaltningen har prövat möjligheten att jämföra förekomsten av vissa befattningsgrupper mellan förvaltningarna. Vad gäller en jämförelse av förekomsten av ekonomer och HR-personal konstaterar förvaltningen att en rättvisande jämförelse inte kan göras utan lokal kunskap om hur varje förvaltning använder befattningar som administratörer och koordinatörer, för exempelvis löne- och personaladministrativa uppgifter. Några sådana resultat redovisar därför inte här. Förvaltningens jämförelse av förekomsten av stödfunktioner inom planering, utveckling och uppföljning visar att i kulturförvaltningen har 3 procent av de anställda de aktuella befattningarna. Variationen mellan de sex förvaltningarna är 2–13 procent.⁹

Förvaltningens HR-funktion

Förvaltningens HR-funktion finns på två organisatoriska nivåer. Avdelningen HR och kommunikation är en centraliserad och förvaltningsövergripande avdelning. Avdelningens leds av en HR-chef och medarbetarna består av HR-specialister och HR-koordinatörer. I avdelningen finns även förvaltningens centrala kommunikationsresurser.

I avdelningarna Göteborgs bibliotek och kulturhus och Göteborgs museer och konsthall finns varsin administrativ enhet. Där finns exempelvis administratörer med löneadministrativa arbetsuppgifter.

HR-avdelningen har i samband med samtliga verksamhetsövergångar, som tidigare har beskrivits, haft uppdraget att projekt- eller processleda övergången.

Avdelningen arbetar verksamhetsnära. Alla medarbetare på avdelningen arbetar med samtliga förekommande HR-processer och stödjer en grupp av chefer inom respektive avdelning. Medarbetarna på avdelningen är samordnade i team om tre personer för att öka samarbete och flexibilitet och minska sårbarhet vid frånvaro.

⁹ Avser befattningarna förvaltningscontroller, planeringsledare, utvecklingsledare, verksamhetsutvecklare och verksamhetscontroller oavsett var i förvaltningarna de är placerade.

Antal anställda vid HR-avdelningen ökade från 9 år 2018 till 10 år 2020. Därefter har antal anställda inte förändrats. Över tid har andel årsarbetare på HR-avdelningen, i relation till totalt antal årsarbetare i förvaltningen, knappt förändrats. Ökningen som ses från 2021 och framåt förklaras av att fler anställda har varit i tjänst, inte att antalet anställda vid avdelningen har ökat.

Tabell 4. Uppgifter om förvaltningens HR-avdelning, 2018–2022 samt nuläge

År	Anställda, antal	Årsarbetare, antal	Årsarbetare / totalt antal årsarbetare, andel
2018	9	7,5	1,9 %
2019	7	6,3	1,1 %
2020	10	8,2	1,3 %
2021	10	7,7	1,1 %
2022	10	8,8	1,2 %
Sep 2023	10	10	1,4 %

Avdelningen har haft en inte obetydlig personalrörlighet under dessa år, vilket har lett till sämre kontinuitet. Det har samtidigt gjort det möjligt att tillföra nya kompetenser, exempelvis projektledare för mottagande av nya verksamheter, utredare och processledare. Det har lett till att förvaltningen inte har behövt ta in externa konsulter för att utföra vissa uppgifter.

Avdelningen har haft några större utmaningar att hantera under dessa år. Det har handlat om ökat behov av personaladministration när antalet rekryteringar, anställningar och medarbetare har ökat. Det har även handlat om att stödja arbetsmiljöarbetet i fler fysiska lokaler, arbetsmiljöfrågor och krisberedskap under pandemin samt förändrad arbetsrättslig lagstiftning med mera. Förvaltningen använder i princip inte externa rekryterings-tjänster, utan hanterar behovet med egen personal.

Avdelningens arbetsbelastning har varit hög de senaste tio åren, enligt medarbetarenkäten och uppföljningar av arbetsmiljön. Under 2022 har avdelningen internt omstrukturerats, genom att skifta arbetsuppgifterna mellan HR-specialister och HR-koordinatorer. Syftet var att säkerställa lagkrav i rekryteringar, bibehålla arbetssätt med hög grad av chefsstödande insatser och verksamhetsnära arbete samt att skapa bättre arbetsmiljö.

Nästa steg i utvecklingen av HR-avdelningen och chefernas arbetssätt i HR-relaterade frågor är att systematisera HR-processerna genom att:

- Kompetensutveckla och stärka det löneadministrativa arbetet.
- Kompetensutveckla och stärka chefer i chefsuppgifterna samt utveckla stödmekanismer som gör cheferna mer oberoende av direkt kontakt med HR-avdelningen, i löpande och återkommande frågor.
- Tydliggöra samarbets- och gränsdragningsytorna till andra stödfunktioner och verksamhetsdelar.
- Samordna och likrikta förvaltningens arbetssätt i de övergripande HR-relaterade frågorna och i större utsträckning använda stadsövergripande styrande dokument utan lokal anpassning.
- Utveckla och automatisera introduktionsprocesser för nya medarbetare och chefer.

Chefernas och HR-avdelningens arbete och arbetssätt är ömsesidigt beroende av varandra. Förvaltningen avser att, utifrån resultatet från Chefoskopet, ta fram en handlingsplan under våren 2024. Handlingsplanen ska syfta till hållbara förbättringar i arbetsmiljön för chefer och specialister, vilket i sin tur också påverkar medarbetarna.

Kompletterande utredning om vägar för att minska administration

Nämndens reglemente anger att nämnden ska fullgöra sina uppgifter med fokus på kvalitet för den verksamheten riktar sig till och med effektiva arbetsformer. Att minska administrationen kan därmed sägas innebära ett ansvar att prioritera i och mellan uppdrag och uppgifter samt att ha rimliga krav i styrning, uppföljning och kontroll.

Kommunfullmäktige förklarade i februari 2023 ett uppdrag till kommunstyrelsen för fullgjort om att minska administrationen inom flertalet verksamheter.¹⁰ Förvaltningen instämmer i stadsledningskontorets bedömning, i deras utredning, att ökad regel- och detaljstyrning, granskning och kontroll har medfört ett minskat handlingsutrymme för professionerna och större osäkerheter om prioriteringar.

Tjänstepersoner har stor möjlighet att påverka administrationen genom hur arbetet organiseras och utformas, genom rimliga ambitionsnivåer och genom prioriteringar. Genom ledarskap som bidrar till balans mellan tillit och kontroll kan verksamhetens osäkerhet eller rädsla för att göra fel motverkas.

Stadsledningskontoret bedömde att den politiska ledningen också kan bidra till minskad administration genom att hitta en balans mellan regelstyrning och handlingsutrymme för professionen och genom tillit till professionens kompetens och förmåga att prioritera. Det är frågor som kräver politiska ställningstaganden om styrningens omfattning och innehåll.

Stadsledningskontoret pekade i utredningen på ett antal möjliga inriktningar för att minska administrationen. Stadsledningskontoret bedömde att det kunde finnas skäl att överväga politiska ställningstaganden i nämnderna och styrelserna utifrån inriktningarna i utredningen. Vidare att flertalet inriktningar ryms inom nämndernas och styrelsernas egna uppdrag och ansvar att säkerställa effektiva arbetsformer. Förvaltningen kommenterar stadsledningskontorets inriktningar nedan.

Tabell 5. Möjliga inriktningar för minskad administration

Stadsledningskontorets inriktningar	Förvaltningens nuläge och bedömning
Effektivisera uppföljningsprocesser utifrån kvalitet, nytta och rådighet. Hitta en rimlig nivå och rätt form på uppföljningar, utvärderingar och kontroll som genomförs vid lämpliga tillfällen.	Förvaltningen överväger och utvecklar kontinuerligt effektiviteten i uppföljning och kontroll. Förvaltningens centrala uppföljning av verksamheten sker i samband med årets tre rapporteringstillfällen till nämnd och kommunstyrelse. Dialogbaserad utvärdering sker efter varje rapporteringstillfälle, som ligger till grund för utveckling.

¹⁰ Kommunfullmäktige 2023-02-23 § 29.

Stadsledningskontorets inriktningar	Förvaltningens nuläge och bedömning
	Utvärdering av systemet för styrning, uppföljning och kontroll sker årligen och rapporteras till nämnden i årsrapporten. Förvaltningen bedömer att ökad digitalisering är en nyckelfaktor för att effektivisera uppföljningen. Förvaltningen saknar dock möjlighet att prioritera resurser till sådan utveckling. Förvaltningen och nämnden saknar rådighet att påverka omfattningen av externa rapporteringskrav, vilka är mer disparata och stundom mer frekventa än den egna uppföljningen. Förvaltningen prioriterar däremot utifrån befintliga resurser och nämndens prioritering av program och planer i budgeten.
Beakta om det finns andra effektivare former för uppföljning än genom dokumentation.	Förvaltningen avser att under 2024 utveckla den dialog-baserade uppföljningen av verksamheten i samband med årets tre rapporteringstillfällen. Det ska ske genom utvecklad och återkommande dialog mellan direktör, HR-chef och ekonomichef å ena sidan och avdelningsledningsgrupperna å andra sidan. Åtgärden förväntas bidra till effektivare uppföljning, ökad helhetssyn och minskade behov av dokumentation.
Att i större utsträckning integrera tvärsektoriella frågor i grunduppdraget i stället för genom särskilda planer och program.	Nämnden har inte egen rådighet över stadsövergripande program och planer. Nämnden bidrar idag till stadens styrmiljö med en lagstadgad biblioteksplan, ett kulturprogram och två planer. Förvaltningen utvärderar under hösten 2023 barn- och ungdokumentplanen och avser återkomma med bedömningar om behovet av fortsatt styrning på området.
Se över den egna styrningen genom styrande dokument utifrån målsättningen att minska administrationen.	Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument ställer krav på aktualitetsprövning av styrande dokument ska ske enligt respektive förvaltnings rutin. Förvaltningen har nyligen reviderat rutinen för styrande dokument och aktualitetsprövning. Den reviderade rutinen syftar bland annat till att säkerställa att samtliga styrande dokument finns publicerade i verksamhetshandboken, så att det samlade styrningen är lätt tillgänglig. Aktualitetsprövningen syftar bland annat till att bedöma om styrningen fortsatt är relevant och i så fall vilka styrmedel som är mest effektiva. Aktualitetsprövning av nämndens styrande dokument

Stadsledningskontorets inriktningar	Förvaltningens nuläge och bedömning
	sker under hösten 2023. ¹¹ Aktualitetsprövning av förvaltningens styrande dokument har behövt skjutas fram till våren 2024, på grund av begränsade resurser.
Minska antalet mål och indikatorer i lokala planer och i stadsövergripande program och planer. Förslag på åtgärder och insatser som redan ingår i grunduppdrag eller redan är reglerade i lagstiftningen ska undvikas.	Nämnden har inte egen rådighet över stadsövergripande program och planer. Nämnden bidrar idag till stadens styrmiljö med en lagstadgad biblioteksplan, ett kulturprogram och två planer. Förvaltningen utvärderar under hösten 2023 barn- och ungekulturplanen och avser återkomma med bedömningar om behovet av fortsatt styrning. I förvaltningens verksamhetshandbok finns idag sju lokala planer. Flertalet finns för att staden eller andra organ ställer krav på att de ska finnas. ¹² Översyn av antalet mål och indikatorer i lokala planer sker i förvaltningens aktualitetsprövning.
I huvudsak rikta genomförandet av program och planer till de som har rådighet över sakfrågan och vilkas insatser ger stor effekt och nytta för medborgare, brukare och kunder.	Nämnden har inte egen rådighet över stadsövergripande program och planer. I nämndens senaste förslag till fullmäktige, plan för kulturprogrammet, bedöms planen och dess insatser vara ändamålsenligt riktade till de som har rådighet och förväntas skapa nytta för kulturstaden Göteborg.
Arbeta mer med strukturerade dialogformer mellan förvaltning och politik för att undvika överlappande eller likartade uppdrag och uppdrag som redan ingår i grunduppdraget.	Strukturerad dialog sker mellan förvaltningen och nämndens presidium, mellan direktören och ordföranden samt vid två årliga fördjupningsdagar med hela nämnden. Förvaltningen bedömer att det finns möjlighet att utveckla ytterligare former för strukturerad dialog mellan förvaltning och nämnd, exempelvis i utformning och prioritering av styrningen i budget och verksamhetsplan. Det skulle kunna ske genom faciliterade arbetsmöten eller workshoppar. Förvaltningen bedömer att överlappande eller likartade särskilda politiska uppdrag och uppdrag som redan ingår i grunduppdraget generellt inte förekommer vad gäller nämndens egna uppdrag till förvaltningen. Däremot förekommer dubbelstyrning i fullmäktiges uppdrag till nämnden.

¹¹ Förvaltningens revidering har beaktat kommunstyrelsens förslag till revidering av Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument, vilken förväntas leda till minskad styrtyngd och därmed minskad administration. Kommunstyrelsen 2023-09-06 § 568.

¹² Till exempel nämndens plan för intern kontroll, plan för lika rättighet och möjligheter, plan för det systematiska arbetsmiljö- och hälsoarbetet och nämndens samlade riskbild.

Stadsledningskontorets inriktningar	Förvaltningens nuläge och bedömning
	Stadsövergripande program och planer riktar en stor mängd styrsignaler till nämnden: i dagsläget knappt 300 enskilda styrsignaler i knappt 40 styrande dokument. Förvaltningen bedömer att det är svårt att få överblick över allt som ska uppnås, att det förekommer dubbelstyrning och att det är utmanande att integrera tvärasektoriell styrning i program och planer i grunduppdragets huvudprocesser. Effekten blir att möjligheterna och förmågan att prioritera försämrats. Förvaltningen återkommer i förslag till budget 2024 med nytt förslag till prioritering av program och planer, givet kommunbidragsramen för 2024.
Remisser skickas till ett mindre urval av stadens nämnder och styrelser.	Nämnden skickar sällan remisser till andra nämnder och styrelser. Under 2018–2023 har nämnden skickat sådana remisser utifrån förslag till plan för barn- och ungdokument, plan för kulturprogrammet och biblioteksplan. Förvaltningen bedömer att urvalen av remitter har varit väl avvägda.
Varje förvaltning och bolag behöver värdera och prioritera hur arbetsfördelningen av administrativa arbetsuppgifter ska se ut inom den egna verksamheten samt hur dessa ska organiseras.	Förvaltningen värderar och prioriterar löpande vilka arbetsformer som är mest effektiva. Under 2023 har förvaltningen inlett arbetet med Chefoskopet, som är en forskningsbaserad metod för undersökning, kartläggning och utveckling av chefernas organisatoriska förutsättningar. Chefoskopet förväntas ge underlag för att utveckla effektivare arbetsformer och bättre arbetsmiljö. Behovet av effektiviseringar har tydligt drivits av att det under en längre period har skett en urholkning av nämndens ekonomi och att nämnden upprepade gånger under de senaste åren har behövt besluta om åtgärder för att säkra en budget i balans. Åtgärderna har inneburit nedprioriteringar på styr- och stödfunktioner för att kunna prioritera publik verksamhet.

Användning av konsulter

Stadsledningskontoret bedömde att det var svårt att dra slutsatsen att ett mer restriktivt användande av konsulter skulle leda till en mer effektiv användning av egna resurser. Stadsledningskontoret såg inte heller att konsultanvändningen påverkade mängden administrationen i någon större omfattning. Förvaltningen gör, för nämndens verksamhet, ingen annan bedömning än stadsledningskontoret. Förvaltningen rapporterade i delårsrapport augusti 2023 att omfattningen av konsulter i verksamheten 2022 bedöms omfatta cirka 4,5 miljoner kronor och under perioden januari till och med augusti 2023 cirka 2,5 miljoner kronor. Det ska sättas i relation till att nämndens kommunbidrag 2023 är cirka 683 miljoner kronor. Majoriteten av konsultköpen avser IT-utveckling och underhåll av verksamhetssystem. Eftersom förvaltningen är systemägare för ett antal

verksamhetsspecifika system är det nödvändig att köpa specialistkompetens som inte finns i förvaltningen eller staden.¹³

Kommunikationsområdet

Kommunstyrelsen har ett pågående uppdrag att utreda och komma med förslag på alternativ för hur stadens kommunikationsresurser kan organiseras och hur styrningen inom kommunikation kan bli mer effektiv och ändamålsenlig.¹⁴ Förvaltningen bidrar med underlag till stadsledningskontorets utredning. Innan den utredningen är klar bedömer förvaltningen inte att det är effektivt att på egen hand se över förvaltningens kommunikationsresurser. Däremot är kommunikation ett centralt område som undersöks i Chefoskopet. Det innebär att åtgärder som rör kommunikationen i förvaltningen, för att utveckla chefernas organisatoriska förutsättningar, kan komma att identifieras i arbetet med Chefoskopet.

Bedömning

Förvaltningen genomför under hösten 2023 till våren 2024 Chefoskopet. Bedömningen är att Chefoskopet kommer ge förvaltningen bättre underlag för att kunna besluta om mer verk samma åtgärder för bättre arbetsmiljö och effektivare arbetsformer. Utifrån Chefoskopet kommer förvaltningen att ta fram en handlingsplan med åtgärder under våren 2024.

Förvaltningen bedömer att Chefoskopet kommer att synliggöra vilka verk samma åtgärder som kan vara aktuella att genomföra eller utreda kopplat till organisation och administration. Förvaltningens bedömning är att åtgärder i första hand kommer att kunna användas för att stärka det nära ledarskapet, verksamhetsutvecklingen och möten med de verksamheten är till för.

Förvaltningens bedömer att besparingar inom organisation och administration kommer att försämra stödet till, och de organisatoriska förutsättningarna för, chefsorganisationen. Förvaltningen bedömer alltså fortsatt att åtgärder som minskar andelen ledningspersonal, administratörer och handläggare riskerar att få ytterligare negativ påverkan på arbetsmiljö och ekonomi- och verksamhetsstyrning. Det kan leda till sämre förutsättningar för måluppfyllelse, effektivitet och intern styrning och kontroll.

Om nämnden ändå beslutar att besparingar ska genomföras inom organisation och administration är det förvaltningens bedömning det inte kommer att möta det behov om 30 miljoner kronor på fem års sikt som förvaltningen pekade på i redovisningen av uppdraget om att ta fram en handlingsplan.

I jämförelse med fem andra förvaltningar, av nuläget i september 2023, konstateras att kulturförvaltningens andel chefer är jämförbar med andra förvaltningarnas andel chefer. Andelen administratörer är lägst hos kulturförvaltningen, vilket ligger i linje med det förvaltningen tidigare har redovisat.¹⁵

¹³ Kulturnämnden 2023-09-25 § 185.

¹⁴ Kommunfullmäktige 2023-02-23 § 29.

¹⁵ Idrotts- och föreningsförvaltningen, socialförvaltningarna Centrum och Hisingen, stadsfastighetsförvaltningen och stadsmiljöförvaltningen.

Balansen mellan centralisering och decentralisering av förvaltningens stödfunktioner har inte ett entydigt svar. Vilken balans som är ändamålsenlig bör ses i ljuset av förvaltningens förutsättningar och samlade behov. Den ekonomiska effektivisering som eventuellt kan ske vid centralisering bör vägas mot kostnader och påverkan på stödet som kan uppstå när stödet inte är lika chefsnära. Vad som är ändamålsenligt handlar förutom om organisationsstruktur även om organisatoriska förutsättningar, kompetens och hur processer och rutiner är utformade.

Stadens styr- och uppföljningsmiljö, vilken nämnden inte äger rådighet över, förutsätter att betydliga resurser avsätts till administration. Mängden styrsignaler och uppföljning kräver att förvaltningen avsätter administrativa resurser till utstyrning, genomförande, uppföljning och återrapportering.

Förvaltningen arbetar med årliga effektiviseringar av verksamheten. Dessutom arbetar förvaltningen med flera pågående åtgärder med påverkan på verksamhetens effektivitet, organisation och administration. Förvaltningen har också arbetat in flera större besparingar i de senaste årens budgetbeslut, i samband med att beslut om åtgärder för budget i balans har varit nödvändiga.

De resurser som avsätts till HR-avdelningen har följt verksamhetens behov. Fortsatt utveckling sker genom att systematisera HR-processerna. Prioriteringarna grundar sig i verksamhetens behov och bedöms vara nödvändiga för att HR-avdelningen ska bibehålla ett kvalitativt specialiststöd som bidrar till måluppfyllelse och effektivitet.

Förvaltningen redovisar nuläge och bedömningar av olika vägar för att minska administrationen i denna rapport. Redovisningen utgår från de inriktningar som stadsledningskontoret har redovisat till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Förvaltningen bedömer att inriktningarna delvis ryms inom nämndens rådighet och att åtgärder utifrån inriktningarna pågår i förvaltningen.

Förvaltningen överlämnar till nämnden att överväga politiska ställningstaganden utifrån förvaltningens redovisning.

Redovisning av uppdrag att avbryta arbete med att bygga ut förvaltningens organisation för lokalprocessen

Nämnden anger att förvaltningen föreslår en utbyggd organisation för lokalprocessen. Nämnden vill inte se detta, utan vill att behovet omhändertas inom stadens lokalförvaltande nämnder och bolag där denna kompetens redan finns.

Redovisningen avser stadens styrmiljö för lokalförsörjning, nämndens förutsättningar, förvaltningsdirektörens instruktion, förvaltningens lokalorganisation, förvaltningens prioriterade behov av verksamhetsutveckling samt att låta lokalförvaltande nämnder och styrelser ta hand om behovet.

Stadens styrmiljö för lokalförsörjning

Göteborgs Stads lokalförsörjningsprocess bygger på att nämnderna regelbundet tar fram lokalbehovsplaner, med analys av nämndens lokalbehovsplanering utifrån behov och utmaningar. Beroende på omfattningen av nämndernas lokalbehov kan nämnden besluta att anta en lokalbehovsplan med olika frekvens, från årligen till en gång per mandatperiod.

Nämndernas lokalbehovsplaner är underlag till stadens övergripande lokalförsörjningsplan, som kommunstyrelsen årligen tar fram. Lokalförsörjningsplanen ska innehålla en övergripande analys av stadens samlade lokalbehov, lokalförsörjningsbalans, lokal-kostnadsutveckling, lokalförsörjningsrisker med mera.

Kulturnämnden ansvarar för att bedriva och utveckla publika kulturinstitutioner och mötesplatser som inte åligger annan nämnd. Nämnden ansvarar bland annat för stadens folkbibliotek, kulturhus, museer och konsthall.

Stadsfastighetsnämnden ansvarar, enligt sitt reglemente, för att förvalta, bygga och utveckla ändamålsenliga och kostnadseffektiva verksamhetslokaler som bedöms ha ett långsiktigt strategiskt värde för staden. Nämnden ansvarar för inhyrning av verksamhetslokaler och att erbjuda möjligheten till mellanhyresvärdskap för inhyrda verksamhetslokaler.

Higab AB ska tillse att kommunen kan täcka sina behov av lokaler med speciell karaktär och strategisk betydelse för stadens utveckling samt ha ett särskilt ansvar att vårda kulturhistoriskt värdefulla byggnader som ägs av Göteborgs Stad via Higab. Higab ska tillhandahålla lokaler till föreningslivet och kulturverksamheten som är av stor betydelse för stadens utveckling.

Nämndens förutsättningar

Under många år hyrde nämnden främst en handfull större lokaler som inrymde museerna, konsthallen och stadsbiblioteket. Lokalerna hade utmaningar gällande tillgänglighet, arbetsmiljö och säkerhet. Frågorna upptog en mindre del av förvaltningens personalresurser, främst i förvaltningsskedet.

I och med stadens omorganiseringar fick nämnden ansvar för ytterligare verksamhet och därför har antalet kontrakt och hyresvärdar ökat. Till detta kommer flera omfattande projekt som direkt rör nämndens lokalbestånd, främst inom museer och konsthall.¹⁶

För nämnden är lokalerna direkt knutna till verksamheten. Bibliotek, kulturhus, museer och konsthall drivs i, och med huvudsaklig utgångspunkt från, verksamhetslokalerna.

Lokalkostnaderna utgör en stor del av kulturnämndens budget. Kostnaderna uppgår 2023 till cirka 164 miljoner kronor, vilket motsvarar cirka 20 procent av de totala kostnaderna. Trenden är att lokalkostnadernas andel av de totala kostnaderna ökar över tid.

Totalt hanterar förvaltningen i dagsläget knappt 60 hyres- och nyttjanderättsavtal, motsvarande cirka 90 000 kvadratmeter lokalyta. Avtalen är tecknade med knappt 20 olika hyresvärdar för att täcka nämndens lokalbehov. I september 2023 har förvaltningen 36 lokaler med stadigvarande arbetsplatser.¹⁷

Förvaltningsdirektörens instruktion

Nämnden antog i januari 2023 sin instruktion för förvaltningsdirektören.¹⁸ Instruktionen anger att förvaltningschefen ansvarar för att förvaltningen tillförs och bibehåller den kompetens som motsvarar verksamhetens behov.

Förvaltningens lokalorganisation

Förvaltningens organisation för lokalfrågornas behovs- och genomförandeskeden består av en fastighetsstrateg på avdelningen Kultur- och samhällsutveckling, en fastighets-samordnare på avdelningen Göteborgs bibliotek och kulturhus och en fastighets- och säkerhetssamordnare på avdelningen Göteborgs museer och konsthall.

Förvaltningen har även två utvecklingsledare på avdelningen Göteborgs museer och konsthall. De är finansierade av, och dedikerade till att arbeta med, projekten nya magasin, om- och tillbyggnad av Göteborgs konstmuseum och omlokalisering av Göteborgs Konsthall. Detta kompetensbehov finns under tiden projekten pågår.

På avdelningarna finns därutöver tekniker och vaktmästare, som arbetar med den dagliga driften i förvaltningen av lokalerna. Tekniker och vaktmästare arbetar även med helt andra arbetsuppgifter än sådana som hör till lokalprocessen. Exempelvis med de dagliga boktransporterna mellan biblioteken, teknik och stöd vid publika arrangemang samt rena kontorsvaktmästaruppgifter.

En jämförelse visar att förvaltningens sammantagna lokalorganisation är en halv års-arbetare större i september 2023 jämfört med december 2022. Förändringen förklaras av lokala behov, av operativ karaktär, i biblioteks- och kulturhusverksamheten. Förändringen avser alltså inte det prioriterade behov som förvaltningen redovisade i uppdraget om att ta fram en handlingsplan.

¹⁶ Projekten nya magasin, om- och tillbyggnad av Göteborgs konstmuseum och omlokalisering av Göteborgs Konsthall.

¹⁷ Exempel på lokaler utan stadigvarande arbetsplatser är Hem i Haga, Sjömanshustrun, Sannegårdens servicestation och Remfabriken.

¹⁸ Kulturnämnden 2023-01-30 § 11.

Behov av verksamhetsutveckling

Den utredning som förvaltningen har låtit göra av förutsättningar och arbetssätt för kulturnämndens lokaler konstaterar att strategiska frågor idag får stå tillbaka för operativa frågor. Förvaltningen menar att det är en konsekvens av att resurserna är otillräckliga.¹⁹

I redovisningen av nämndens uppdrag att ta fram en handlingsplan för att anpassa verksamheten gjorde förvaltningen bedömningar om åtgärder för att möta prioriterade behov i verksamheten.²⁰ Förvaltningens bedömningar var prioriterade utifrån att behovet av åtgärder bedömdes vara minst 30 miljoner kronor på fem års sikt samt behovet av att möta nuvarande utmaningar, kvarstående besparingar i nämndens budget samt förmågan att ställa om verksamheten utifrån samhällsutvecklingen. De prioriterade behoven handlar om att kunna möta behoven hos den verksamheten är till för, förbättra förvaltningens arbetsmiljö och att kunna leva upp till gällande krav och kommunfullmäktiges ambitioner.

Förvaltningen redovisade ett prioriterat behov som handlade om att förvaltningen i dagsläget inte bedöms ha en robust lokalorganisation, som fullt ut möter nämndens behov och krav som följer av Göteborgs Stads lokalförsörjningsprocess. Förvaltningen bedömde att det var en risk för verksamhetens lokalförsörjning och ändamålsenlighet. Behovet avser att öka förvaltningens strategiska förmåga i lokalförsörjningsprocessen.

Förvaltningen konstaterar att samtliga nämnder behöver ha resurser och kompetens för att omhänderta lokalprocessens behovs- och förvaltningsskede. Under behovsskedet tydliggörs vilka lokaler som verksamheten behöver och hur de ska vara utformade. När behoven är fastställda läggs en beställning till stadsfastighetsförvaltningen. När verksamheten är på plats i lokalerna inträder förvaltningsskedet, som i nämndens kulturbyggnader ställer krav på verksamhetskompetens utöver fastighetskunskap. Förvaltningen behöver, till skillnad mot många andra verksamheter, dessutom avsätta resurser för genomförandeskedet. Detta eftersom fastighetsägaren behöver ha tillgång till kunskap om förvaltningens verksamheter under hela processen för att lokalerna, efter nybyggnation eller lokalanpassning, ska motsvara verksamheternas specifika krav och behov.

Förvaltningen konstaterar att lokalförsörjningsprocessen delvis ställer nya krav efter stadens omorganisation inom stadsutvecklingsområdet. Förvaltningen uppfattar att lokalförsörjningsprocessen nu är mer formaliserad än vad den var tidigare och att den ställer högre krav på närvaro av chef med beslutsmandat i styrgruppsmöten med stadsfastighetsförvaltningen. Oavsett om förändringarna är tillfälliga eller permanenta, vilket förvaltningen i dagsläget inte kan bedöma, måste förvaltningen ha förmåga att möta de krav som stadens process ställer, för att säkra det egna grunduppdraget och god ekonomisk hushållning i den egna lokalförsörjningen.

Att låta stadens lokalförvaltande nämnder och styrelser ta hand om behovet

De prioriterade behov av verksamhetsutveckling som förvaltningen har pekat på, och som beskrivs ovan, avser förmågan att bättre ta om hand nämndens ansvar i lokalförsörjningsprocessen. Det är ett ansvar som nämnden inte kan lägga över på annan nämnd eller

¹⁹ Kulturnämnden 2023-09-25 § 187.

²⁰ Kulturnämnden 2023-06-19 § 144.

bolag. Det framgår av Göteborgs Stads riktlinje för stadens lokalförsörjningsplan och nämnders lokalbehovsplaner att nämnders lokalbehovsplaner är ett planerande styrande dokument som respektive nämnd ska fatta beslut om och som enbart rör nämndens egna uppdrag och ansvarsområde.

Förvaltningen har fortsatt möjlighet att köpa tjänster från stadsfastighetsförvaltningen där specialisttjänster behövs. Idag köper förvaltningen främst tjänster av stadsfastighetsförvaltningen som handlar om projektledning vid lokalsök och inhyrningar under behovs- och genomförandeskedena i lokalprocessen. Det är alltså inte tjänster som avser förvaltningens strategiska förmåga i lokalförsörjningsprocessen.

När kulturförvaltningen anlitar stadsfastighetsförvaltningen debiteras kulturförvaltningen enligt självkostnadsprincipen.

Bedömning

Förvaltningen har pekat på prioriterade behov av verksamhetsutveckling i redovisningen av uppdraget om en handlingsplan i juni 2023. Förvaltningen har inte inlett något arbete med att omfördela resurser till de prioriterade behoven, eftersom förvaltningen först har sökt nämndens inriktning för vilken strategi som ska användas för att frigöra medel som kan omfördelas till de prioriterade behoven.

Förvaltningen har inte byggt ut den egna lokalorganisationen i enlighet med det prioriterade behov som förvaltningen tidigare har påtalat, det vill säga behovet av att ha en lokalorganisation med tillräcklig strategisk kompetens.

Förvaltningen bedömer fortsatt att förvaltningen är svag på den strategiska nivån i lokalförsörjningsprocessen. Det leder till att förvaltningen inte har nödvändig kapacitet att möta stadens styrning på området och därmed utveckla grunduppdraget, som i hög grad kräver en effektiv lokalförsörjning och förmåga att hantera större volymer av lokalärenden. Med nuvarande strategiska lokalorganisation ser förvaltningen en risk att nämndens ekonomiska hushållning är mindre effektiv än vad som vore önskvärt.

Förvaltningen påminner också om att det är förvaltningsdirektörens ansvar, enligt instruktionen, att se till att förvaltningen tillförs och bibehåller den kompetens som motsvarar verksamhetens behov.

Redovisning av uppdrag att utreda avdelningen museer och konsthall för att minska fasta kostnader

Nämnden anger att en minskad omfattning av förvaltningens verksamhet inom avdelningen Göteborgs bibliotek och kulturhus inte är en framkomlig väg och att prioriteringar i förvaltningen verksamheter behöver ske inom andra områden med start i en ordentlig genomlysning av avdelningen Göteborgs museer och konsthall.

Redovisningen avser nämndens uppdrag, kostnader och intäkter i avdelningen, att minska fasta kostnader i befintlig verksamhet och kompletterande utredning om att minska fasta kostnader i pågående projekt.

Kulturnämndens uppdrag

Nämnden ansvarar för att genom museerna bidra till samhället och dess utveckling genom att främja kunskap, kulturopplevelser och fri åsiktsbildning. Museerna ska aktivt förvalta sina samlingar för att nå verksamhetens mål, i enlighet med museilagen. Nämnden ansvarar även för vård och förvaltande av arkeologiska föremål som tillvaratagits inom staden och som enligt kulturmiljölagen erhållits genom stående begäran om fyndtilldelning. Nämnden ansvarar dessutom för Göteborgs Konsthall.²¹

Kostnader och intäkter i avdelningen

Nämndens kommunbidrag i budget 2023 är 683 miljoner kronor. Avdelningen Göteborgs museer och konsthall har i budget 2023 ett kommunbidrag på 117 miljoner kronor. Det motsvarar 17 procent av nämndens totala kommunbidrag. Av de 117 miljoner kronorna avser 8,8 miljoner kronor tillfälliga medel för arbetet med nya magasin och om- och tillbyggnad av Göteborgs konstmuseum.

Göteborgs Stad står för 47 procent av Göteborgs museers intäkter i budget 2023. I fallande ordning kommer sedan Västra Götalandsregionen (24 procent), entréintäkter (8 procent), staten (7 procent), övrig försäljning (6 procent), annan extern finansiering (3 procent), interna stiftelser och gåvor (3 procent) och uppdragsverksamhet (3 procent). Totalt står egenintäkterna för 22 procent av intäkterna i budget 2023.²²

I Göteborgs museers budget 2023 är 51 procent (106 miljoner kronor) personalkostnader och 32 procent (68 miljoner kronor) lokalkostnaderna. Andelen av kostnaderna som avser personal är jämförbar med snittet för kommunala museer i riket. Andelen av kostnaderna som avser lokaler är dock betydligt högre i Göteborg än snittet för kommunala museer i riket, som var 24 respektive 25 procent år 2021 och 2019. Att andelen av kostnaderna som i Göteborg går till lokaler är högre innebär att en lägre andel av kostnaderna kan läggas på utställningar, publika möten och samlingsförvaltning.²³

Förvaltningen hanterar i dagsläget vissa gemensamma overheadkostnader centralt. Uppgifterna ovan tar inte hänsyn till avdelningens andel av dessa kostnader.

²¹ Reglemente för Göteborgs Stads kulturnämnd.

²² Här redovisas uppgifter om Göteborgs museer, alltså exklusive konsthallen. Regionala och statliga bidrag via kultursamverkansmodellen är kopplade till museerna, inte konsthallen.

²³ Se bilaga 3 i kulturnämnden 2023-06-19 § 144.

Förvaltningen bör överväga om ekonomistyrningen ska utvecklas så att gemensamma overheadkostnader fördelas ut på avdelningarna enligt en särskild fördelningsnyckel.

Minska fasta kostnader i befintlig verksamhet

Här redovisar förvaltningen uppgifter och bedömningar om att minska kostnader i befintlig verksamhet. Redovisningen avser avdelningens organisation, lokalkostnader, personalkostnader, avyttring av samlingar samt ambitioner i genomförande av program och planer.

Avdelningens organisation

Göteborgs museer är samorganiserade för att på ett ändamålsenligt sätt kunna stödja möjligheterna att bedriva angelägen verksamhet för publik och omvärld utifrån givna resurser. Avdelningens organisationsstruktur finns på sidan 44.

Utgångspunkterna för organisationen är att följa Göteborgs Stads principer, stödja utvecklingen av institutionernas respektive ämnesansvar och profil, stärka samverkan internt i frågor där en sådan samordning främjar strategisk utveckling och stödja arbetet med de pågående projekten nya magasin, om- och tillbyggnad av Göteborgs konstmuseum och omlokalisering av Göteborgs Konsthall.

Verksamhetsområde Kulturhistoriska museerna organiserar två museer: Göteborgs stadsmuseum och Sjöfartsmuseet Akvariet. Museer har gemensamma utgångspunkter vad gäller till exempel innehållsliga aspekter, praktiker och processer. Utveckling stärks därför av samorganisering. Övriga museer är egna verksamhetsområden: Göteborgs konstmuseum respektive Röhsska museet. Göteborgs Konsthall är en egen institution. Verksamheten är idag organiserad direkt under avdelningschef, för att effektivt stödja pågående arbete med att omlokalisera konsthallen.

Avdelningen har tre verksamhetsstödjande enheter: ekonomi och administration, kommunikation och marknad samt fastighet och utveckling. De är organiserade på avdelningsnivå. Syftet är att utveckla ett stabilt och funktionellt stöd där gemensamma rutiner och processer finns och som bidrar till att minska sårbarhet, möjliggöra utveckling av specialistfunktioner samt att erfarenheter sprids i avdelningen. Fastighet och utveckling bär ett operativt fastighetsuppdrag och ett taktiskt utvecklingsuppdrag, kopplat till såväl projekten som till samordning av verksamhetsutveckling.

Samtliga enheter är organiserade utifrån avdelningens huvudprocesser för att främja strategisk utveckling på tvärs i organisationen.

Göteborgs Stad, genom kulturnämnden, ansvarar för Sveriges största kommunala museiorganisation. Förvaltningen bedömer att samorganisering i en avdelning ger goda förutsättningar att nå god måluppfyllelse, ha fokus på kvalitet för dem verksamheter riktar sig till och säkra effektiva arbetsformer. Vidare att organisationen möjliggör effektivare användning av tillgängliga resurser än vad som var fallet i tidigare organisationsform, då varje institution hade en egen organisationsstruktur. Förvaltningen bedömer också att organisationen ger goda förutsättningar för nytänkande och att ha ett långsiktigt perspektiv i utvecklingsarbetet. Det finns en tydlig framåtriktning avseende professionalisering, kunskapsdelning, gemensamt risktagande och utbyte av och stöd till utvecklingen av museispecifika processer. Nackdelen med en större avdelning är att vissa processer kan upplevs som tröga, hierarkiska och för likriktade.

Effekter av avdelningens samorganisering kommenteras nedan.

- *Stöd till de prioriterade ämnesprofilerna.* Publiken är intresserad av att besöka och ta del av ett specifikt museums utbud. Museilagen anger också att verksamhetens ändamål ska utgå från ämnesområde. Tydliga profiler, unika för respektive verksamhets erbjudanden är också viktiga då intäkterna är beroende av starka varumärken.
- *Utveckling av huvudprocesser.* Samorganiseringen ger utväxling i mer komplexa museispecifika processer, till exempel aktiv samlingsförvaltning, digitala frågor, säkerhet och miljö. Att kunna kraftsamla och ha fler samlade resurser som arbetar gemensamt i dessa stödjer utvecklingen av huvudprocesserna utställningar, publika möten, kulturmiljö och samlingar.
- *Samordnat stöd till pågående projekt.* De tre verksamhetsstödjande enheterna är kritiska för pågående projekt. Fastighet och utveckling stödjer avdelningen med att utveckla hållbar planering och projektleder och/eller koordinerar avgränsade delprojekt i projekten. Här finns också resurser som bidrar i genomförandet av stadsövergripande program och planer. Enheten är också en resurs i utvärderingar, rapporter och ansökningar.
- *Samordnade och utvecklade specialistfunktioner.* Flera funktioner som stödjer hela avdelningen har kunnat professionaliseras. Funktionerna bidrar med nödvändiga specialistkunskaper inom exempelvis digital kommunikation, marknadsföring, museisäkerhet, inköp och upphandling. Varje enskilt museum saknar resurser att hålla sig med sådana funktioner och verksamheten blir mer effektiva när resurserna delas.

Avdelningens lokalkostnader

Kulturnämnden har tidigare antecknat ärendet ”Kulturnämndens lokaler – ekonomiska och organisatoriska effekter”.²⁴ I ärendet framgår bland annat följande.

Higab AB bytte hyresmodell för museernas lokaler i och med förändrade ägardirektiv från 2017. Marknadshyran som infördes ligger i det lägre spannet. Förvaltningens utredning visade att det finns en inbyggd konflikt, då marknadshyran sätts utifrån jämförbara objekt och att de, till exempel för museerna, ofta finns hos en och samma hyresvärd som därmed enskilt anger nivån för marknadshyran.

För flera av nämndens lokaler kan nämnden välja att omlokalisera till annan lokal på marknaden för att få mer ändamålsenliga lokaler eller lägre hyra. För museerna skulle en sådan förändring behöva föregås av fördjupade utredningar för att analysera konsekvenserna på kort och lång sikt utifrån relevanta perspektiv. Det skulle dessutom sannolikt krävas permutation av stiftelse, för fastighet som är uppförd för museiändamål med stöd av donation.

Trots att marknadshyran som infördes ligger i det lägre spannet, innebär övergången till ny hyresmodell en stor kostnadsökning för kulturnämnden. Hyrorna för Göteborgs stadsmuseum, Röhsska museet och Göteborgs konstmuseum omförhandlades 2019 och ökningen blev totalt 6,5 miljoner. Nämnden kompenserades inte för hyresökningen. Nämnden har i verksamhetsnomineringar lyft att lokalkostnaderna för museerna ökat kraftigt över index under de senaste tio åren, utan att nämnden inte har blivit

²⁴ Kulturnämnden 2023-09-25 § 187.

kompenserad för detta. Konsekvensen är att Higabs förändrade direktiv ger staden ökade intäkter genom det kommunägda bolaget, men minskad kulturverksamhet för göteborgarna och försämrad arbetsmiljö för förvaltningens medarbetare. Detta då nämndens ökade lokalkostnader finansieras genom omfördelning inom nämndens kommunbidrag, vilket leder till minskade verksamhetsmedel.

Att kulturverksamheterna i flera fall är starkt knutna till lokalerna de bedrivs i komplicerar läget vid omförhandling av hyresavtal. Marknadshyra tillämpas vid en omförhandling, men marknadens regler kan ändå inte anses gälla. Nämnden har en skyldighet att – vid avsevärda förändringar av verksamheten eller förändringar som är av principiell art i förhållande till inriktningar, mål och uppdrag – lyfta frågan till kommunfullmäktige för ställningstagande.²⁵ Förvaltningen bedömer att omlokalisering från, eller stängning av, ett museum med långa traditioner och djup förankring i staden sannolikt är en sådan fråga som behöver lyftas till kommunfullmäktige för ställningstagande.

En klassning med hänsyn tagen till de särskilda objekten, då exempelvis hyran sätts utan avkastningskrav för den kommunala fastighetsägaren, menar förvaltningen skulle underlätta hyressättningen. En sådan klassning skulle troligen också ge bättre förutsättningar för samverkan, vilket är viktigt för kulturnämndens typ av lokaler där byggnaden kan ses som en del av verksamheten.

Göteborgs museer är idag beroende av statliga och regionala anslag samt egenintäkter för verksamheten, som att bedriva aktiv samlingsförvaltning, kunskapsuppbyggnad, utställningar och annan publik verksamhet. Samtidigt behöver museerna ta hänsyn till museilagen, konkurrenslagen och kommunallagen, vilket begränsar möjligheten till egenintäkter. Om egenintäkterna uteblir eller minskar, riskerar staden att stå med museibyggnader utan innehåll. Alternativet, förutsatt att nämnden inte kompenseras med ett ökat kommunbidrag, är att omprioritera nämndens resurser. Det innebär att annan kulturverksamhet kan behöva avvecklas.

Utifrån lokalkostnadernas utveckling har förvaltningen föreslagit nämnden att hemställa till kommunfullmäktige att ge kommunstyrelsen i uppdrag att utreda alternativ till nuvarande hyressättnings- och finansieringsmodell avseende de museilokaler som staden äger, för att säkra en långsiktigt hållbar finansiering för stadens museer. Nämnden avslog förvaltningens förslag.²⁶

Förvaltningen har tidigare redovisat att Göteborgs Stad äger samtliga museibyggnader. Som redovisat ovan är omlokalisering och stängning av ett museum sannolikt frågor som behöver lyftas till kommunfullmäktige för ställningstagande. En sådan hemställan från nämndens sida skulle behöva föregås av fördjupade utredningar, så att nämndens beslutsunderlag till kommunfullmäktige kan redovisa konsekvenser på kort och lång sikt utifrån relevanta perspektiv.²⁷ Sådana utredningar behöver i sin tur baseras på ett politiskt ställningstagande från nämnden.

Om nämnden, efter ett ställningstagande från kommunfullmäktige, skulle besluta att säga upp ett eller flera av hyresavtalen för museibyggnaderna skulle kostnaden för hyran kvarstå för Göteborgs Stad. En avyttring av en verksamhet skulle behöva ta hänsyn till

²⁵ 19 § Göteborgs Stads riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll.

²⁶ Kulturnämnden 2023-09-25 § 187.

²⁷ 19 § Göteborgs Stads riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll.

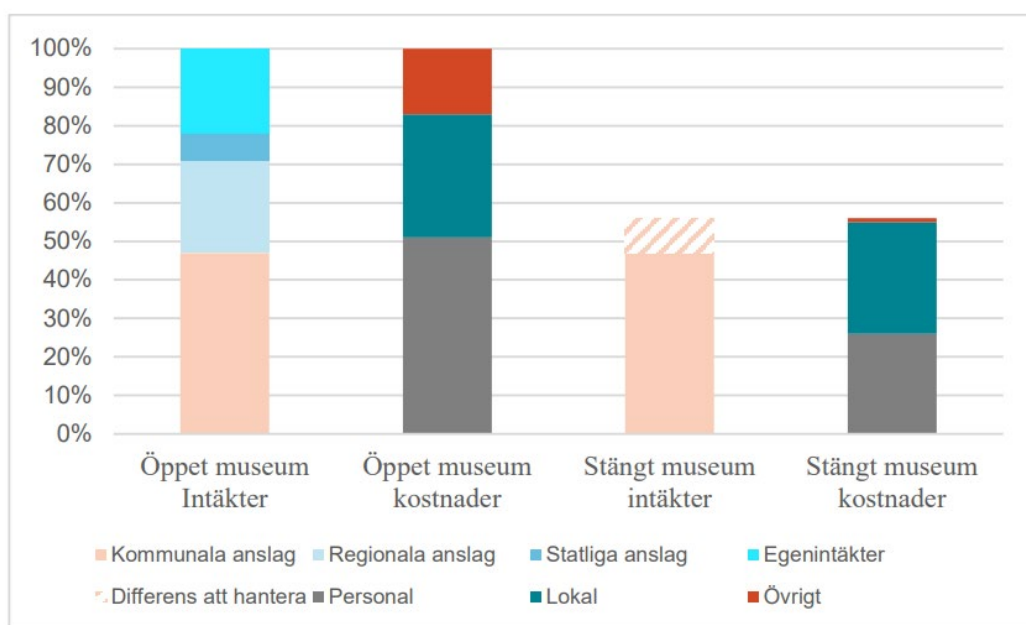
den tid för vilken tid hyresavtalen är tecknade och att staden önskar inleda ett arbete att hitta en annan hyresgäst till lokalerna.²⁸

Om ett museum stängs upphör möjligheten till egenfinansiering. Del av den offentliga finansieringen från kultursamverkansmodellen och medlen från regionstyrelsen i Västra Götalandsregionen skulle också försvinna. Om Röhsska museet skulle stänga skulle det riktade statliga stöd som finns i regeringens budget försvinna.

Göteborgs Stad har också utifrån lagstiftning, oavsett omfattningen av den publika museiverksamheten, krav att aktivt förvalta museisamlingarna. I det ingår ansvaret för fungerande magasin och för nödvändiga personalkostnader. Projekten att uppföra nya magasin är en viktig faktor för att kunna ta det ansvaret. Det har även stadsrevisionen pekat på.²⁹

Ett hypotetiskt exempel på ett beslut att stänga ett museum beskrivs nedan.

Figur 1. Hypotetiskt exempel på ett beslut att stänga ett museum



Vid stängning av ett museum skulle kostnaderna som kvarstår (56 procent av vad ett öppet museum kostar) överstiga intäkterna (47 procent av vad ett öppet museum har i intäkter).

Det hypotetiska exemplet utgår från att staden har kvar kostnaderna för museibyggnaden. Endast vissa mindre lokalomkostnader, som kommer när publik verksamhet bedrivs kan utgå, som extra bevakning, lokalvård anpassad efter publik verksamhet med mera. Kvarstår gör också ansvaret för samlingsförvaltningen, vilket kräver att magasinerna behålls och cirka hälften av personalkostnaderna. En liten del övriga omkostnader kopplat till samlingsförvaltningen kvarstår också. En stängning av ett museum innebär inte en ekonomisk besparing för staden. Det blir dyrare att stänga än att bedriva öppen

²⁸ För museerna löper hyresavtalen ut enligt följande: Göteborgs Stadsmuseum 2028-12-31, Röhsska museet 2028-12-31, Göteborgs konstmuseum 2028-12-31, Sjöfartsmuseet Akvariet 2026-12-31. Avtal sägs upp nio månader innan slutdatum för omförhandling.

²⁹ Stadsrevisionen, Göteborgs Stad (2022). *Kulturnämnden – granskning av verksamhetsåret 2022*.

verksamhet. Kulturnämnden kommer att stå inför att hantera en differens (9 procent-enheters skillnad mellan intäkter och kostnader).

Det finns i förlängningen fler aspekter som skulle kräva tydliga politiska ställningstaganden, vid ett eventuellt beslut att stänga ett museum. Några av de tidiga donationerna som är kopplade till museerna föreskriver specifikt byggnader för museiverksamhet men också till donationer av föremål som förutsätter att de visas publikt på ett specifikt museum.³⁰ Det skulle också krävas en juridisk prövning av om ett annat ändamål med byggnaden skulle vilja prövas för att identifiera en annan hyresgäst. En sådan prövning görs av Kammarkollegiet och länsstyrelsen och tidsåtgången är i regel flera år.³¹

Förvaltningen bedömer slutligen att det finns risk att nämndens kommunbidrag skulle minska med motsvarande hyreskostnad för ett stängt museum, eftersom del av nämndens uppdrag därmed kan anses ha utgått.

Avdelningens personalkostnader

Som redovisade ovan har Göteborgs museer en liknande andel personalkostnader som övriga museisverige. Några uppdrag kan exemplifiera varför en viss omfattning på personal krävs för att bedriva museiverksamhet:

- Museibyggnaderna är omfattande och kräver vid öppen verksamhet en viss bemanning för bemötande och säkerhet, men också för underhåll, där ansvaret är delat med fastighetsägare, samt lokalvård.
- Göteborgs museer har mer omfattande samlingar att förvalta än något annat kommunalt museum i Sverige men också mer än många av de regionala och statliga museerna.
- Entréintäktsmålen är höga och för att nå dessa så krävs medarbetare som kan producera och kommunicera ett angeläget och därmed välbesökt utbud.

Det finns förändrade krav på traditionella museiroller och samtidigt behov av nya roller.³² Museernas uppdrag uppfattats ha vidgats och en aktiv medverkan till samhällsutveckling lyfts allt oftare fram till exempel i museilagen. Med ett utökat uppdrag kommer förväntningar på fler tillfälliga utställningar, större programverksamhet, mer delaktighet för besökarna, representationsfrågor gällande såväl i utbud som i personalsammansättning och så vidare. Samtidigt kvarstår uppgifterna att aktivt förvalta samlingen för framtiden, vilket kräver delvis andra kompetenser. Detta ställer krav på ett medvetet arbete med kompetensförsörjning. Kompetenser att arbeta i det oförutsägbara, på tvären tillsammans med andra, i olika digitala verktyg, men också med en starkare lokal kännedom, flerspråkighet med mera har trätt fram som viktiga kunskapskrav att ha med i rekrytering.³³

³⁰ Till exempel donerade bröderna Röhss såväl marken, som medlen att bygga ett museum för konsthantverk till Göteborgs Stad. Ett exempel på en donation som enligt villkoren alltid ska visas publikt är Falk Simons silversamling. Den finns utställd på Röhsska museet. Idag tar Göteborgs museer, enligt riktlinjerna för accession, aldrig emot den typen av villkorade föremål eller samlingar.

³¹ Processen att få igenom en så kallad permutation, för att möjliggöra för Higab AB att köpa fastigheten som Sjöfartsmuseet Akvariet hyr, tog drygt två år.

³² Ny museipolitik SOU 2015:89. Kerstin Smeds (2016). *Historien tillhör inte enbart det förflutna*, Svenska Dagbladet 2016-11-02.

³³ Nulägesanalys 2022, avdelningen Göteborgs museer och konsthall.

Alla typer av funktioner som tillsatts de senaste sex åren på Göteborgs museer, undantaget en satsning på två nya intendenttjänster utifrån att arbetet med kunskapsuppbyggnad blev lagstadgat, har möjliggjorts genom att andra tjänster besparats bort eller att de tillkommande tjänsterna har projektfinsierats.

Sammanlagningen av museerna år 2017 bidrog till en minskad chefsorganisation.³⁴ De senaste årens skärpningar av lagen om anställningstrygghet har medfört att översyner av hur visstidsanställd personal används har genomförts. Andelen tidsbegränsade anställningar har historiskt varit relativt hög beroende på museiverksamheternas ojämna bemannings- och kompetensbehov för att kunna bedriva öppen publik verksamhet. Med ny lagstiftning fokuserar museerna på att säkra stabilare bemanning särskilt av värdskap, vilket kan öka kostnaderna, men nödvändigt för efterföljsamhet mot lag och förbättrad arbetsmiljö för chefer.

Medarbetarenkäten år 2022 visar på en upplevelse hos medarbetare vid Göteborgs museer om låg möjlighet till inflytande över sin återhämtning (55 av 100) vilket är lägre än Göteborgs Stads totala resultat (61). Det resultatet är än lägre för chefer i avdelningen (40), också här lägre än Göteborgs Stads totala resultat för chefer (57).³⁵ Tempot är högt och många projekt ska genomföras under ett verksamhetsår för att nå besöks- och intäktsmålen. Två andra faktorer har haft tydlig påverkan på möjligheten till inflytande över den egna återhämtningen: hantering och anpassning av covid-19-pandemin och genomförande av projekt nya magasin, om- och tillbyggnad av Göteborgs konstmuseum och omlokalisering av Göteborgs Konsthall.

Förvaltningen bedömer att fyra museer, samlingsförvaltning i externa magasin och pågående projekt kräver en personalstyrka i nuvarande omfattning. Bedömningen bygger på behovet av att säkerställa grunduppdraget, pågående utveckling av grunduppdraget, nödvändig kompetens, god arbetsmiljö och en tillräcklig intern styrning och kontroll,

Förvaltningen bedömer att kommer att finnas anledning att se över organisationen när projekten nya magasin, om- och tillbyggnad av Göteborgs konstmuseum och omlokalisering av Göteborgs Konsthall är slutförda. Då finns andra förutsättningar att bedriva verksamhet där mer förebyggande arbete och mindre reaktivt arbete kan stå i fokus.

Avyttring av samlingar

Det finns lagstadgade krav på en aktiv förvaltning av museisamlingarna oavsett om publik museiverksamhet bedrivs eller ej.

Förutom museilagen utgår också arbetet med samlingsförvaltningen från ICOM:s riktlinjer. En ansvarsfull gallring kan endast ske så länge museet har laglig rätt att avyttra föremål ur samlingarna och att inga krav ställdes vid förvärvstillfället som omöjliggör gallring. Gallring ska därtill ske professionellt. Att ta beslut om att avyttra föremål ur samlingarna föregås av många överväganden, är en lång process och tar stora resurser i anspråk. Deaccession görs i första hand alltid till annat museum. Försäljning av föremål

³⁴ Pågående projekt har möjliggjort anställning av projektfinsierad personal, som bekostas av tillfälliga projektbudgetar. De är inte medräknade här.

³⁵ Medarbetarenkät 2022, avdelningen Göteborgs museer och konsthall. Chefsenkät 2022, avdelningen Göteborgs museer och konsthall.

förekommer inte.³⁶ Samtliga Göteborgs museer har fastställda riktlinjer för såväl accession som deaccession.

När Strängnäs stadsmuseum beslutade att stängas 2016 tog det ett år att gå igenom 8 000 objekt. Göteborgs museer har sammantaget 1,2 miljoner föremål i samlingarna.

Göteborgs museers samlingar spänner över hela historien och hanterar ämnesområden som konst, design och olika kulturhistoriska ingångar. Samlingarna är en ovärderlig del av det samlade kulturarvet. Samlingarna bidrar också till betydande grad till tillgången till kultur för göteborgarna och till Göteborg som destination.

Ambitioner i genomförande av program och planer

Avdelningen genomför aktiviteter som bidrar till styrning i stadsövergripande program och planer. Det är aktiviteter som inte bidrar till egenfinansieringen av museerna.

Förvaltningen har tidigare rapporterat till nämnden att arbetet med program och planer har behövt prioriteras ned på grund av begränsade ekonomiska resurser.³⁷ Förvaltningen har också rapporterat att ett arbete pågår för att prioritera bland de styrsignaler som finns i program och planer. Förvaltningen bedömer att ytterligare nedprioritering av genomförandet av program och planer är möjlig och kan minska fasta kostnader.

Förutom styrningen i enskilda program och planer skulle en sådan nedprioritering primärt påverka uppdraget att driva och samordna stadens kulturstrategiska arbete samt uppdraget att samverka i kommungemensamma frågor, det vill säga trygghet, folkhälsa, sociala erfarenheter i samhällsplaneringen samt samverkan med civilsamhället.

Förvaltningen bedömer att sådana åtgärder bör hanteras utifrån nämndens samlade uppdrag, inte specifikt för en av förvaltningens avdelningar.

Förvaltningen bedömer att sådana åtgärder skulle ha begränsad effekt på avdelningens fasta kostnader. Effekterna är beroende av hur mycket ambitionerna i genomförandet skulle minskas, för hur lång tid och antalet program och planer som skulle omfattas. Mer specifika uppgifter förutsätter därför att frågan utreds ytterligare. Här krävs alltså ett tydligt politiskt ställningstagande.

Förvaltningen bedömer att åtgärden skulle kunna ha negativ påverkan på nämndens ansvar att driva och samordna stadens kulturstrategiska arbete, på tillgången till kultur, på arbetet med jämlik stad och arbetet med besöksnäringens utveckling.

Kompletterande utredning om att minska fasta kostnader i pågående projekt

Här redovisar förvaltningen uppgifter och bedömningar om att minska kostnader i pågående projekt. Redovisningen avser nya magasin, om- och tillbyggnad och Göteborgs konstmuseum samt omlokalisering av Göteborgs Konsthall.

³⁶ Gallring ska utföras inom ramen för fastställda riktlinjer, med intentionen att objektet förblir tillgängligt för allmänheten, i första hand genom att andra museer erbjuds objektet, gallringen ska dokumenteras, avyttringen får inte utföras för att generera intäkter. ICOM (2011). *Etiska regler*. Hämtad 2023-10-04 från https://icomsweden.se/wp-content/uploads/2010/12/etiska-regler_webb-1.pdf.

³⁷ I enlighet med 9 § Göteborgs Stads regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning.

Nya magasin

Här redovisar förvaltningen uppgifter och bedömningar om nya magasin. Redovisningen avser historik, uppdrag, projektperiod och hur förvaltningen arbetar med att säkra effektivitet i projektet, status i projektet samt en bedömning.

Historik

Göteborgs Stads museisamlingar har under en mycket lång tid varit i behov av nya magasin. Frågan har på olika sätt belysts under en period av närmare 30 år. Samtidigt har utmaningarna med de lokaler som hyrs in av nämnden för att förvara samlingarna växt och flera kostsamma och akuta insatser har behövts genomföras under årens lopp.

Kommunfullmäktige beslutade i samband med budget 2017 att ge dåvarande lokalsekretariatet i uppdrag att skriva en avsiktsförklaring med Riksarkivet avseende utveckling av gemensamma magasin, samt att Higab därefter skulle arbeta fram en förstudie som utredde två möjliga alternativ: ett för besökare visningsbart magasin och en traditionell magasinlösning.

Under 2017 beslutade riksdagen om ny nationell kulturarvspolitik och införandet av en lag som skulle reglera det allmänna museiväsendet. Museilagen (2017:563) innehåller bestämmelser avseende det allmänna museiväsendet: ändamål, ansvarsfördelning, publik verksamhet, kunskapsuppbyggnad, förvaltning av samlingar, samt samverkan och spridning i landet.

I samband med lagens införande redovisade förvaltningen en genomlysning av verksamheten utifrån ny lagstiftning för nämnden. Det område som pekades ut som mest problematiskt var den aktiva samlingsförvaltningen, framför allt på grund av de nuvarande lokalerna. Bedömningen var att få lokaler når magasinsstandard och att de inte är ändamålsenliga. Trångboddhet ger upphov till stora skaderisker i samlingarna. Lokalerna har också bristande arbetsmiljöförhållanden avseende klimat, säkerhet, tillgänglighet med mera. Lokalerna är otäta, vilket medför omfattande problem med skadedjur. Klimatet är instabilt i flertalet utrymmen, vilket är skadligt för samlingarna.

Stadsrevisionen har vid två tillfällen lyft till nämnden hur angeläget det är att nya magasin etableras.

En stor del av arbetstiden har behövt läggas på akuta och reaktiva åtgärder snarare än ett systematiskt och aktivt arbete med samlingsförvaltning. Inga av de nuvarande externa lokaler som används för magasinering ägs av Göteborgs Stad. Förvaltningen behöver upprätthålla relationer med fem hyresvärdar för nuvarande magasinlokaler. Majoriteten av de externa magasinerna är därtill i områden i staden där expansionstakten är hög, vilket bedöms medföra betydande risk för uppsägning.

Flera av risker sammanföll under 2017 när delar av nämndens samlingar drabbades av ett omfattande malangrepp samtidigt som en av lokalerna sades upp av den dåvarande hyresvärderna. Nämnden fick akut ge dåvarande lokalsekretariatet i uppdrag att säkerställa tillfälliga lokaler för flytt av en del av samlingarna, vilket genomfördes sommaren 2018.

Göteborgs Stads museisamlingar är omfattande i ett nationellt perspektiv: ungefär 1,2 miljoner föremål, 12 miljoner fotografier och 6 500 hyllmeter arkiv.

Uppdrag

Kommunfullmäktige beslutade i oktober 2020 om investering i ett nytt magasin för kulturnämndens samlingar. Higab leder arbetet med förstudie, projektering och byggnation. Kulturförvaltningen ansvarar för att precisera behoven i den nya byggnaden och genomföra förberedelser inför flytt och den faktiska flytten.

I beslutet finns en kalkyl i 2023 års penningvärde. Kalkylen ger nämnden en hyra, samt driftskostnader avseende el, säkerhet, personal med mera, om 30 miljoner kronor per år. Till detta kommer leasingkostnader om 8,3 miljoner kronor årligen i 10 års tid. Där är ändamålsenliga förvarningssystem den enskilt största posten. Tillfälliga kostnader för projektet beräknades till en kostnad om 65 miljoner kronor. De består av kostnader för projektering, transporter, material, tillfällig personal, inventering, skadedjurssanering, uppackning av samlingarna, samt avetablering av tidigare lokaler.

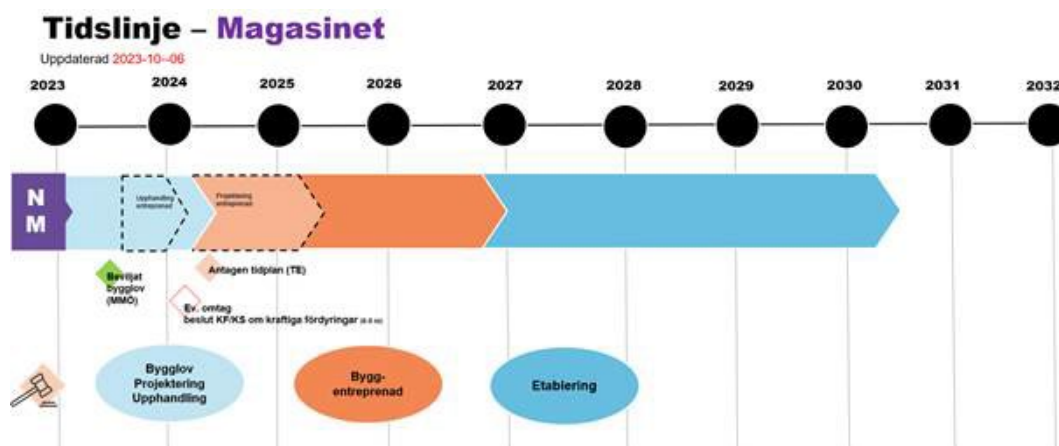
Kulturnämnden kommer när flytten är avslutad år 2030 att ha lämnat lokaler för en årlig hyres- och driftskostnad om totalt 13,8 miljoner kronor.

Projektperiod

En investering av den här karaktären har flera steg och flera beslutsprocesser och tar lång tid. Förstudie och nödvändiga beslut i kommunfullmäktige samt bygglov finns. Nu pågår Higabs upphandling av totalentreprenad. Kulturförvaltningen genomför förberedande arbete, som i projektet är väldigt omfattande utifrån att samtliga av nämndens samlingar ska flyttas.

När totalentreprenaden är tilldelad kommer en detaljerad tidplan presenteras. Då kan förvaltningen lägga sin detaljerade tidplan. Utflytten kommer ta minst tre år. Parallellt ska gamla lokaler avetableras och nya magasin sättas i drift.

Figur 2. Tidslinje för nya magasin



Hur förvaltningen arbetar med att säkra effektivitet i projektet

Nedan redovisar förvaltningen hur effektivitet i projektet säkras.

Långsiktighet och stabilitet i inhyrningen

I dagsläget finns stadens museisamlingar i en mindre del i museibygnaderna och merparten är inhyrda i sex lokaler. Att Göteborgs Stad bygger egna magasin är väsentligt då detta möjliggör långsiktighet och stabilitet. Det effektiviserar också dialog mellan förvaltningen och fastighetsägare.

Yteffektiv förvaring

En stor fråga för förvaltningen har varit att skapa ett tillförlitligt underlag avseende samlingarnas totala volym. Under åren har uträkningar gjorts på alla museerna, men metoderna och dokumentationen har varierat. Förvaltningen har därför arbetat med extern expertis för att säkerställa ett enhetligt underlag. Resultatet är en databas som har sammanställt den mest yteffektiva förvaringen av samlingarna. Arbetet har medfört att den totala magasinsytan har sänkts från ursprungliga 20 000 kvadratmeter till 14 000 kvadratmeter, utan påverkan på kvalitet och funktion.

Tillsvidareanställd personal genomför projektet

Förberedelser inför flytten görs främst av tillsvidareanställd personal. Just nu arbetar drygt 40 procent av all samlingspersonal på Göteborgs konstmuseum och 70 procent av samlingspersonalen på de kulturhistoriska museerna i projektet. Det är möjligt för att det publika utbudet har minskats och att processer som gäller externa förfrågningar kring samlingarna, förvärv och utlån har minskats eller helt stoppats på de kulturhistoriska museerna. Under flytten kommer merparten av arbetet att utföras av tillsvidareanställd personal. Under flyttperioden kommer samtliga museer i perioder stänga för förfrågningar, förvärv och utlån med mera. Ett visst publikt utbud, som är tillräckligt för att säkerställa nödvändiga intäkter för att täcka fasta kostnader, kommer samtidigt att behöva prioriteras.

Energieffektivitet

Higab har arbetat fram goda förutsättningar för en energieffektiv byggnad. Nya magasin byggs av prefabricerade enheter i betong. Det är inte bäst ur miljöperspektivet, men ger besparingar över tid. Fasaden blir energieffektiv och trög genom att ge god isolering som naturligt utjämnar klimatvariationer i förhållande till årstiderna. Genom en klimat-anläggning som ger skyddsvärme och fuktbuffring kan nya magasinet hålla de klimatvärden som krävs för att bevara samlingarna och samtidigt vara energismart.

Det kommer endast att finnas tre klimatzoner, för att reducera energiförbrukningen. Ett basklimat för flertalet samlingar. Ett torrt klimat i klimatskåp för exempelvis arkeologiska samlingar och ett kallt klimat för exempelvis fotomaterial, päls, skinn och fjäder. Luften i magasinerna har låg utbytestakt och befintlig luft filtreras och recirkuleras.

Byggnadens elförbrukning kommer motsvara uppvärmning av 20 normalvillor under ett år. Det är mindre än hälften av vad attraktionen Flumeride på Liseberg använder på ett år. Energin kommer från bergvärme och värmen från frys- och kylanläggningar återanvänds. Energi från solceller på kontorsdelens tak kommer sparas i en batterianläggning och överskottet av producerad el används förutom lokalt även som buffer för Göteborgs Stads elnät. Genom de här åtgärderna kommer det att bli möjligt att driva ett museimagasin utan externt nettotillskott av energi.

Utgår ifrån återbruk och att förebygga avfall

Ett av Göteborgs Stads miljömål är att förebygga avfall. Befintlig inredning i nuvarande kontorslokaler och ateljéer inventeras och ska återanvändas i så stor utsträckning som möjligt. Museerna har också arbetat fram transportlösningar som kan återanvändas. Befintliga lådor och vagnar modifieras för att kunna användas under flytt men även i nya magasin. Även packmaterialet återanvänds.

Möjliggör effektivare arbetsflöden

Målsättningen är att ha en god, säker och utvecklande arbetsmiljö. Det har varit utgångspunkt för utformningen. Väl planerade arbetsflöden för personal och objekt sker med strategiskt placerade hissar, slussar, karantänsrum och mellanförvaring, vilket kommer att underlätta förberedelser för utlån och utställningar. Tillsammans med hjälpmedel för exempelvis tunga lyft, konservering och vård av samlingar ska det ge en säkrare och hållbar arbetsmiljö. När alla samlingarna finns på en plats och nya magasin är i full drift kommer utbytet av kompetens och erfarenhet mellan medarbetare som arbetar med samlingsfrågor att kunna förstärkas. Arbetet bedöms då kunna bli mer effektivt.

Ger förutsättningar för skydd av kulturarvet

Den nya geografiska placeringen underlättar arbetet med skydd av kulturarvet. Risken för översvämning är minimal. I eventuell beredskapstid kan magasinerna utgöra ett viktigt fysiskt skydd. De säkerhetsplaner som tidigare används vid Göteborgs museer var framtagna i syftet att skydda samlingarna för brand, klimatkatastrofer och stöld, men kommer nu också att inkludera att skydda samlingar under höjd beredskap och krig. Nya magasin bidrar tydligt i det arbetet.

Status i projektet

Fördröjning i projektet, utöver den försening som det överklagade bygglovets ledde till, beräknas leda till ökade kostnader eftersom nuvarande magasin är geografiskt placerade i områden med hög exploateringsgrad. Förvaltningen har besittningsrätt i flera av de nuvarande lokalerna och hyresvärden ska då erbjuda likvärdig lokal. Dock behöver det inte vara motsvarande hyra eller motsvarande inredning. Det utgör en betydande risk att kostnaderna ökar. Det är dessutom betydligt mer kostsamt att drifva en lokal som inte är anpassad för samlingar än att drifva en lokal som är anpassad för samlingar.

Tabell 6. Upparbetade kostnader per oktober 2023, miljoner kronor (mnkr)

Vad	Kostnad	Kommentar
Förstudiekostnader och projektering	24 mnkr	Om projektet uteblir hamnar kostnaden på kulturnämnden att hantera. Om projektet genomförs ingår kostnaden i kalkylen för ny hyra.
Tillkommande tillfälliga projektkostnader	14,9 mnkr	Av totalt 65 mnkr över hela projektiden.

Uppgifterna ovan avser tillfälliga extern konsthantiering, materialkostnader, transporter, projektledning, avveckling av befintliga magasinslokaler samt oförutsedda kostnader. Uppgifterna är exklusive kostnaderna för arbetstid utförd av tillsvidareanställd personal.

Om- och tillbyggnad av Göteborgs konstmuseum

Här redovisar förvaltningen uppgifter och bedömningar avseende om- och tillbyggnad av Göteborgs konstmuseum. Redovisningen avser historik, uppdrag, projektperiod och hur förvaltningen arbetar med att säkra effektivitet i projektet, status i projektet samt en bedömning.

Historik

Ett arbete med att bygga om och till Göteborgs konstmuseum inleddes 2012 när kulturnämnden beslutade att genomföra en förstudie. Förstudien inleddes 2013 efter att Stenastiftelsen bidragit med 3 miljoner kronor för genomförandet. Nämnden hade

identifierat en rad större fastighetsbehov och hemställde 2016 till kommunstyrelsen om att få inriktningar i dessa.

I kommunfullmäktiges beslut om budget 2017 infördes tak för investeringsbehoven för Röhsska museet, Göteborgs Konsthall, Sjöfartsmuseet Akvariet, Göteborgs konstmuseum och magasin. För Göteborgs konstmuseum uppgick summan till 380 miljoner kronor. Förstudien var vid denna tidpunkt inte färdig.

Förvaltningen och Higab gjorde den gemensamma bedömningen att avsatt summa inte skulle möjliggöra en lösning avseende behoven av väl fungerande klimat, säkerhet, logistik, publika funktioner och arbetsmiljö.

År 2017 presenterades förstudien i sin helhet för nämnden. Förstudien visade på ett behov av en investering om 725 miljoner kronor. Nämnden beslutade om ett uppdrag att undersöka möjligheterna till extern finansiering för realisering av förstudiens föreslagna åtgärder och att ytterligare precisera de beräknade tillfälliga kostnader som uppstår i samband med om- och tillbyggnaden.

I en delredovisning till nämnden 2019 pekade förvaltningen, utifrån de samtal som hade förts med möjliga externa parter, på att det fanns ett tydligt behov av att Göteborgs Stad var mer explicit i fråga om sitt engagemang i en om- och tillbyggnad av konstmuseet. Slutsatsen var att om externa medel ska kunna säkras från privata stiftelser och näringsliv på lokal, regional och nationell nivå behöver Göteborgs Stad stå för en större del av den totala investeringen än vad kommunfullmäktige har beslutat om. En första precisering av tillkommande kostnader under projekttiden redovisades också.

Nämnden hemställde till kommunstyrelsen att besluta om fortsatt inriktning för arbetet för att realisera ett om- och tillbyggt konstmuseum där stadens investeringsnivå tydliggörs. Kommunfullmäktige beslutade 2019 att inriktningen att en om- och tillbyggnad skulle göras i enlighet med förstudien. Samtidigt gavs kommunstyrelsen i uppdrag att, i samverkan med nämnden, fortsätta arbetet lokalt, regionalt och nationellt för att realisera förstudien samt att återkomma till kommunfullmäktige med uppdaterade kalkyler för igångsättningsbeslut.

Ett omtag av förstudien presenterades för nämnden 2021. Omtaget hade gett omfattande besparingar genom dels att förstudiens mest kostnadsdrivande delar setts över, dels att mer precisa kalkyler hade tagits fram.

Nämnden beslutade 2021 att inte invänta kommunfullmäktiges beslut utan att fortsätta med arkitekttävling och planarbete till en kostnad om 4,5 miljoner kronor. Om projektet uteblir blir det en kostnad för nämnden att hantera. Om projektet genomförs ingår det i kalkylen för ny hyra.

Förvaltningen delgav även nämnden övrig information som bedömdes kunna bidra till den vidare beredningen i ärendet. Dels att den reviderade förstudien förutsätter en omlokalisering av Göteborgs Konsthall och att Hasselblad Center, som nu finns i Göteborgs konstmuseum, erbjuds en ersättningslokal. Arbetet för omlokalisering av Göteborgs Konsthall pågår. Där har nämnden egen rådighet. Vad gäller Hasselblad-stiftelsens tillgång till lokaler har Göteborgs Stad ett avtal med stiftelsen där kommunstyrelsen är avtalstecknare och därmed äger rådigheten.

Förvaltningens arbete med förankring och finansiering har bedrivits i två spår: flernivåfinansiering och externfinansiering. Förvaltningen uppgav att möjligheten att nå en flernivåfinansiering förutsätter att ett avtal tecknas med Västra Götalandsregionen avseende de regionala medlen, för att därefter undersöka möjligheten till nationella medel. Rådighet för dialog med regionstyrelsen har kommunstyrelsen. Frågan om flernivåfinansiering bedömde förvaltningen fortsatt som högst angelägen. Även där har kommunstyrelsen rådigheten.

Vad gäller externfinansiering har förvaltningen redogjort för en analys över möjligheterna till externfinansiering från stiftelser, näringsliv med flera. Analysen togs fram av extern specialistkompetens. Analysen pekar ut att det råder hög sannolikhet att externa aktörer ser en investering i en offentlig verksamhets byggnad som en angelägenhet för det offentliga att ta ansvar för. Möjligheten att finna extern finansiering för verksamhetens kärnaktiviteter, såsom utställningsprojekt, kunskapsuppbyggnadsprojekt, andra projekt inom publik verksamhet med mera bedömdes vara större. Analysen lyfte också att det krävs en organisation där det är brukligt att beräkna kostnaden för en sådan om cirka 5–15 procent av totalt insamlade medel. Förvaltningen bedömde att denna kostnad för det fortsatta arbetet, som ej garanterar ett resultat, behöver sättas i paritet till vad det kan ge i minskad hyra. Higab hade räknat fram att en extern finansiering om 100 miljoner kronor till investeringen i byggnaden skulle medföra 4,25 miljoner kronor lägre hyra per år. Det bedömde förvaltningen bör jämföras med den redan kraftiga kostnadsminskningen som omtaget av förstudien hade gett, på mellan 23–28 miljoner kronor årligen.

Uppdrag

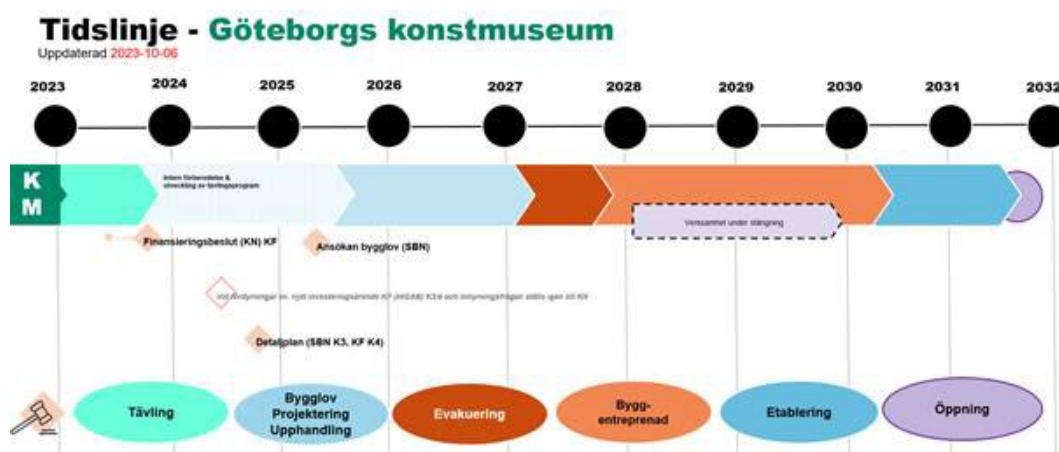
Kommunfullmäktige beslutade i oktober 2021 dels att investeringen i om- och tillbyggnad av Göteborgs konstmuseum genomförs i enlighet med kommunfullmäktiges inriktningsbeslut från 2019, dels att kulturnämnden fick i uppdrag att säkerställa att andelen av kapital- och driftskostnaden som idag bekostas av kommunala skattemedel inte ökar samt att Higab AB ska presentera en totalkalkyl innan kommunfullmäktige tar ställning till igångsättande av projektet.³⁸

Projektperiod

En investering av den här karaktären har flera steg och flera beslutsprocesser och tar lång tid. Med inriktningsbeslut från kommunfullmäktige har faserna interna förberedelser, arkitekttävling och detaljplan satts i gång. Därefter krävs ett igångsättningsbeslut i kommunfullmäktige. Då följer arbete med systemhandlingar, att evakuera hela verksamheten och att tömma huset, att besluta om entreprenadform och att genomföra projektering. Sedan kommer den publika verksamheten att stängas för att kunna genomföra om- och tillbyggnaden. När den är klar ska verksamheten återinstalleras och huset öppnas för publiken.

³⁸ Kommunfullmäktige 2021-10-28 § 17.

Figur 3. Tidslinje för om- och tillbyggnad av Göteborgs konstmuseum



Hur förvaltningen arbetar med att säkra effektivitet i projektet

Totalt resulterade omtaget i förstudien 2021 i en sänkning av nämndens driftskostnader om 23–28 miljoner kronor per år i jämförelse med den förstudie som kommunfullmäktige tog del av 2019, när inriktningsbeslutet fattades. De tillfälliga kostnaderna hade minskats från 65 miljoner kronor till 47 miljoner kronor under förutsättning att ingen publik verksamhet bedrevs under byggtiden.

Omtaget gav en mer precis förstudie och mer precisa kalkyler avseende tillkommande driftskostnader efter det att museet är om- och tillbyggt samt för tillfälliga projektkostnader. De viktigaste åtgärderna var:

- Att en större kommunikationsyta under museet tagits bort ur förstudien för att minimera riskfyllda och kostnadsdrivande sprängningsarbeten
- Att det sammantagna ytbehovet generellt minskats genom att mer precisa avvägningar gjorts avseende omfattning av ytor i relation till vilka tillkommande driftskostnader dessa kunde medför
- Att då nya magasin hade beslutats i kommunfullmäktige var behovet av konsthangeringsytor inne på museet betydligt mindre
- Att nya magasin kan utgöra extern mellanlagring av konst under byggtid, vilket positivt påverkar tillfälliga kostnader under projektiden
- Att publik verksamhet under byggtiden inte beslutats att genomföras i detta skede utan kommer inför stängning att nomineras för nytt politiskt ställningstagande
- Att nya mer precisa kostnadsberäkningar tagits fram avseende leasingbehoven, vilket även påverkades positivt av att nya magasin hade beslutats
- Att driftskostnader för el, säkerhet, städ med mera preciserades utifrån nya ytor

Avslutningsvis hade även Higab AB analyserat de underhållsåtgärder som av olika anledningar inte hade utförts i nuvarande byggnad. De uppskattades till 80 miljoner kronor och kommer att genomföras i samband med investeringen. De belastar inte projektkostnaderna.

Status i projektet

Sedan beslutet i kommunfullmäktige 2021 har förvaltningen arbetat med förberedande interna arbeten för att kunna tömma huset inför byggstart. Förvaltningen har också bidragit till den arkitektävling som Higab utför och som ska vara avslutade inom 2023.

Därtill har förvaltningen också bidragit till stadsbyggnadsförvaltningens arbete med att ta fram en ny detaljplan. Det arbetet inväntar resultatet av arkitekttävlingen innan det blir ett ärende till stadsbyggnadsnämnden att ta ställning till.

Ett förslag för publik verksamhet under stängning kommer att presenteras för nämnden för beslut. Här finns goda möjligheter till att samfinansiera utbudet med andra aktörer.

Förvaltningen redogjorde för nämnden i juni 2023 hur förvaltningen ser på nämndens uppdrag att andelen av kapital- och driftskostnaden som idag bekostas av kommunala skattemedel inte ökar. Förvaltningen hade tittat på att utöka biljettintäkter, lokaluthyrning och extern finansiering av lokaler och verksamhet. Slutsatsen är att även om delar av intäkterna kan utökas, så motsvarar inte detta de ökade kostnaderna. Därtill har kulturnämnden inte eget mandat att föra dialog med stat eller region angående utökad medfinansiering, utan den frågan bedömer kulturförvaltningen äger kommunstyrelsen, som avtalsskrivande part.

Förvaltningen föreslog att nämnden skulle besluta att hemställa till kommunfullmäktige att uppdraget förklarades fullgjort. Nämnden beslutade om en återremiss i september 2023 och förvaltningen fick i uppdrag att under 2023 redogöra för hur finansieringen av motsvarande institutioner ser ut på andra platser i landet.

Tabell 7. Upparbetade kostnader per oktober 2023, miljoner kronor (mnkr)

Vad	Kostnad	Kommentar
Förstudiekostnader	5 mnkr	Varav 3 mnkr har finansierats av Stenastiftelsen. Del av förstudien är betald men 2 mnkr kvarstår. Om projektet uteblir hamnar kostnaden på kulturnämnden att hantera. Om projektet genomförs ingår kostnaden i kalkylen för ny hyra.
Arkitekttävling och planarbete	4,5 mnkr	Om projektet uteblir hamnar kostnaden på kulturnämnden att hantera. Om projektet genomförs ingår kostnaden i kalkylen för ny hyra.
Tillkommande tillfälliga projektkostnader	3,6 mnkr	Av totalt 47 mnkr över hela projektiden.

Uppgifterna är exklusive kostnader för arbetstid utförd av tillsvidareanställd personal.

Omlokalisering av Göteborgs Konsthall

Nämnden ansvarar enligt reglementet ansvar för konsthallen. Verksamheten har en lång historia som del av Göteborgs konst- och kulturliv. Konsthallen saknar egen samling och har Göteborgs Stad som enskild huvudman och finansiär.

Kommunbidraget för Göteborgs Konsthall är 10 miljoner kronor år 2023, varav personalkostnaderna uppgår till 7,6 miljoner kronor, lokalkostnader till 1,3 miljoner kronor och driftskostnaderna till 1,1 miljoner kronor. Förvaltningen söker och erhåller årligen externa projektmedel för sin publika verksamhet. Det är nödvändigt för att säkerställa kvaliteten i utbudet.

Kommunfullmäktige har uppdragit åt nämnden att undersöka om konsthallen permanent kan och bör placeras på annan plats i staden. Nämnden har beslutat om ett uppdrag till förvaltningen att omlokalisera konsthallen till Slakthuset, Gamlestaden. Förvaltningen kommer att redovisa uppdraget till nämnden i november 2023 och i det ärendet beskriva vägval framåt.

Bedömning

Förvaltningens bedömningar redovisas nedan om befintlig verksamhet respektive de pågående projekten nya magasin, om- och tillbyggnad av Göteborgs konstmuseum och omlokalisering av Göteborgs Konsthall.

Förvaltningen överlämnar till nämnden att överväga politiska ställningstaganden utifrån förvaltningens redovisning.

Befintlig verksamhet

Förvaltningen bedömer att det inte vore ekonomiskt effektivt att omorganisera avdelningen. Avdelningen befinner sig mitt i arbetet med de omfattande projekten nya magasin, om- och tillbyggnad av Göteborgs konstmuseum och omlokalisering av Göteborgs Konsthall. När projekten är avslutade finns andra förutsättningar att bedriva verksamhet, där mer förebyggande och mindre reaktivt arbete kan stå i fokus. Vid denna tidpunkt finns det skäl att analysera och eventuellt vidareutveckla organisationen.

Förvaltningen bedömer att fyra museer, samlingsförvaltning i externa magasin och pågående projekt kräver en personalstyrka i nuvarande omfattning. Bedömningen bygger på behovet av att säkerställa grunduppdraget, pågående utveckling av grunduppdraget, nödvändig kompetens, god arbetsmiljö och en tillräcklig intern styrning och kontroll.

Förvaltningen bedömer att ställningstagande till avdelningens organisation och fasta personalkostnader behöver göras när projekten nya magasin och om- och tillbyggnad av Göteborgs konstmuseum är slutförda och efter en eventuell omlokalisering av Göteborgs Konsthall.

Utifrån lokalkostnadernas utveckling har förvaltningen föreslagit nämnden att hemställa till kommunfullmäktige att ge kommunstyrelsen i uppdrag att utreda alternativ till nuvarande hyressättnings- och finansieringsmodell avseende de museilokaler som staden äger, för att säkra en långsiktigt hållbar finansiering för stadens museer. Nämnden avlog förvaltningens förslag.³⁹

Förvaltningen bedömer inte att det är aktuellt att avyttra museisamlingar i en omfattning som väsentligt skulle bidra till att minska fasta kostnader. Att förorda en sådan avyttring bedöms varken vara etiskt eller praktiskt försvarbar med det uppdrag som nämnden har.

Förvaltningen bedömer att det finns möjlighet att minska fasta kostnader genom att prioritera ned ambitionerna i genomförandet av stadsövergripande program och planer. Sådana åtgärder bör hanteras utifrån nämndens samlade uppdrag och inte specifikt för en av förvaltningens avdelningar. Förvaltningen bedömer att sådana åtgärder skulle ha begränsade ekonomiska effekter, som dock är beroende av hur mycket och för hur lång

³⁹ Kulturnämnden 2023-09-25 § 187.

tid ambitionerna skulle minskas samt vilka program och planer som skulle omfattas. Förvaltningen konstaterar att åtgärden kräver politiska ställningstaganden.

Göteborgs museer har en betydande egenfinansiering och krav på aktiv samlingsförvaltning. Förvaltningen bedömer att det finns möjligheter att minska fasta kostnader genom att omlokalisering eller stänga ett eller flera museer. Förvaltningen konstaterar att det krävs politiska ställningstaganden innan sådana åtgärder kan vidtas, i nämnden och sannolikt även i kommunfullmäktige. Inför sådana beslut skulle förvaltningen behöva genomföra en fördjupad utredning. En sådan utredning behöver hantera ett flertal omfattande och delvis komplicerade frågor. Eftersom förvaltningen har begränsade utredningsresurser är viktigt att de används effektivt och i enlighet med tydliga politiska ställningstaganden i nämnden.

Förvaltningen bedömer även att det finns en risk att nämndens kommunbidrag minskar med motsvarande summa som de minskade fasta kostnaderna, vid stängning av ett eller flera museer, eftersom en del av nämndens uppdrag därmed kan anses ha utgått. Det finns även risker för att museernas samlade entréintäkter och de statliga och regionala bidragen skulle minska. Ansvar och därmed kostnaderna för den aktiva samlingsförvaltningen skulle kvarstå och alltså i högre grad behöva finansieras med kommunbidrag.

Pågående projekt

Förvaltningen bedömer att det inte är ett realistiskt alternativ att avsluta projektet nya magasin. Det finns inte något långsiktigt alternativ till förvaring av stadens museisamlingar än nya magasin. Även stadsrevisionen har pekat på att det är angeläget att säkra hur samlingarna förvaras.

Förvaltningen bedömer att det i allt väsentligt inte finns möjligheter att ytterligare minska kostnaderna i projektet. Förvaltningen arbetar aktivt med att säkra effektivitet i projektet. Higab AB:s upphandling av totalentreprenad pågår nu. Förseningar har lett till att vissa ytterligare effektiviseringar har behövt göras. Att försöka möta hela den prisutveckling som skett de senaste åren genom besparingar skulle medföra betydande risker.

Förvaltningen bedömer att åtgärder som innebär att minska de fasta personalkostnaderna i det här läget skulle få svåröverskådliga effekter på flytten av samlingarna. Projektet är utformat så att en betydande andel av medarbetarna bidrar till förberedelser och flytt av samlingarna. Det är också avgörande för att genomföra projektet inom beslutad tidplan.

Förvaltningen bedömer fortsatt att det är avgörande att projektet om en om- och tillbyggnad av Göteborgs konstmuseum genomförs. Tidigare genomfört omtag av förstudien har lett till effektiviseringar i projektet. Att minska nämndens tillfälliga projektkostnader bedöms i dagsläget inte vara möjligt.

För att genomföra om- och tillbyggnad av Göteborgs konstmuseum krävs den omfattning av personal som idag finns på museet. Förvaltningen bedömer att utökad en flernivåfinansiering av Göteborgs konstmuseum kan vara möjlig. En sådan kräver att kommunstyrelsen agerar. Det avtal som skrevs med Västra Götalandsregionen om samfinansiering av Göteborgs museer och Göteborgs stadsteater ger kommunstyrelsen grund för en sådan dialog. Att möjliggöra externfinansiering bedöms svårt, eftersom förvaltningens analys visar att externa aktörer ser investeringar i offentlig verksamhets byggnad som en

angelägenhet för det offentliga. Extern finansiering för verksamhetsnära projekt är mer sannolika.

Förvaltningen betonar vikten av att projekten nya magasin och om- och tillbyggnad av Göteborgs konstmuseum har långsiktiga och stabila förutsättningar. Utdragna beslutsprocesser och ytterligare omtag riskerar att leda till ökade kostnader. När projekten är avslutat finns det däremot skäl att utifrån förändrat uppdrag analysera och vidareutveckla organisationen.

Förvaltningen gör ingen bedömning om Göteborgs Konsthall i detta ärende. Förvaltningen återkommer i ett separat ärende till nämnden i november 2023.

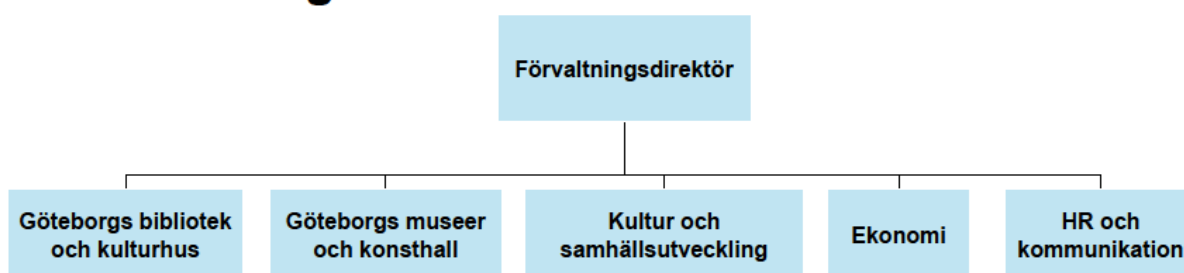
Kulturförvaltningens organisationsstruktur

Figur 4. Alla avdelningar

Kultur öppnar världar
Kulturförvaltningen

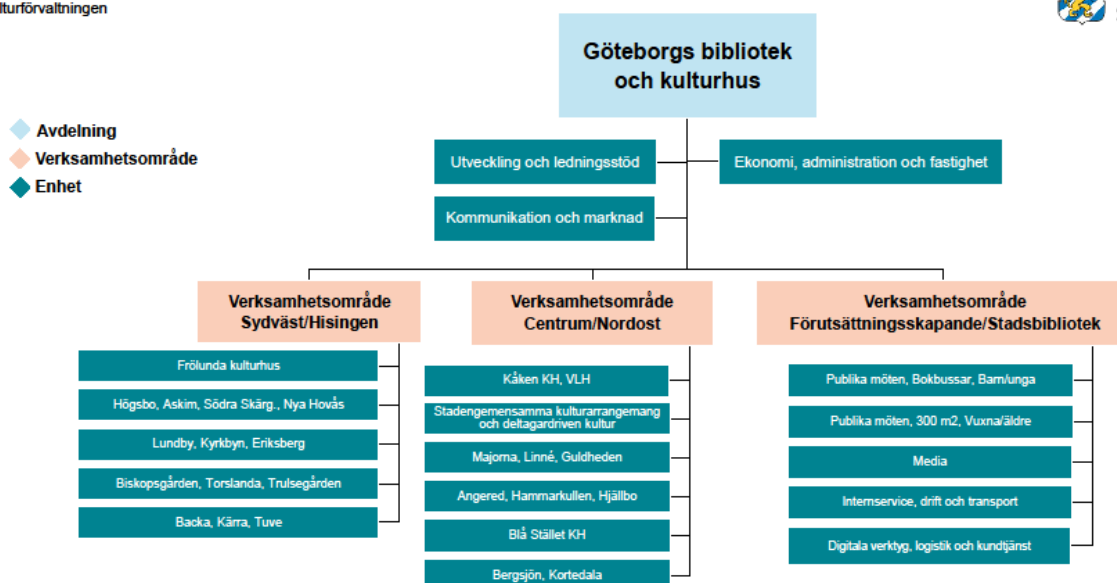


Alla avdelningar



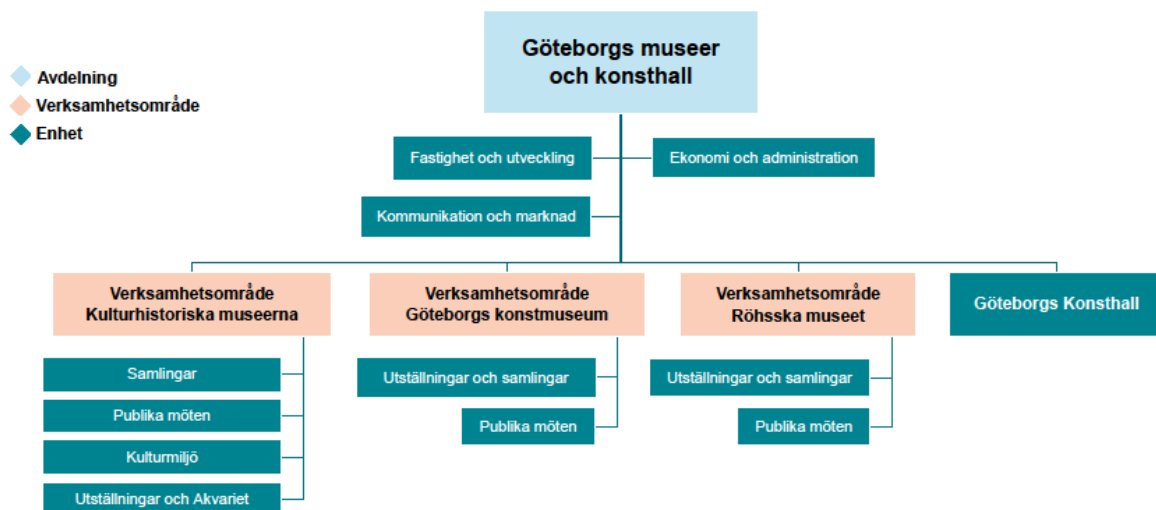
Figur 5. Avdelningen Göteborgs bibliotek och kulturhus

Kultur öppnar världar
Kulturförvaltningen



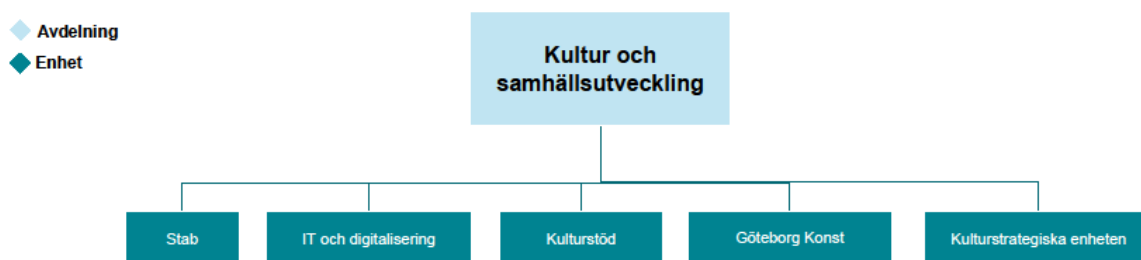
Figur 6. Avdelningen Göteborgs museer och konsthall

Kultur öppnar världar
Kulturförvaltningen



Figur 7. Avdelningen Kultur- och samhällsutveckling

Kultur öppnar världar
Kulturförvaltningen



Rättelse av § 186 i kulturnämndens protokoll 2023-09-25

Vid behandling av *Yrkande angående inriktning för anpassning av verksamheten* förelåg två skriftliga politiska yrkanden. Ett från S, V och MP och ett från L, M och D.

På grund av ett skrivfel har beslutssatserna i yrkandet från S, V och MP, vilket blev kulturnämndens beslut, inte återgivits helt korrekt i protokollet.

Med stöd av 36 § Förvaltningslagen rättas härmed § 186 i kulturnämndens protokoll 2023-09-25 enligt nedan.

Ursprungligt protokoll anslaget på kommunens anslagstavla 2023-09-28, inklusive bilagor, bifogas.

§ 186

Yrkande angående inriktning för anpassning av verksamheten

Inför ärendets behandling lämnar förvaltningsdirektör Anna Rosengren muntlig information i relation till yrkandet från S, V och MP. Dels utifrån kulturförvaltningens ärende *Redovisning av tre uppdrag: handlingsplan, IT och digitalisering samt uppföljning av organisation* från juni 2023, dels utifrån kulturnämndens instruktion för förvaltningsdirektör.

Beslut

I kulturnämnden

1. Kulturförvaltningen får i uppdrag att utreda besparingar inom organisation och administration.
2. Kulturförvaltningen får i uppdrag att avbryta arbete med att bygga ut förvaltningens organisation för lokalprocessen.
3. Kulturförvaltningen får i uppdrag att utreda avdelningen museer och konsthall för att minska de **fasta** kostnaderna.

Tidigare behandling

2023-06-19 § 144.

Handlingar

Yrkande 2023-09-25 från S, V och MP enligt bilaga 2 till protokollet.

Utdrag ur protokoll
Kulturnämnden

Sammanträdesdatum: <!sammanträdesdatum>

Yrkande 2023-09-25 från L, M och D (särskilt yttrande KD) enligt bilaga 3 till protokollet.

Yrkanden

Under överläggningarna i ärendet läggs följande förslag:

- Förste vice ordförande Grith Fjeldmose (V) yrkar bifall till yrkandet från S, V och MP.
- Andre vice ordförande Ewa Jablonska (L) yrkar bifall till yrkandet från L, M och D.

Ordförande Pär Johansson (S) ställer yrkandena under proposition och finner att kulturnämnden bifaller yrkandet från S, V och MP.

Omröstning begärs.

Propositionsordning

Föreslagen propositionsordning ”Ja för bifall till yrkandet från S, V och MP och Nej för bifall till yrkandet från L, M och D” godkänns.

Omröstning

Mariya Voyvodova (S), Karl Johan Nordensten (MP), Maja Bentzer (V), Gustaf Engbusk (S), förste vice ordförande Grith Fjeldmose (V) samt ordförande Pär Johansson (S) röstar Ja.

Anneli Rhedin (M), Ivana Westberg, Irène Sjöberg-Lundin (D) samt andre vice ordförande Ewa Jablonska (L) röstar Nej.

Rasmus Ragnarsson (SD) avstår från att rösta.

Med röstsiffrorna 6 (sex) Ja mot 4 (fyra) Nej bifaller kulturnämnden yrkandet från S, V och MP.

Protokollsanteckning

Ledamöter och ersättare för L, M, D och KD lämnar följande protokollsanteckning:

Årets mätning av biblioteksbesök visar att biblioteken fortsatt saknar var fjärde besök jämfört med tiden innan pandemin. De fysiska utlånen är fortsatt 10 procent lägre än vad de var före pandemin. Utvecklingen av antal besök ser olika ut i biblioteksverksamheten och de olika delarna av Göteborg. Däremot fortsätter de totala utlånen att öka bl. a tack vare e-lånen som har ökat med 16 procent. Siffrorna visar att göteborgarnas vanor att nyttja biblioteksverksamheten har förändrats. Därför tycker vi att uppdraget i vårt yrkande om att fortsätta utreda biblioteksverksamheten utifrån befolkningens vanor, behov och förutsättningar är en viktig inriktning för kulturförvaltningen angående eventuella anpassningar av verksamheten.



**Utdrag ur protokoll
Kulturnämnden**

Sammanträdesdatum: <!sammanträdesdatum>

Reservationer

Ledamöterna för L, M och D reserverar sig mot beslutet till förmån för eget yrkande.

Dag för justering

2023-10-03

Vid protokollet

Sekreterare

Stina Borrman

Ordförande

Pär Johansson

Justerande

Ewa Jablonska

Yrkande

Socialdemokraterna, Vänsterpartiet, Miljöpartiet

2023-09-25

Nytt ärende

Yrkande angående inriktning för anpassning av verksamheten

Förslag till beslut

I kulturnämnden

1. Kulturförvaltningen får i uppdrag att utreda besparingar inom organisation och administration.
2. Kulturförvaltningen får i uppdrag att avbryta arbete med att bygga ut förvaltningens organisation för lokalprocessen.
3. Kulturförvaltningen får i uppdrag att utreda avdelningen museer och konsthall för att minska de fasta kostnaderna.

Yrkandet

Vi delar förvaltningens bedömning att anpassningar av verksamheten behöver göras för att uppnå en hållbar förvaltning över tid, anpassad efter samhällets förändrade behov och förväntningar. Förvaltningens största kostnadsposter är personal (cirka 50 procent) följt av lokaler (cirka 20 procent) vilket kräver en organisation som klarar att möta behoven inom dessa områden. Vi vill att förvaltningens organisation förändras med syfte att minska det upplevda avståndet mellan chefer och anställda. Vi vill därutöver se en effektivisering av förvaltningens HR-funktion.

Förvaltningen föreslår en utbyggd organisation för lokalprocessen. Detta vill vi inte se utan vi vill att behovet omhändertas inom stadens lokalförvaltande nämnder och bolag där denna kompetens redan finns.

Med den åldrande befolkningen och utmaningarna den segregerade staden skapar ser vi inte att en minskad omfattning av förvaltningens verksamhet inom avdelningen bibliotek och kulturhus är en framkomlig väg. Tvärtom ökar behovet av icke-kommersiella mötesplatser där möten över gränser kan ske samt ge positiv påverkan på läsning, lärande, utveckling och allmänbildning, liksom underlätta läsfrämjande arbete. I våra prioriterade områden skapar bland annat trångboddheten efterfrågan på lokaler anpassade efter de behov som finns i livets olika skeden. Vi ser därför att prioriteringar i förvaltningens verksamheter behöver ske inom andra områden med start i en ordentlig genomlysning av avdelningen museer och konsthall.