



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2022-11-17

Diarienummer 0128/22

Handläggare

Annette Borg, Helena Österlind,

Lisa Berlin, Frida Börås

Telefon: 031-369 02 82

E-post: annette.borg@stadshuset.goteborg.se

Redovisning av uppdrag att minska administrationen inom flertalet verksamheter, exempelvis kommunikation

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

Redovisningen av kommunstyrelsens uppdrag givet i budget 2022 att minska administrationen inom flertalet verksamheter, exempelvis kommunikation, antecknas och förklaras fullgjort.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen fick i kommunfullmäktiges budget för 2022 uppdraget att minska administrationen inom flertalet verksamheter, exempelvis kommunikation. I uppdraget ingick även en översyn av användandet av egna resurser för en mer restriktiv konsultanvändning samt hur kommunikatörer kan organiseras i staden för att nå ett effektivt resursutnyttjande och en ändamålsenlig kommunikation.

Stadsledningskontoret har utrett vad som driver administrationen i staden och identifierat övergripande möjliga vägar framåt för hur den kan minska i staden som helhet. Det handlar primärt om hur staden arbetar med styrning, ledning och samordning, hur digitaliseringens möjligheter utnyttjas, hur det administrativa stödet ser ut och att hitta balansen mellan tillit och kontroll. En del av det som kommit fram i utredningen kommer stadsledningskontoret arbeta vidare med inom ramen för kommunstyrelsens uppdrag. Andra delar ligger i nämnders och styrelser ordinarie verksamhetsansvar. För vissa frågor behövs politiskt ställningstagande kring inriktningar, ambitionsnivåer och prioriteringar.

Utredningen om konsultköp visar att ett mer restriktivt användande av konsulter inte skulle påverka mängden administrationen i någon större utsträckning. Det kan finnas andra skäl att se över omfattningen på konsultanvändningen och förvaltningar och bolag behöver alltid ha en grundad analys och medvetenhet om orsakerna till att man anlitar konsulter. Utredningen har identifierat några alternativ för hur stadens kommunikationsresurser kan organiseras och styrningen kan bli mer effektiv och ändamålsenlig. Dessa behöver utredas vidare.

Stadsledningskontorets rapport syftar till att ge ett kunskapsunderlag inför beslut som kan komma att påverka hur mängden administration utvecklas i staden.

Bedömning ur ekonomisk dimension

De ekonomiska konsekvenserna av möjliga vägar framåt bedöms på kort sikt som små då minskad administration främst möjliggör ökad tid för ett nära ledarskap, verksamhetsutveckling och mötet med medborgare, brukare och kunder. Ökad brukarnära tid bedöms höja den upplevda kvaliteten hos dem staden är till för.

Digitalisering är en viktig förutsättning för att minska administrationen både på kort och lång sikt. Det leder dock till att prioriteringar behöver göras centralt och lokalt för att klara finansieringen av moderna och smarta it-system, infrastruktur och kompetensutveckling. Kortare handläggningstider vid myndighetsutövning tillsammans med mer tid för mötet med individen och andra samhällsaktörer höjer kvaliteten och likvärdigheten ytterligare. De ekonomiska konsekvenserna av den sårbarhet som digitaliseringen medför och det digitala utanförskapet behöver också beaktas.

Utifrån kartläggningen av konsultanvändning bedömer stadsledningskontoret att det är svårt att dra slutsatsen att ett mer restriktivt användande av konsulter skulle leda till en mer effektiv användning av egna resurser.

Stadens styr- och uppföljningsprocesser upplevs som administrativt omfattande. Det handlar om antalet uppdrag, stadenövergripande program och planer, detaljeringsgraden i både styrningen och uppföljningen samt frekvens, form och omfattning i uppföljningen. Genom att prioritera och minska styrtyngden kan resurserna läggas på nämnds eller styrelsens grunduppdrag.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret inte har 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 chef ska kunna leda och fördela arbete i stadens verksamheter. Faktorer som påverkar chefernas möjligheter att fullgöra sina uppdrag är bland annat antalet medarbetare per chef, tillgång till stödfunktioner samt arenor för dialog.

Arbetsmiljöverkets rapport Kvinnors och mäns arbetsvillkor (RAP 2016:2) visar att alltför höga krav och begränsade resurser i arbetet generellt hänger samman med lägre arbetstrivsel, en ökad vilja att säga upp sin anställning samt sämre psykisk och fysisk hälsa. Anställda i kvinnodominerade branscher - vård, omsorg och utbildning - utsätts även för höga krav i kombination med litet eget inflytande.

I Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) rekryteringsrapport 2020 understryks det faktum att välfärdens kompetensförsörjning är en av de viktigaste frågorna framöver. SKR lyfter i sin rapport att ett ökat antal heltidsarbetande, att fler arbetar längre, utnyttjandet av ny teknologi, lägre sjukfrånvaro och ökad jämställdhet skulle kunna minska behoven av rekrytering i framtiden. För att ta vara på möjligheter och möta framtidens stora kompetensförsörjningsutmaningar behöver rätt kompetens finnas på rätt plats vid rätt tidpunkt och i rätt omfattning vilket innebär att attrahera och rekrytera nya medarbetare, behålla och säkra kompetens samt motivera och utveckla medarbetare utifrån verksamhetens behov.

Den ökade digitaliseringen av samhället gör att de som aldrig eller sällan använder internet riskerar att hamna i ett digitalt utanförskap. Av Göteborgs Stads policy för digitalisering och IT framgår att stadens digitala service ska erbjuda tjänster som utgår från användarnas behov och livshändelser. Vidare uttrycks i policyn att användarna ska involveras i förändringsarbetet.

Samverkan

Information om ärendet har lämnats i central samverkansgrupp (CSG) den 5 maj och 3 november samt till koncernfackliga rådet (KFR) den 8 juni, 21 september och 19 oktober 2022.

Dialog i ärendet har skett genom en facklig referensgrupp som har utsetts av CSG och KFR. Gruppen har träffats vid fyra tillfällen för att arbeta med uppdraget. Dialog har även skett på CSG den 17 november 2022.

Ärendet samverkas i CSG den 24 november 2022.

Bilagor

1. Protokollsutdrag CSG 2022-11-24, § 5b
2. Rapport om hur administrationen kan minska

Ärendet

Stadsledningskontoret redovisar i ärendet uppdraget som gavs till kommunstyrelsen i kommunfullmäktiges budget 2022 om att minska administrationen inom flertalet verksamheter, exempelvis kommunikation. Kommunstyrelsen har att ta ställning till stadsledningskontorets redovisning för vidare hantering i kommunfullmäktige.

Beskrivning av ärendet

Kommunstyrelsen fick i kommunfullmäktiges budget för 2022 uppdraget att minska administrationen inom flertalet verksamheter, exempelvis kommunikation.

Uppdraget inramas av ett övergripande resonemang om vikten av varsamhet med skattemedel och att administrationen behöver minska i ett flertal verksamheter för att prioritera verksamheternas grunduppdrag. Budgeten beskriver även att en översyn över användande av egna resurser behöver genomföras för att bland annat införa ett mer restriktivt användande av konsulter. Vidare beskriver budgeten att kommunikationen idag ser olika ut beroende på förvaltning. Därför är det viktigt att kommunstyrelsen följer upp hur stadens kommunikationspolicy efterföljs och hur kommunikatörer kan organiseras i staden för att nå ett effektivt resursutnyttjande och en ändamålsenlig kommunikation.

Uppdraget innehåller delar av olika karaktär men gemensamt är att de syftar till att säkerställa att stadens resurser används effektivt och ger nytta för dem vi är till för.

Utredningen har fokuserat på att identifiera övergripande möjliga vägar framåt för att minska administrationen i staden. En stor del av administrationen härrör från den statliga styrningen vilket staden har liten möjlighet att påverka. Statlig styrning driver ofta den direkta brukarnära administrationen, exempelvis myndighetsutövning, journalföring. Stadsledningskontoret har därför valt att avgränsa utredningen till de administrativa processer och aktiviteter som drivs genom styrning och ledning från kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, nämnder och styrelser, förvaltnings- och bolagsledning och som driver verksamhetsanknuten administration.

Stadsledningens rapport syftar till att ge ett kunskapsunderlag inför beslut som kan komma att påverka hur mängden administration utvecklas i staden.

Angränsande uppdrag

I budget 2022 gav kommunfullmäktige flera uppdrag som har koppling till varandra. Resultaten från dessa uppdrag kan utgöra underlag för stadens fortsatta arbete med effektiviseringar.

- Kommunstyrelsen får i uppdrag att utreda införandet av en mer kostnadseffektiv myndighetsutövning, exempelvis automatisering (dnr 0129/22, redovisas till kommunstyrelsen 2022-11-23)
- Kommunstyrelsen får i uppdrag att inventera stadens projekt i syfte att utvärdera och minska antalet projekt (dnr 0126/22, redovisas till kommunstyrelsen 2022-11-23).
- Nämnden för Intraservice får i uppdrag att fortsätta arbeta med kompetenscenter för digitalisering och robotisering i syfte att underlätta snabbare och enklare handläggning av ärenden via digitala tjänster.
- Nämnder och styrelser får i uppdrag att genomföra ett långsiktigt strategiskt effektiviseringsarbete för att frigöra resurser inom staden.

Utöver de uppdrag som lämnades i kommunfullmäktiges budget finns ett antal pågående uppdrag i staden som angränsar till utredningen om hur administrationen kan minska.

- Samlingsärendet inom uppföljning – november 2022 innehåller en redovisning av uppföljningen av stadens kommunikationspolicy (dnr 0790/22). Ärendet redovisas till kommunstyrelsen den 30 november 2022
- Göteborgs Stads plan för digitalisering 2023 – 2026 (dnr 0617/21) som innehåller gemensamma mål och insatser för digitaliseringen.
- Stadsrevisionen granskar under 2022 ett antal nämnder och bolag för att se om dessa har säkerställt en ändamålsenlig konsultanvändning och om styrning, uppföljning och kontroll inom området är tillräcklig. Resultatet från granskningen blir sannolikt ett viktigt underlag att beakta för samtliga nämnder och bolag som köper konsulttjänster.

Metod

Stadsledningskontoret har tolkat uppdraget som att det är de administrativa arbetsuppgifterna som ska minska för att möjliggöra mer tid för grunduppdrag och brukarnära verksamhet. Utifrån skrivningarna i kommunfullmäktiges budget har stadsledningskontoret delat upp uppdraget om att minska administrationen i tre huvudsakliga delar.

1. Översyn av användande av egna resurser för att bland annat införa ett mer restriktivt användande av konsulter. Här har stadsledningskontoret genomfört en kartläggning, via enkät och dialog, av konsultinköp i 25 förvaltningar och bolag som står för den största andelen konsultköp.
2. Hur kommunikationsarbetet i staden kan organiseras samt uppföljningen av kommunikationspolicyn. Uppföljningen av kommunikationspolicyn rapporteras till kommunstyrelsen 2022-11-30 (dnr 0790/22). Inom ramen för uppföljningen har stadsledningskontoret ställt ut frågor om kommunikationsarbetet till stadens förvaltningar och bolag.
3. Utredda hur administrationen kan minska generellt i staden. Fokus har varit administrativa uppgifter och processer där kommunstyrelsen har möjlighet att påverka mängden administration. I utredningen har det genomförts dialoger med ett antal förvaltningar och bolag samt fackliga representanter inom Centrala samverkansgruppen (CSG) och Koncernfackliga rådet (KFR). Dialoger har också förts med olika nätverk i staden. Även ovanstående delutredningar om konsultanvändning och kommunikation utgör underlag för analysen.

Definition av administration

För uppdraget har stadsledningskontoret använt följande definition av administration:

”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”.

Begreppet definierar administration som ”informationsöverföring” och ser administration som process och aktivitet.

Definitionen är relativt bred och innefattar i princip all styrning, ledning och organisering. För den offentliga sektorn innebär det att nästan allt arbete som inte är direkt knutet till brukaren/kunden/medborgaren faller inom definitionen.

Sammanfattande resultat

Nedan följer en kort sammanfattning av utredningens resultat. För en utförligare redovisning hänvisas till bilaga 2 Rapport om hur administrationen kan minska.

Slutsatser och möjliga vägar framåt för att minska administrationen

Resultatet från utredningen visar att det finns ett antal olika faktorer som påverkar mängden administration i staden och även upplevelsen av huruvida den är värdeskapande.

Utredningens slutsats är att administrationen kan minska i de delar som staden har rådighet över och visar på ett antal möjliga vägar framåt inom nedanstående områden:

- Fortsatt digitalisering
- Administrativt stöd
- Styrning
- Samordningsvinster

Det handlar primärt om hur staden arbetar med styrning, ledning och samordning, hur digitaliseringens möjligheter utnyttjas och hur det administrativa stödet ser ut. Det handlar även om politiska prioriteringar samt att finna en balans mellan tillit och kontroll. En del av vägar framåt tar sikte på åtgärder som staden kan göra något åt i närtid. Dessa åtgärder kan behöva omvärderas när digitaliseringen, med modernare och smartare it-system i verksamheten, har kommit längre.

I utredningen framkom att styrning var det område där administrationen upplevs som mest omfattande, men också där det finns flest möjliga vägar framåt. En hög ambitionsnivå i staden leder till att samtliga nivåer i styrkedjan kontinuerligt lägger till nya krav, uppdrag och uppgifter som därmed skapar ny administration. För att minska administrationen behöver samtliga nivåer som påverkar styrningen bättre prioritera vad som ska göras, vem som ska göra det, hur det ska göras och när det ska ske. Men framför allt börja förenkla, ta bort vissa administrativa aktiviteter och aktivt värdera vilka uppgifter som organisationen kan sluta att göra när nya tillkommer.

Utgångspunkterna måste vara att det staden gör skapar reellt värde för dem staden är till för. Nya uppdrag, olika styrformer, gemensamma program och planer, som ofta är uttryck för en hög ambitionsnivå, behöver ställas i relation till tid och resurser för att klara grunduppdraget och för att kunna öka tiden med brukaren och kunden.

Konsultanvändning

Utredningen visar att de främsta anledningarna till att förvaltningar och bolag anlitar konsulter är behov av särskild specialistkompetens, svårigheter att rekrytera samt behov av resursförstärkning eller tillfällig ersättning för egen personal. Att använda konsulter bedöms ge en ökad flexibilitet och ofta vara mer kostnadseffektivt. Behovet av kompetens är stort i staden inom flera områden och en hög utvecklingstakt i till exempel stadsutvecklingen förstärker behovet. Att anlita konsulter är nödvändigt för förvaltningar och bolag för att kunna klar att leverera enligt sina uppdrag. Så länge arbetsvolymen är stor, konkurrensen om vissa kompetenser och yrkesgrupper är hård och personalomsättningen är hög så är det svårt att minska konsultanvändningen ytterligare.

Utredningen visar inte heller på några tydliga samband mellan ett minskat konsultanvändande och minskad administration.

Kommunikation

Behovet av kommunikation och antalet kommunikatörer har ökat under åren 2010-2019. Kommunikation utförs av fler än de som är anställda som kommunikatörer. Medarbetare och chefer har också ett kommunikativt uppdrag i möten mellan medarbetare, boende, besökare och näringsliv.

För att uppnå en mer ändamålsenlig och effektiv kommunikation inom Göteborgs Stad skulle några olika åtgärder kunna genomföras. Möjliga vägar framåt, som beskrivs i rapporten, visar på två alternativ för organisering av kommunikationsresurser. Styrningen av Göteborgs Stads kommunikation kan stärkas för bättre leverans enligt policy och riktlinje för kommunikation, genom effektivisering av processer och ökad samordning. Genom att mäta och följa upp kommunikation bättre kan Göteborgs Stad kommunicera mer effektivt, ge en tydligare bild av hur mycket pengar som läggs på kommunikation och marknadsföring samt säkerställa rätt antal resurser för kommunikations- och marknadsföringsuppdragen.

Dialog med fackliga organisationer

Under utredningen har stadsledningskontoret fört dialoger med den fackliga referensgrupp som utsågs av CSG och KFR. Dialogerna har fokuserat på att identifiera vad som driver administration och möjliga vägar framåt för att minska den. Syftet har varit att inhämta underlag till rapporten och belysa administration från ett medarbetarperspektiv. Resultatet av dialogerna har varit en del av underlaget till bifogad rapport (bilaga 2), vilken syftar till att vara ett kunskapsunderlag inför beslut som kan komma att påverka hur mängden administration utvecklas i staden.

Stadsledningskontoret har tagit del av en skrivelse som referensgruppen har lämnat till CSG där de framför synpunkter på processen och hur det som framkommit i dialogen har omhändertagits i rapporten. I skrivelsen, såväl som i dialogerna och i rapporten, lyfts att administrationen i vissa fall är en börda för stadens medarbetare och att mängden påverkar arbetsmiljön för de som arbetar med administration och kommunikation. Referensgruppen lyfter även att stadens omorganisationer genererar mycket administration, både i form av personalomsättning, konsulter och kommunikation. Referensgruppen delar stadsledningskontorets slutsats att mängden administration har ökat i staden.

I dialogen på CSG framför de fackliga organisationerna även vikten av medarbetarperspektiv och samverkan inför eventuella beslut om konsultköp och förändringar av organisation gällande kommunikation.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontorets bedömning är att det går att minska administrationen inom flertalet verksamheter. Det gäller framför allt den administration som kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, nämnder och styrelser, förvaltningar och bolag har rådighet över. Även om en stor del av verksamhetens administration härleds från statliga krav kan förvaltningar och bolag påverka administrationen utifrån hur arbetet utformas, ambitionsnivå och var det administrativa stödet finns för chefer.

En inriktning på kort sikt är att fortsätta arbetet med att digitalisera administrativa arbetsuppgifter. I ärendet Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag gällande utredning om införandet av en mer kostnadseffektiv myndighetsutövning, dnr 0129/22, ges exempel på olika moment som kan digitaliseras eller automatiseras. Kombinationen av nya sätt att arbeta, innovation, ny teknik och nya sätt att skapa värden möjliggör en verksamhetsutveckling som står bättre rustad för framtida behov och krav.

Det är av vikt att nämnder och styrelser säkerställer att utvecklingen av it-systemen är användardriven och möter det efterfrågade behovet hos verksamheten. De behöver även vara intuitiva för anställda att använda. Vidare behöver arbetet med kompetensförsörjning och kompetensutveckling stärkas för att klara kompetensbehoven när verksamheten blir alltmer digitaliserad. Utmaningen för staden blir att prioritera, både på kommuncentral och lokal nivå. Stadens nya styrmodell för digital utveckling och förvaltning träder i kraft vid årsskiftet 2022/2023.

Stadsledningskontorets bedömning är att den ger förutsättningar för att minska administrationen genom digitalisering. Styrmodellens ansats är att möjliggöra nya arbetssätt som förväntas bidra till en starkare styrning av och ge möjlighet till samlade prioriteringar för kommunkoncernen i sin helhet. Göteborgs Stads policy för digitalisering och IT skapar tydlig styrning för digitaliseringsarbete i staden.

Möjliga vägar framåt/utgångspunkter för nämnder och styrelser

Utredningen visar på flera möjliga vägar framåt för att minska administrationen, vilka redogörs för i rapporten, se bilaga 2. Stadsledningskontoret konstaterar att flertalet av dessa möjliga vägar framåt ingår redan i nämnders och styrelses verksamhetsansvar. Av reglementen och ägardirektiv framgår ansvaret för att förvaltningen eller bolaget har effektiva arbetsformer för att utföra grunduppdragen och med fokus på kvalitet för dem verksamheten riktar sig till. För att minska administrationen innebär detta även ett ansvar för prioritering av uppdrag och uppgifter. Även en rimlig nivå på krav i styrning, uppföljning och kontroll. Utredningen visar att i samband med effektiviseringar i verksamheten behöver möjligheten till minskad administration beaktas.

Ökad regel- och detaljstyrning, granskning och kontroll har medfört ett minskat handlingsutrymme för professionerna och en osäkerhet på vad som är rätt hantering och prioritering. Tjänstepersoner inom förvaltningar och bolag har stor möjlighet att påverka administrationen genom hur arbetet organiseras och utformas, genom att sätta 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. Även den politiska ledningen i nämnder och styrelser kan bidra genom att hitta en balans mellan regelstyrning och handlingsutrymme för professionen och ha tillit till dess förmåga att prioritera och värdera nyttan för dem staden är till för.

Nämnder och styrelser bör inom ramen för sitt verksamhetsansvar använda rapportens slutsatser och möjliga vägar framåt för eget effektiviseringsarbete i syfte att minska administrationen. Stadsledningskontoret konstaterar att flertalet av rapportens förslag ryms inom nämnders och styrelser generella uppdrag kring effektiva arbetsformer i reglementen och ägardirektiv. Samtidigt visar utredningen att det finns förbättringspotential. Stadsledningskontoret bedömer därmed att det kan finnas skäl att överväga ett politiskt ställningstagande kring nämnder och styrelser fortsatta arbete utifrån inriktningarna nedan.

- Effektivisera uppföljningsprocesser utifrån kvalitet, nytta och rådighet i syfte att minska administrationen. Hitta en rimlig nivå och rätt form på uppföljningar, utvärderingar och kontroll som genomförs vid lämpliga tillfällen.
- Beakta om det finns andra effektivare former för uppföljning än genom dokumentation.
- Att i större utsträckning integrera tvärspektoriella frågor i grunduppdraget i stället för genom särskilda planer och program.
- Se över den egna styrningen genom styrande dokument utifrån målsättningen att minska administrationen.
- Minska antalet mål och indikatorer i lokala planer och vid framtagande av stadsövergripande program och planer. Förslag på åtgärder och insatser som redan ingår i nämnds eller styrelses grunduppdrag eller redan reglerade i lagstiftningen ska undvikas.
- I huvudsak rikta genomförandet av program och planer till de nämnder/förvaltningar och styrelser/bolag som har rådighet över sakfrågan och vilkas insats ger stor effekt och nytta för medborgare, brukare och kunder.
- Arbeta mer med strukturerade dialogformer på olika sätt mellan tjänstepersonsorganisationen och förtroendevalda i syfte att undvika överlappande eller likartade uppdrag och uppdrag som redan ingår i grunduppdraget. Det ger också förutsättningar för ett effektivt och ändamålsenligt omhändertagande av uppdragen i förvaltningen/bolaget.
- Remisser skickas till ett mindre urval av stadens nämnder och styrelser.
- 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.

Kommunövergripande arbete

Kommunstyrelsen har ett särskilt ansvar för styrning, ledning och samordning liksom uppsikt. I detta ansvar inryms flera av stadens gemensamma processer, exempelvis inom HR, kommunikation, planering, budget och uppföljning. Inom dessa områden pågår kontinuerligt effektiviseringsarbete på stadsledningskontoret. Därutöver finns ett antal nämnder och styrelser med särskilda samordningsansvar.

Spridning av olika styrformer har resulterat i att staden har en mängd olika standardiserade styrformer som införts vid olika tider och som lagrats över varandra och som tillsammans med övrig styrning skapar dubbelstyrning, detaljstyrning och/eller överdos av styrning. Det kan handla om olika ledningssystem, styrande dokument, uppföljningar med olika perspektiv som till exempel barnbokslut, med mera. Alla styrformer har sina fördelar och bör därför användas där de bäst ger avsedd effekt. Stadsledningskontorets bedömning är att om det görs på ett strukturerat och samordnat sätt finns möjligheter att få de olika styrformerna att samverka och även förstärka varandra och därmed minska administrationen.

Utredningen visar på en möjlighet att minska administrationen i staden genom en ökad samordning och prioritering inom vissa områden. En del av det som kommit fram i utredningen kommer stadsledningskontoret arbeta vidare med inom ramen för kommunstyrelsens uppdrag. Detta redovisas mer utförligt i rapporten (bilaga 2) men som exempel kan nämnas att stadsledningskontoret, utifrån ett hela staden-perspektiv, kan underlätta för andra förvaltningar och bolag genom att undersöka om det finns

administrativa uppgifter eller processer där en samordning leder till nytta för verksamheten och minskad administration. Vidare kan stadsledningskontoret stödja och underlätta implementeringen av tvärssektoriella frågor genom vägledning och samordnande aktiviteter. För att ge en inriktning för det fortsatta arbetet i vissa frågor behövs politiskt ställningstagande kring ambitionsnivåer och prioriteringar, enligt nedan.

- Antalet planer och program behöver minska i högre takt än idag och för detta kommer aktiva ställningstaganden behövas kring vilka stadsövergripande program och planer staden ska ha.
- Överväga om kommunstyrelsen genom stadsledningskontoret i större utsträckning ska leda eller aktivt delta i arbetet med att ta fram stadenövergripande program för att få ökad rimlighet i nämnders och styrelser åtagande under planeringsperioden och hålla nere den administrativa kostnaden. Det ökar även förutsättningar att värna ett hela staden-perspektiv.
- Överväga om staden ska välja att svara på färre externa remisser än vad som görs idag.
- Att kontinuerligt och strukturerat i ordinarie uppdrag och inför beslut tydliggöra påverkan på stadens befintliga styrning för att minska risken för dubbelstyrning och ökad administration.
- Förenkla och minska uppföljningsbördan i staden och effektivisera genom att
 - Utnyttja digitaliseringens möjligheter och nuvarande gemensamma it-system. Uppföljning av indikatorer och prestationer är ett exempel där digitalisering kan effektivisera administrationen och uppföljningen.
 - Se över frekvens, omfattning, detaljeringsgrad och vilka förvaltningar och bolag som ska rapportera på vad utifrån deras rådighet och när uppdragens effekter och/eller måluppfyllelse rimligen kan nås.

Konsultanvändning

Utifrån kartläggningen av konsultanvändning bedömer stadsledningskontoret att det är svårt att dra slutsatsen att ett mer restriktivt användande av konsulter skulle leda till en mer effektiv användning av egna resurser. Stadsledningskontoret ser inte heller att konsultanvändningen påverkar mängden administrationen i någon större omfattning. Kompetensförsörjningens utmaningar innebär också att stadens verksamheter behöver kunna använda sig av konsulter för att säkra kompetens som kan variera över tid och är svår att rekrytera.

Istället för att generellt minska konsultanvändningen bedömer stadsledningskontoret att det är av central betydelse att förvaltningar och bolag genomför inköpen av konsulttjänster utifrån välgrundade beslut samt att kontrollen över inköpen är god. Därför behöver förvaltningar och bolag alltid ha en grundad analys och medvetenhet om orsakerna till att man anlitar konsulter samt en facklig samverkan innan beslut.

Kommunikation

Utredningen visar att efterfrågan på kommunikation har ökat i staden samtidigt som kommunikation inte bedöms driva administrationen i hög utsträckning. Kommunikation är ett område där kunskapen om målgruppsanalys och effekter av kommunikation behöver utvecklas. Det bedöms således finnas ett behov av att öka kunskapen genom att följa upp och mäta effekter om insatta resurser leder till den önskade nyttan. Detta möjliggör framtida prioriteringar inom området vilket generellt bedöms nödvändigt för att minska administrationen i staden.

Att genomföra åtgärder vad gäller organisering av stadens kommunikationsresurser, ökad styrning samt uppföljning av stadens kommunikation kan ge förutsättningar för att Göteborgs Stads kommunikation blir mer effektiv och ändamålsenlig. Utredningen har identifierat några alternativ för hur stadens kommunikationsresurser kan organiseras och hur styrningen inom kommunikation kan bli mer effektiv och ändamålsenlig. De olika alternativen behöver emellertid utredas vidare för att belysa konsekvenser för kärnverksamheten, medarbetare och för kommunikationsområdet. Frågan om hur kommunikation ska organiseras, för att dra nytta av stordriftsfördelar och att arbetsfördelningen inom området sker effektivt och ändamålsenligt förutsätter en politisk inriktning, med bakgrund av förslagen i rapporten.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör



Göteborgs Stad

Stadsledningskontoret

Central Samverkansgrupp
(Extra CSG)

Protokoll 21/22
Sammanträdesdatum
2022-11-24

Dnr 0074/22

§ 5 Samverkan före beslut

- b) Kommunstyrelsen får i uppdrag att minska administrationen inom flertalet verksamheter, exempelvis kommunikation dnr 0128/22 Handling utsänd 2022-11-17

Helena Österlind gör en kort dragning.

Sacorådet med instämmande av samtliga övriga fackförbund framför att det är viktigt är att markera att rapporten inte är ett beslutsunderlag utan ett kunskapsunderlag.

Läraryrket framför att det är angeläget att KS/KF i samband med återrapportering av uppdrag beaktar det som framkommit.

Skrivelse inskickad till CSG 2022-11-17 bifogas till protokollet.

Vision ställer sig oeniga i samverkan då man är orolig för att rapporten skulle kunna leda till beslut, vilket kan leda till sämre arbetsmiljö för Visions medlemmar.

Samverkan är därmed fullgjord

Vid protokollet

.....
Anna Wilsson

Protokollet justeras

.....
Eva Hessman, Arbetsgivaren

.....
Sandy Westergren, Kommunal

.....
Johanna Morgensterns, Saco/Sacorådet

.....
Thomas Ekelund, TCO, Vårdförbundet

Skrivelse till CSG 2022-11-17 punkt 5 b

Vi i den fackliga referensgruppen upplevde att diskussionerna har varit bra och att vi har kunnat yttra vad vi känner i frågorna på de fyra möten som vi haft. Vi startade i juni och sista mötet var fredagen 4 november, alltså dagen efter punkten varit uppe för information. Vi har fört fram vår syn på hur administrationen i vissa fall är en börda för våra yrkesgrupper som vi representerar, men också fått belysa arbetsmiljön för de som arbetar med administration och kommunikation och hur den har förändrats genom åren.

Vi bad på referensgruppen att vi skulle få ta del av det material som skulle presenteras på CSG och till politiken, men denna rapport har inte skickats ut till oss i referensgruppen.

När punkten var uppe på CSG som en informationspunkt så lyftes ett kortare bildspel som inte alls var så omfattande som den 53 sidor långa rapport som nu presenteras inför CSG 17 november då vi också förväntas samverka punkten med omedelbar justering.

Rapporten beskriver i stort vad vi har pratat om i referensgruppen, men vi fackliga vill uttrycka vår oro kring att det finns utrymme att tolka in att det nu är fritt fram att dra ner på administrativ personal, konsulter och kommunikatörer. Vi har lyft att en sak som genererar mycket administration är stadens omorganisationer. De senaste åren har man genomfört omorganisation av skolförvaltningarna, stadsdelarna, och nu stundande stadsutvecklingsförvaltningarna som säkert ökar på både administration, behov av kommunikation och konsulter. Utöver dessa stora omorganisationer så är vi redan luttrade i att man ofta gör ytterligare omorganisationer på enhetsnivå.

Vi nämnde i referensgruppen att utredningsarbetet borde ha påbörjat tidigare så att det fanns en chans att bli klar med rapporten innan budgetarbetet var på gång. Det har ju ändå varit känt sen länge när vi skulle komma till en budget.

Vi vill påpeka att rapporten måste ses som ett underlag och inget skarpt förslag till beslut för kommunstyrelsen.

Vår bild är att man försöker runda oss fackliga genom att i ingressen i rapporten skriva att man har låtit en facklig referensgrupp delta i arbetet med att utreda frågan. Men i rapporten nämns inget av det som vi i referensgruppen yttrat eller framfört.

”Stadsledningskontoret har genomfört utredningen i dialog med ett antal förvaltningar och bolag i staden samt fackliga representanter inom Centrala samverkansgruppen och Koncernfackliga rådet. Dialoger har också förts med olika nätverk i staden.”

Den fackliga referensgruppen i arbetet med Minskad administration bestod av följande personer:

Erén Andersson – Akavia, SACO-rådet

Karolina Pettersson – SSR, SACO-rådet

Andrea Meiling – Lärarförbundet

Anna Ridderstad – Vårdförbundet

Cecilia Jähnke – Vision

Elin Pellegrino – Vision

Simon Kappelmark – Fastighet

Silvana Vretoska – Kommunal



Rapport om hur administrationen kan minska

Stadsledningskontoret

2022-11-09

Innehåll

1	Inledning och uppdrag	4
1.1	Uppdraget	4
1.2	Angränsande uppdrag	5
1.3	Metod, arbetssätt och avgränsningar	5
1.4	Definition av administration	6
1.4.1	Administrativa processer/arbetsuppgifter	7
2	Administrativ personal – en nulägesbild	8
2.1.1	Andel personal som är i direktkontakt med brukare, kunder och invånare	8
2.1.2	Andel administratörer i förvaltningar	9
3	Om administration	10
3.1	Varför administration	10
3.1.1	Organisatoriskt perspektiv	10
3.1.2	Demokratiskt perspektiv	11
3.1.3	Flernivåstyrning	11
3.2	Forskning om administration	12
3.2.1	Utvecklingen av administration	12
3.2.2	Drivkrafterna bakom ökad administration	12
3.2.3	Styra och leda med tillit	17
3.3	Omvärldsbevakning	18
3.3.1	Statskontorets rapporter	18
3.3.2	Lärdomar och slutsatser från SKR:s projekt	19
4	Konsultanvändning	19
4.1	Konsultanvändning i förvaltningar och bolag	19
4.1.1	Tekniska konsulter	20
4.1.2	It-konsulter	20
4.1.3	Administrativa konsulter	21
4.2	Därför anlitas konsulter	21
4.3	Möjligheter till minskad konsultanvändning	22
4.4	Konsultanvändning och administration	23
5	Kommunikation	24
5.1	Utveckling av kommunikation generellt inom offentlig sektor	24
5.2	Utveckling av kommunikation specifikt inom Göteborgs Stad	25
5.2.1	Utveckling av antal anställda inom kommunikation	25

5.2.2	Köp av kommunikationstjänster	26
5.2.3	Kommunikation och marknadsföring	27
5.2.4	Nuläge gällande organisering av kommunikation.....	27
5.3	Hur kommunikation kan organiseras och åtgärder för att nå en mer ändamålsenlig och effektiv kommunikation	27
5.3.1	Erfarenheter från arbetet med stadsutvecklingswebben .	28
5.3.2	Organisering av stadens kommunikationsresurser	28
5.3.3	Styrning av stadens kommunikation	30
5.3.4	Uppföljning av stadens kommunikation.....	31
5.4	Möjliga vägar framåt för kommunikation	32
6	Drivkrafter för administration i Göteborgs Stad	32
6.1	Externa drivkrafter	33
6.1.1	En förändrad omvärld	33
6.1.2	Statliga krav.....	33
6.2	Digitalisering och it-system	34
6.3	Funktioner och arbetsfördelning	35
6.3.1	Tillgång till administrativt stöd	35
6.4	Styrning och uppföljning	36
6.4.1	Styrning genom program och planer.....	36
6.4.2	Styrning genom uppdrag	37
6.4.3	Uppföljning	38
6.5	För säkerhets skull	38
6.6	Administrativa kategorier – en översikt	39
7	Möjliga vägar framåt för minskad administration.....	41
7.1	Fortsatt digitalisering.....	41
7.2	Administrativt stöd	43
7.3	Styrning	44
7.3.1	Minska mängden styrande dokument	44
7.3.2	Effektivare tvärsektoriell styrning	45
7.3.3	Effektivare uppföljning	45
7.3.4	Uppdrag	46
7.3.5	Ärendeprocessen	47
7.4	Samordningsvinster.....	48
8	Sammanfattande slutsatser	48
	Referenser.....	52

1 Inledning och uppdrag

1.1 Uppdraget

I kommunfullmäktiges budget för 2022 fick kommunstyrelsen i uppdrag att minska administrationen inom flertalet verksamheter, exempelvis kommunikation.

Uppdraget inramas av ett övergripande resonemang om vikten av varsamhet med skattemedel och att administrationen behöver minska i ett flertal verksamheter för att prioritera verksamheternas grunduppdrag. Budgeten beskriver även att en översyn över användande av egna resurser behöver genomföras för att bland annat införa ett mer restriktivt användande av konsulter. Vidare beskriver budgeten att kommunikationen idag ser olika ut beroende på förvaltning. Därför är det viktigt att kommunstyrelsen följer upp hur stadens kommunikationspolicy efterföljs och hur kommunikatörer kan organiseras i staden för att nå ett effektivt resursutnyttjande och en ändamålsenlig kommunikation.

Uppdraget innehåller delar av olika karaktär men gemensamt är att de syftar till att säkerställa att stadens resurser används effektivt och ger nytta för dem vi är till för. Rapporten syftar till att ge ett kunskapsunderlag inför ställningstagande som kan komma att påverka hur mängden administration utvecklas i staden.

I rapportens första kapitel beskrivs hur stadsledningskontoret tagit sig an uppdraget tillsammans med angränsade uppdrag inom området. I kapitlet redovisas också avgränsningar och centrala begrepp. I kapitel två redogörs för bakgrundsinformation om hur administrativa tjänster har utvecklats inom förvaltningarna de senaste åren. I kapitel tre redovisas en översikt över forskningens slutsatser kring vad som har drivit utvecklingen av administration inom offentliga verksamheter i allmänhet och kommuner i synnerhet de senaste decennierna.

I kapitel fyra och fem redovisas de delar av uppdraget som fokuserar på konsultanvändning och kommunikation. I kapitlet om kommunikation ingår möjliga vägar framåt för en ändamålsenlig och effektiv kommunikation och alternativa möjligheter för hur kommunikationsarbetet i staden skulle kunna organiseras. Kapitel sex redogör för de drivkrafter för administration som identifierats i staden och i kapitel sju redovisas möjliga vägar framåt för kommunstyrelsen att minska mängden administration i staden.

Rapporten avslutas med ett kapitel med sammanfattande slutsatser.

1.2 Angränsande uppdrag

I budget 2022 gav kommunfullmäktige flera uppdrag som har koppling till varandra. Resultaten från dessa uppdrag kan utgöra underlag för stadens fortsatta arbete med effektiviseringar.

- Kommunstyrelsen får i uppdrag att utreda införandet av en mer kostnadseffektiv myndighetsutövning, exempelvis automatisering.
- Kommunstyrelsen får i uppdrag att inventera stadens projekt i syfte att utvärdera och minska antalet projekt.
- Nämnden för Intraservice får i uppdrag att fortsätta arbeta med kompetenscenter för digitalisering och robotisering i syfte att underlätta snabbare och enklare handläggning av ärenden via digitala tjänster.
- Nämnder och styrelser får i uppdrag att genomföra ett långsiktigt strategiskt effektiviseringsarbete för att frigöra resurser inom staden.

1.3 Metod, arbetssätt och avgränsningar

Utifrån skrivningarna i kommunfullmäktiges budget har stadsledningskontoret delat upp uppdraget om att minska administrationen i tre huvudsakliga delar.

Den första delen avser översyn över användande av egna resurser för att bland annat införa ett mer restriktivt användande av konsulter. Här har stadsledningskontoret genomfört en kartläggning av konsultinköp i förvaltningar och bolag genom uppgifter från ekonomisystem samt inköp- och upphandlingsförvaltningen. Utifrån kartläggningen har stadsledningskontoret genomfört fördjupade undersökningar, genom dialog och enkät, med de 25 förvaltningar och bolag som står för den största andelen konsultköp. Översynen av konsultanvändningen redovisas i kapitel 4.

Den andra delen avser hur kommunikationsarbetet i staden kan organiseras samt uppföljningen av kommunikationspolicyn. Uppföljningen av kommunikationspolicyn rapporteras till kommunstyrelsen 2022-11-30 (dnr 0790/22). Inom ramen för uppföljningen av kommunikationspolicyn har stadsledningskontoret ställt ut frågor om kommunikationsarbetet till stadens förvaltningar och bolag. Utifrån uppföljningen och utredningens generella slutsatser om hur administrationen kan minska i staden redovisas ett antal vägar framåt för att nå en mer ändamålsenlig och effektiv kommunikation samt hur kommunikation kan organiseras. Denna del av uppdraget redovisas i kapitel 5.

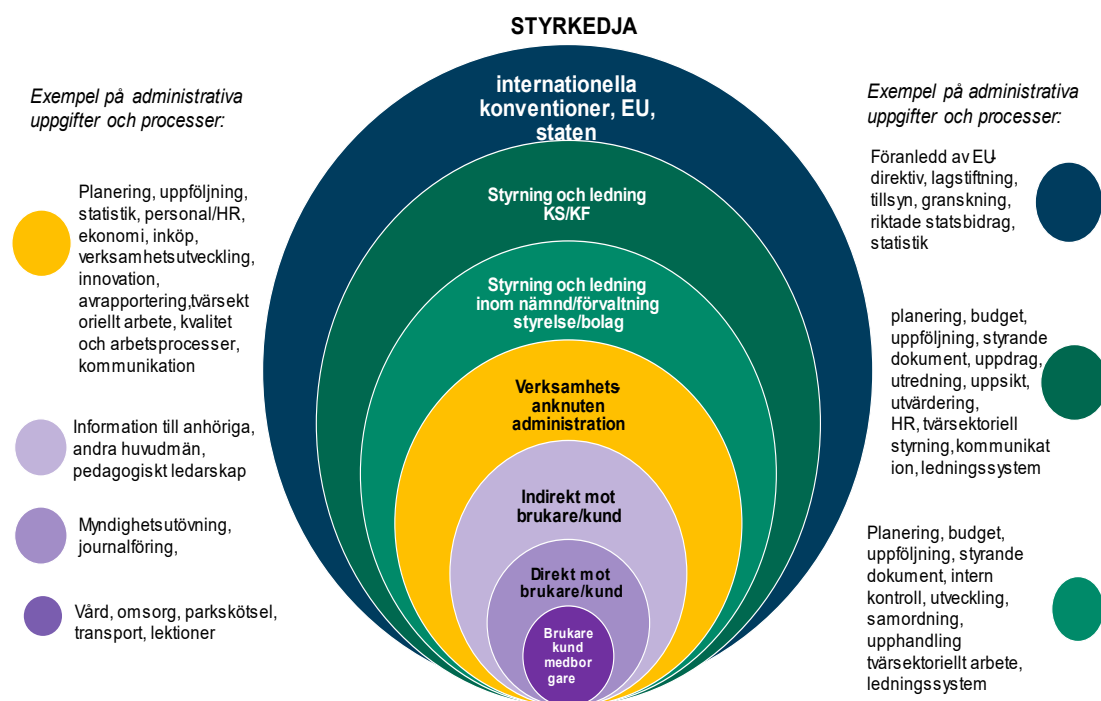
Den tredje delen av uppdraget avser att utreda hur administrationen kan minska generellt i staden. Stadsledningskontoret har tolkat uppdraget som att det är de administrativa arbetsuppgifterna som ska minska för att möjliggöra mer tid för grunduppdrag och brukarnära verksamhet. För att besvara frågan om hur administrationen kan minska i staden fokuserar utredningen på att identifiera drivkrafter och möjliga vägar framåt. Även ovanstående delutredningar om konsultanvändning och kommunikation utgör underlag för analysen.

Stadsledningskontoret har genomfört utredningen i dialog med ett antal förvaltningar och bolag i staden samt fackliga representanter inom Centrala

samverkansgruppen och Koncernfackliga rådet. Dialoger har också förts med olika nätverk i staden.

Som underlag för utredningen finns även ett flertal tidigare utredningar och rapporter som tagits fram i staden.

Drivkrafter för administrationens expansion finns både internt i organisationen och externt, se figur nedan. För uppdraget har stadsledningskontoret valt att främst fokusera på de interna drivkrafterna till administrativa uppgifter då det är svårare att påverka kraven från omgivningen (utanför staden). Avgränsning har även gjorts avseende den administration som är indirekt eller direkt kopplade till brukaren, kunden eller medborgaren. Det finns exempel på administrativa uppgifter som utförs av medarbetare som arbetar nära brukare, kunder och medborgare. Denna utredning fokuserar dock på den administration som skapas i styrkedjan från kommunfullmäktige till verksamheten. Figuren nedan åskådliggör hela styrkedjan från internationella konventioner till det brukarnära arbetet och som skapar och/eller utför administration.



1.4 Definition av administration

Administration är ett begrepp som sällan definieras då det är svårgripbar materia och svårt att mäta. Ofta är det ett samlingsbegrepp för ett antal aktiviteter och processer i organisationen som har till uppgift att koppla samman organisationens delar och styra den i en viss riktning.

För detta uppdrag har följande definition använts:

”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”¹

Begreppet definierar administration som ”informationsöverföring” och ser administration som process och aktivitet.² Definitionen är relativt bred och innefattar i princip all styrning, ledning och organisering. För den offentliga sektorn innebär det att nästan allt arbete som inte är direkt knutet till brukaren/kunden/medborgaren faller inom definitionen.¹ Definitionen har bland annat använts i SKR:s nätverksprojekt Förenklad och effektivare administration (läs mer i avsnitt 3.3.2 Lärdomar och slutsatser från SKR:s projekt).

1.4.1 Administrativa processer/arbetsuppgifter

Stadsledningskontoret har för uppdraget om hur kommunstyrelsen kan minska administrationen i flertalet verksamheter utgått från SKR:s nätverksprojekt där sex kategorier av administrativa processer och uppgifter definieras. För att kunna genomföra uppdraget från kommunfullmäktige som exemplifieras med kommunikation har även den kategorin lagts till. Indelningen kan innebära att administrativa arbetsuppgifter finns inom flera kategorier. Administrationen inom kategorierna kan både vara en del av och/eller stöd till grunduppdraget.

- **Personal/HR** - rekrytering och anställning, löneadministration, löneöversyn, systematiskt arbetsmiljöarbete, rehabilitering, bemanning, kompetensutveckling, omställning och avveckling, tillämpning av gällande arbetsrättsliga lagar och kollektivavtal uppföljning inom HR-området.
- **Ekonomi** - exempel budget, bokslut, verksamhetsplanering, uppföljningar av kostnader, fakturahantering, ekonomisk statistik, finansiering, ekonomiska prognoser, ekonomisk redovisning.
- **IT-system och digitalisering** – systemsäkerhet, informationssäkerhet, klassificering, helpdesk, installationer, drift & underhåll, avtal, hårdvara, upplägg licenser
- **Styrning/ Uppföljning** - styrning/uppföljning av grunduppdrag, program och planer. Mål, verksamhets-/resultatuppföljning, styrdokument, mätningar/analys av verksamhet, nyckeltal, kvalitetsmätningar, kund-/brukarenkäter.
- **Tvärsektoriell styrning** - styrning eller utvecklingsarbete som inte berör kärnuppdraget direkt utan mål och uppdrag som riktar sig till alla eller många verksamheter i organisationen, t.ex. miljö, mänskliga rättigheter, jämställdhet,
- **Arbetsprocesser och kvalitetssäkring** - Planering, hantering av rutiner, schema, dokumentation etcetera, för att löpande arbetsuppgifter på enheten ska fungera.

¹ Administrationssamhället, sid 43, A Forssell, A Ivarsson Westerberg, Studentlitteratur, 2014

² Definitionen återkommer även i KFi-rapport nr 155 Ökande administration – Belägg och potentiella förklaringar: två essäer.

- **Kommunikation** – kommunikationsplaner, media/presskontakter, kriskommunikation, skriva/publicera för intranät och webb, mediabevakning

Indelningen i kategorierna har använts som ett verktyg i dialoger med förvaltningar och bolag samt i enkätfrågor. Syftet har varit att få en gemensam referensram i samtalet om administrativa uppgifter, drivkrafter och möjliga vägar framåt.

Ovanstående kategorier ingår i samtliga nämnders och styrelsers verksamheter vilka har ett långtgående eget ansvar för det egna arbetet. Kommunstyrelsen har enligt sitt reglemente ett ansvar att leda och samordna förvaltningen av stadens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och gemensamma nämnders verksamhet.

2 Administrativ personal – en nulägesbild

Administration kan utföras av renodlad administrativ personal som har som sin huvuduppgift att arbeta med administrativa arbetsuppgifter. Men också utföras av brukarnära personal, där administrativa uppgifter ingår som del av huvuduppdraget med brukarnära arbetsuppgifter. Nedan ges en överblick över senaste årens utveckling av brukarnära tid och administrativ personal.

2.1.1 Andel personal som är i direktkontakt med brukare, kunder och invånare

Som tidigare redovisats är administration svår att mäta men forskningen visar att det skett en generell administrativ tillväxt i samhället i stort. Denna utredning visar att så är bilden även i Göteborgs Stad även om det saknas tydliga måttetal. Som en indikator på en sådan tillväxt kan måttet andel personal som är i direktkontakt med invånare användas.³ Stadsledningskontoret har vid tre tillfällen gjort mätningar utifrån indikatorn vilka visar att andelen personal i direktkontakt med invånare har minskat under perioden 2019 (73%) – 2021 (71%). Pandemin beskrivs som en förklaring till nedgången. Den kan också ses som en delförklaring till vad som redovisas i nästa avsnitt, att andelen handläggare inom administration ökat i relation till förvaltningarnas samlade personalvolym.

Stadsledningskontoret har i uppföljningen samt i budgetförutsättningar redovisat måttet som ett sätt att mäta i vilken utsträckning staden utför grunduppdraget. Stadens förvaltningar och bolag har väldigt varierande uppdrag och olika grad av kontakt med brukare, kunder och medborgare i sitt

³ Måttet används som indikator för mål 3.2 i kommunfullmäktiges budget 2022 som handlar om att göteborgarna får valuta för skatten och en välfärd med hög kvalitet.

kärnuppdrag. Indikatoren kan därmed inte likställas med andel personal som arbetar med kärnuppdrag.

2.1.2 Andel administratörer i förvaltningar

Personer som arbetar med administrativa arbetsuppgifter är såväl traditionella administratörer som andra yrkesgrupper, exempelvis ekonomer, HR-specialister, utvecklingsledare, kommunikatörer, controllers, strateger, verksamhetsutvecklare och planeringsledare. En stor del av de administrativa arbetsuppgifterna utförs också av chefer och medarbetare i brukarnära verksamhet. Administration är en del av ledarskapet vilket medför svårigheter att urskilja var gränsen går mellan administration och ledarskap.

De medarbetare som arbetar med administrativa arbetsuppgifter i stadens förvaltningar⁴ kan med hjälp av den AID-kodning⁵ som görs delas in i grupperna administratörer, handläggare⁶ och anställda i ledningsarbete. Sedan 2015 har andelen handläggare med administration som huvudsaklig uppgift ökat, se diagram nedan. Under samma period har andelen administratörer och anställda i ledningsarbete legat relativt konstant. På grund av förändringar under perioden i hur tjänster kodas är det svårt att dra några exakta slutsatser om var i ökningen består. Men överlag kan konstateras att ökningen av handläggare främst skett inom områdena: personal/HR, information/kommunikation, it, upphandling och inköp, konsument-, medborgar- och samhällsservice samt samhällsutveckling och säkerhetsfrågor. Parallellt har en minskning skett inom grupperna handläggare övergripande verksamhet och handläggare annan. Att de två sistnämnda grupperna minskat beror sannolikt på att kodningen i staden har blivit mer precis sedan översynen som stadsledningskontoret inledde 2018. Den förändrade kodningen under perioden gör det svårare att göra jämförelser mellan olika handläggargrupper mellan åren.

⁴ Uppgifter från bolagen finns inte i stadens ekonomi- och personaldatasystem Nekksus

⁵ AID-kodningen fastställs av SKR och AID står för arbetsidentifikation. Syftet med AID-kodningen är att identifiera likartade arbetsuppgifter för exempelvis verksamhetsuppföljning och lönestatistik på både nationell och lokal nivå.

⁶ För administratörer krävs vanligen gymnasial utbildning, för handläggare krävs eftergymnasial utbildning

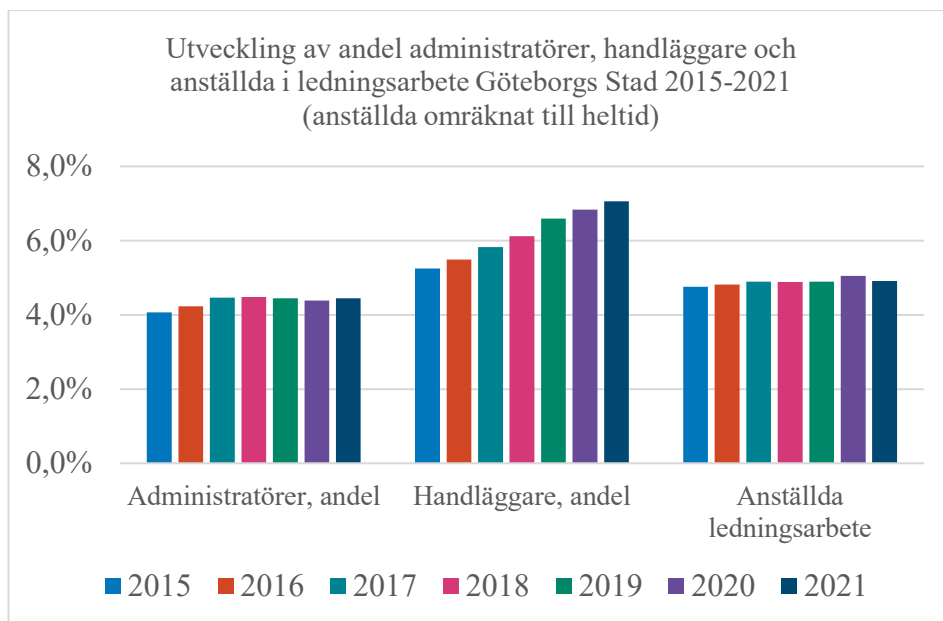


Diagram: utveckling av andelen administratörer, handläggare och anställda i ledningsarbete i förvaltningar. Anställda omräknat i heltid.

3 Om administration

3.1 Varför administration

Administration har som funktion att hålla ihop organisationer. Administration har även funktioner som att se till att organisationen fungerar så effektivt som möjligt, skapa organisatoriskt minne, transparens, legitimitet, likvärdighet och rättssäkerhet. Den administration som utförs i en kommun görs också mot bakgrund av den nationella styrningen och utifrån ett demokratiskt perspektiv.

3.1.1 Organisatoriskt perspektiv

Den nytta som administration kan medföra är att en organisation gör "rätt saker (krav på resultat)" och att den gör "saker på rätt sätt (krav på process)". Administration behövs för att samordna en komplex och/eller stor organisation och dess värde består i det stöd den ger den övriga organisationen. En kommun är en komplex organisation med multipla krav och inneboende målkonflikter eftersom en kommun ska uppnå krav på effektivitet, delaktighet, likvärdighet och rättssäkerhet samt professionalitet. Detta skapar behov av att det finns organ/funktioner som har överblick över arbetet och möjlighet att utöva styrning, ledning, samordning och kontroll.

Administration har en inåtriktad sida (organisering) som handlar om att stödja och samordna kärnverksamheterna så att de kan löpa och upprätthållas över tid, exempelvis genom arbetsordningar, rutiner och riktlinjer. Administration har också en utåtriktad sida (legitimerande) som handlar om att hantera kontakter med omgivningen som bland annat talar om hur organisationen bör göra och

vara. Det sker exempelvis genom planer, redovisning, verksamhetsberättelser, statistik, hemsidor och pressmeddelanden. Sammantaget innebär detta att administrationen ska bidra till en effektiv verksamhet samt stärka organisationen och verksamheten inåt och legitimitet utåt mot medborgarna och övriga intressenter.

3.1.2 Demokratiskt perspektiv

I den lokala demokratin har medborgarna nära till besluten och möjlighet att påverka och utkräva ansvar. Offentlighetsprincipen är en garanti för att den som vill ska kunna få insyn i en kommuns arbete. Därför utgör ärendeprocessen med dess administration som dokumentation och kommunicerade beslut en viktig del i demokratin. Medborgarnas möjlighet till inflytande och insyn bidrar till, tillsammans med den nationella styrningen, att kommunens verksamhet bedrivs effektivt, likvärdigt och rättssäkert. Öppenhet och transparens gentemot medborgarna, brukarna/kunderna och övriga samhället medför behov av dokumentation, information och kommunikation.

3.1.3 Flernivåstyrning

En kommun är inordnad i samhällets regelsystem, genom lagar och förordningar, internationella konventioner, EU-direktiv med mera som ställer krav på den kommunala verksamheten. Eftersom staten har det övergripande ansvaret så sker styrningen främst genom ekonomiska och juridiska styrmedel. Styrningen sker bland annat genom regelstyrning, riktade statsbidrag och mjukare styrning som överenskommelser och strategier med mer eller mindre detaljerade uppställda mål. Styrningen skapar stor administration i kommuner.

Den statliga styrningen sker även genom myndigheter vilka utövar styrning var för sig över kommunal verksamhet. Det sker främst genom föreskrifter, tillsyn, granskning och uppföljning vilket ökar administrationen. I detta ingår kommunernas skyldighet att lämna statistik till statistikansvariga myndigheter som till exempel SCB, Socialstyrelsen och Skolverket. Statistiken används i flera öppna och kostnadsfria databaser, exempelvis Kolada som ger möjligheter för jämförelser och analyser i kommunsektorn.

Den svenska modellen präglas av flernivåstyrelse och en stark grundlagsskyddad kommunal och regional självstyrelse. Flernivåstyrningen medför behov av samverkan mellan stat, regioner och kommuner kring olika frågor. Samverkan innebär administrativa aktiviteter som till exempel överenskommelser, avtal, möten, koordinering, dokumentation och kommunikation.

De offentliga verksamheterna är mångskiftande och hänger också samman på alltmer komplicerade sätt, inte bara med varandra utan också med verksamhet i det omgivande samhället, såsom civilsamhället, näringsliv och olika intresseorganisationer. Offentliga verksamheter har också i allt högre grad kommit att vävas in i ett europeiskt och globalt sammanhang. Det har lett till ökat behov av samverkan utöver flernivåstyrningen.

3.2 Forskning om administration

3.2.1 Utvecklingen av administration

Det operativa arbetet sker idag sammanflätat med inslag av administration. De administrativa arbetsuppgifterna består till stor del av informationshantering, dokumentation, möten och kommunikation. Men variationen är stor beroende på vilken personal- eller yrkesgrupp, verksamhet eller vilken organisatorisk enhet som avses.

3.2.1.1 Ökad administration

Den sammantagna bilden från forskningen är att det med stor sannolikhet är så att det administrativa arbetet ökar och har gjort så sedan början av 1990-talet. Det är fler som sysslar med administration idag och administrationen verkar dessutom leda till mer administration. Detta är en global utveckling som sker både i näringslivet och i offentliga organisationer men också i det privata livet.

Under perioden 1960- till 1970-talet och till viss del 1980-talet handlade många reformer om att hitta nya sätt att organisera den offentliga sektorn. Syftet var att effektivisera den administrativa delen för att få stopp på skenande offentliga utgifter. Det fanns ett utbrett missnöje mot den offentliga byråkratin för att vara odemokratisk, ineffektiv och oöverskådligt regelstyrd. Under 1990-talet handlade reformerna mer om att konkurrens- eller marknadsutsätta den offentliga sektorn och att införa New Public Management. En drivkraft bakom utvecklingen var 90-talets ekonomiska kris och statens stora budgetunderskott. Statens budgetsanering medförde reellt minskade statsbidrag till kommunerna.

Marknadiseringen fortsatte under 2000-talet bland annat genom införandet av lagen om valfrihetssystem där brukaren får välja bland leverantörerna i systemet. Under 00-talet skapades förutsättningar för civilsamhället att kunna bidra till samhällsutvecklingen och komplettera den offentliga välfärden. En drivkraft som tillkom under 00-talet var orienteringen mot hållbar utveckling. Hållbarhet är ett sådant politikområde som, tillsammans med andra tvärssektoriella politikområden såsom folkhälsa, regional utveckling och jämställdhet, vars framgång bygger på samarbete och samverkan.

Under 2010-talet kom kvalitetsskillnader och bristande likvärdighet att bli viktiga politiska frågor vilket lade grunden för ett växande ”granskningssamhälle”. Som en motreaktion till den ökade granskningen och detaljstyrningen från staten tillsattes Tillitsdelegationen (läs mer i avsnitt 3.2.3 Styra och leda med tillit).

3.2.2 Drivkrafterna bakom ökad administration

Forskningen visar att det finns starka drivkrafter bakom administrationens expansion. Det handlar om externa krav på transparens eller/och styrformer. Det finns också starka drivkrafter inom organisationer, exempelvis olika yrkesgruppers krav på styrning, ledning och kontroll. Det finns dessutom ofta

ett upplevt behov av att ta till sig det senaste managementmodet. Varje nivå, och varje aktör som involveras i styrkedjan, riskerar att addera dimensioner i styrningen. Det är svårare för organisationer att påverka de externa kraven medan det inom organisationen finns större handlingsutrymme.⁷

En viktig förklaring till att administration expanderar är att kraven på administrativa aktiviteter har ökat i många organisationer. Organisationen möts av standardiseringskrav från olika aktörer som kräver anpassning till kvalitetssystem och kvalitetsnormer. Eller av krav på miljö- eller jämställdhetsredovisning och värdegrundsarbete.

Forskningen har identifierat ett antal drivkrafter bakom utvecklingen av administrationen i den offentliga sektorn, bland annat New Public Management, rationalitetssträvan, införandet av marknadsreformer, professionalisering, amatörisering och teknikutvecklingen inom it.

3.2.2.1 New Public Management och marknadisering

Termen New Public Management (NPM) lanserades 1991 av Christopher Hood. NPM är inte en enda reform utan snarare ett samlingsbegrepp för många olika reformer. Istället för regel- och detaljstyrning (byråkrati) skulle offentlig sektor använda metoder från det privata näringslivet. Med ökad betoning på produktivitet, effektivitet, budgetdisciplin och kostnadsmedvetenhet i hela styrkedjan. NPM innebar också organisatorisk autonomi genom decentralisering och resultatenheter samt mål- och resultatstyrning. Centralt för NPM är standardisering och en strävan att göra allt mätbart, så att ledning och politiker på distans ska kunna kontrollera verksamhetens effektivitet och kvalitet, utan att själva befinna sig i kärnverksamheten. Administration uppstår vid målsättning, redovisning av resultat och uppföljning mellan styrande och styrda. Även kontroll och granskning blir viktigt.

Administrativa inslag inom NPM är kartläggning av processer, administration kopplat till konkurrensutsättning, kundval, beställar- och utförarmodeller och upphandling. Ett internt marknadssystem påbjuder att organisatoriska enheter beställer av andra organisatoriska enheter som utför den beställda tjänsten eller servicen. Ökad administration uppstår genom förhandlande och upprättande av kontrakt/överenskommelser mellan beställare och utförare, internfakturering och mätande av prestationer

Marknadiseringen har inneburit en utveckling till ökad valfrihet och en ökad konkurrensutsättning samt privatisering av den offentliga verksamheten.⁸ Idén bakom dessa reformer var att konkurrens tvingar fram en högre kvalitet genom att aktörer med låg kvalitet slås ut.⁹ Att konkurrensutsättning skulle leda till kostnadseffektivitet, både i egen regi och av privat aktör. Marknadiseringen gav också upphov till en förändrad syn på individen, med nyckelord som valfrihet,

⁷ Alvehus & Kastberg (2019) Ökande administration – Belägg och potentiella förklaringar: två essäer KFi-rapport nr 155.

⁸ Montin, (2017) Debatt pågår! Kommunerna och förvaltningspolitiken under nästan 40 år. SKR-rapport.

⁹ Karlsson, (2017) New Public Management – Ett nyliberalt 90-talsfenomen?

brukarinflytande och att i stället för medborgare prata om kunder¹⁰. Marknadsreformerna har bland annat medfört administration i samband med upphandling, uppföljning och kontroll.

3.2.2.2 Amatörisering

Enligt forskarna Forsell och Ivarsson Westerberg¹¹ så har det skett en omfördelning av det administrativa arbetet (amatörisering). Administrationen tränger in i alla typer av yrken och professioner, vilka inte är utbildade i administration, till exempel lärare, läkare och poliser. Kontorsarbetet utfördes tidigare av personal som var utbildade för detta men som har rationaliserats bort, särskilt på 1990-talet. De administrativa arbetsuppgifterna har till stor del flyttats över till medarbetare och chefer i kärnverksamheten. Det är en utveckling som bland annat medfört att första linjens chefer ägnar mer tid åt administrativt arbete och mindre tid för verksamhetsutveckling.

Forskningen pekar på att arbetsmiljöundersökningar visar att med amatöriseringen har stressen ökat och att professionen urholkats. Med amatöriseringen finns det risk för att produktiviteten minskar. Flera studier har visat på att den brukarnära tiden har minskat sedan 90-talet samtidigt som antalet yrkesutövare har ökat. Ofta anges läkare och lärare som exempel.

3.2.2.3 Professionalisering

Parallellt med amatöriseringen så sker en professionalisering inom administration. Samtidigt som antalet traditionella administratörer har blivit färre har det tillkommit nya professionella administrativa yrkeskategorier med akademisk utbildning. Exempel på dessa administratörer är controllers, informatörer, kommunikatörer, utvecklingsledare, samordnare och strateger inom till exempel it, HR, kvalitet, miljö, folkhälsa.

Det har lett till ett skifte från administration till management med fokus på organisering, styrning och ledning. Management ses som en förutsättning för kärnverksamheten och som kräver specialistkompetens. Administratörerna inom management har som uppdrag att styra, planera, kontrollera, redovisa, följa upp, dokumentera och informera om verksamheten, snarare än att operativt utföra och stödja verksamheten. Det handlar om arbete som organiserar andras arbete. Dessa blir då kravställare på organisationen och styrningen av verksamheten, vilket driver det administrativa arbetet ytterligare.

Forskningen visar också att dessa administratörer värnar om att arbeta med strategiskt innehåll. Samtidigt flyttas enklare uppgifter till utövarna av kärnverksamheten eller ut i linjen. Men arbetsuppgifter som är vardag för de nya administratörerna är ofta samtidigt ovanliga för dem som utför dem.

Utbildningssystemet producerar avancerade administratörer. Det är då naturligt att dessa vill praktisera sina kunskaper, vilket innebär att utbildningen blir en

¹⁰ Montin (2016), Statens styrning av kommunerna (2016:24), bilaga 2

¹¹ Forsell & Ivarsson Westerberg, (2014) Administrationssamhället.

självförstärkande kraft när de nyutbildade vill ut och administrera. Risken är att tonvikten inte läggs på vad som produceras utan på hur det ska produceras.

3.2.2.4 Fler organisatoriska styrmodeller

Organisationsforskaren Henry Mintzberg (2017)¹² menar att det har blivit norm att styra på långt avstånd från kärnverksamheten, till exempel från centrala stabsfunktioner, med tonvikt vid uppföljning och kontroll samt med hjälp av en uppsjö av olika styrsignaler. Delvis kan trenden förklaras av marknadslösningar och digitalisering, som kräver mer central styrning och samordning. Men Hood och Dixon¹³ menar att det framför allt handlar om en styrningstrend. Denna centralisering och byråkratisering kan tyckas paradoxal, eftersom en av ambitionerna med den styrning som utvecklades genom NPM var decentralisering av resultatansvar, med hjälp av mål- och resultatstyrning.¹⁴

Organisationer influeras och genomsyras av idéer och regler i den institutionella omgivningen, vilket gör att standardiserade idéer och modeller snabbt sprids till allt fler organisationer. Spridning av managementmodeller har resulterat i att organisationer består av en mängd olika standardiserade modeller som införts vid olika tider och lagrats över varandra. Sällan ersätter de nya modellerna de gamla utan snarare läggs ovanpå dessa. Alla dessa styrinstrument som införs medför sina egna administrativa rutiner och praktiker. Rutiner och praktiker som mycket väl kan överlappa och till och med finnas parallellt med varandra.¹⁵

Utöver styrningstrender finns också statliga krav och ambitioner som skapar nya styrformer inom tvärssektoriella politikområden, till exempel mänskliga rättigheter, hållbar utveckling, folkhälsa. Forskningen visar att de tvärssektoriella områdena kännetecknas av perspektivträngsel och perspektivkrockar. Det uppstår även trängsel inom de tvärssektoriella områdena, för dessa behöver ju även integreras med varandra.¹⁶

3.2.2.5 Digitalisering och it-system

En förutsättning för att administrationen flyttar ut till varje chefs och medarbetares skrivbord är den tekniska utveckling som skett inom informationsteknologin. Syftet med digitaliseringen är ofta att effektivisera administrationen. Samtidigt skapar varje it-system nya förutsättningar för informationshantering. Antalet system som anställda ska eller kan använda växer i antal. Utvecklingen de senaste 30 åren visar på att it-systemen också leder till administrativ tillväxt.

En effekt av denna ökade kapacitet är att eftersom det är möjligt att ta fram statistik och redovisningar, ökar också kraven på att man ska göra detta. Någon måste dessutom hantera statistiken och informationen som skickas via

¹² Mintzberg, (2017), *Managing the Myths of Health Care: Bridging the Separations between Care, Cure, Control, and Community*, Berrett-Koehler,

¹³ Hood & Dixon, (2015) *A Government That Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*, Oxford University Press

¹⁴ Bringselius (red) *Styra och leda med tillit - Forskning och praktik*, SOU 2018:38.

¹⁵ Forsell & Ivarsson Westerberg, (2014) *Administrationssamhället*.

¹⁶ Svensson (2019) *Att skapa helhet i offentlig sektor – Tankar om tvärssektoriellt arbete*.

systemen. It-systemen blir därmed också ett stöd för reformer som innehåller mätning, redovisning, dokumentation och rapportering.

Kunskapen om och kompetensen för att använda it-systemen varierar. En vanlig åsikt är att det finns en klyfta mellan de som konstruerar systemen och de som ska använda dem. I många system är ”amatörerna” sällananvändare vilket riskerar att misstag begås och att uppgiften tar längre tid, vilket riskerar att systemen upplevs som störmoment. Digitaliseringen medför stora möjligheter till effektivisering men mängden system och deras oförmåga att kommunicera med varandra kan vara en källa till missnöje. Dessutom sker arbetet ofta i äldre system med långa avtalstider och leverantörer som brister eller är i otakt med systemutveckling för att möta verksamhetens förändrade behov. Det är av vikt att organisationen arbetar under antagandet att det finns ett tydligt bäst-före datum på samtliga system, och att systemförvaltning därmed behöver vara behäftad med en tydlig livscykelplan för att skapa rätt förutsättningar för ändamålsenlig digitalisering¹⁷.

3.2.2.6 Dokumentation

Skriftlig dokumentation är ett medel för att sprida och behandla information. Den bidrar till att upprätthålla, samordna och styra det organiserade systemet över tid och rum och är en del i det organisatoriska minnet. Dokumentation är med andra ord nödvändig för organisationers funktionsduglighet, och stora organisationer är inte tänkbara utan skriftlig dokumentation.¹⁸ Både svensk och internationell forskning visar däremot att dokumentation ofta upplevs ta tid från det brukarnära arbetet vilket man känner är mer meningsfullt och engagerande.

Kraven på dokumentation är stora och förmodligen växande. It-systemen gör det möjligt att dokumentera mycket mer än tidigare, både fler typer av information och mer av samma slags information. Resultatet blir med största sannolikhet att det dokumenteras mycket mer än vad som krävs ur ett funktionellt perspektiv. Och det är detta som kritiken om ”dokumentationshysteri” syftar på. Sjuksköterskor, socialsekreterare, rektorer och lärare ägnar mycket tid åt att dokumentera. Det finns också inslag av ”överskrivning” och rapportering ” för säkerhets skull” som görs för att undvika kritik från olika intressenter. Ett uttryck för legitimerande administration.

3.2.2.7 Granskningsrådet

Under de senaste årtiondena har användning av olika granskningsformer för att undersöka och kontrollera resultatet av offentlig verksamhet ökat. Det går till och med att tala om granskning som en ”ny” styrform.

Det finns åtminstone två orsaker till att det funnits god jordmån för framväxten av granskningsrådet. Den ena hänger ihop med att de offentliga åtagandena över tid har blivit fler och mer omfattande, och de styrande kan inte på förhand vara säkra på att de avsedda effekterna kommer att uppnås. Den andra orsaken

¹⁷ Magnusson, Khisro och Lindroth, (2020), Det digitala arvet: Analys och rekommendation

¹⁸ Forsell & Ivarsson Westerberg, (2014) Administrationssamhället.

handlar om att nya metoder som mål- och resultatstyrning automatiskt innehåller en delegering av beslutande- och genomförandemakt till förvaltningen, och denna delegering medför ett inbyggt informationsbehov eftersom delegeringen måste följas upp. Om politikerna ska kunna ta ansvar för förd politik, och om medborgare ska kunna utkräva ansvar av beslutsfattare, måste såväl politiker som medborgare ges möjlighet att faktiskt hålla sig informerade om vad som försiggår i förvaltningen.¹⁹

3.2.3 Styra och leda med tillit

Tillitsdelegationen inrättades 2016 av regeringen med uppdrag att analysera och föreslå hur styrningen av välfärdstjänster i offentlig sektor, kommuner och landsting, inom ramen för de befintliga regelverken, kan utvecklas för att i större omfattning ta tillvara medarbetares kompetens och erfarenhet, för att därigenom bidra till större kvalitet för medborgare och företag. Uppdraget var också att främja att utvecklingsarbete påbörjas i kommuner, landsting och hos berörda myndigheter.

Tillitsdelegationen drog ett antal slutsatser när det gäller en ökad tillitsbaserad styrning av och inom kommunsektorn.²⁰ Tillitsdelegationens första slutsats var att det behövs en mer samlad och tillitsbaserad statlig styrning av kommuner och landsting. I dag skapar styrningens fragmentering och kortsiktighet problem för både medarbetare och medborgare inom välfärdssektorn. Det bör finnas en tydligare dialog mellan de som styr och de som påverkas av styrningen. En sådan dialog skapar bättre förutsättningar för tydligare och mer funktionell styrning.

Tillitsdelegationens andra slutsats var att styrningen i högre grad bör utgå från medborgarens perspektiv. I dag är det svårt för olika verksamheter att samarbeta och samverka kring medborgare bland annat på grund av den ekonomi- och regelstyrning som finns. Det måste också ske en perspektivförskjutning där medborgarens unika situation hamnar i första rummet och där samarbete mellan olika organisationer blir rationellt, logiskt och naturligt.

Den tredje slutsatsen gällde kommuners inre mål- och resultatstyrning. I dag skapar den en rad bieffekter som ”pinnjakt”, suboptimering och avprofessionalisering då handlingsutrymmet för professionen minskat. Tillit mellan den politiska ledningen och tjänstepersonsledet är grunden för att utveckla en tillitsbaserad mål- och resultatstyrning.

Sammantaget bör en tillitsbaserad styrning och ledning, om det så är via regler eller mål- och resultatstyrning, alltid utformas och kontinuerligt utvecklas i nära dialog med den verksamhet som styrs. Detta gäller såväl statens styrning av kommuner och regioner, som den interna styrningen i kommuner och regioner. De som styr måste i högre grad ha tillit till medarbetare och chefer i berörda verksamheter för att minska negativa bieffekter såsom administrativa bördor,

¹⁹ Ahlbäck Öberg (2010) Framväxten av granskningssamhället: En fråga i författningpolitisk skugga.

²⁰ Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn Huvudbetänkande av Tillitsdelegationen SOU 2018:47

detaljstyrning och bristande medborgarfokus. Dialogen mellan de som styr och de som styrs är en viktig utgångspunkt för att främja denna relation.

3.3 Omvärldsbevakning

3.3.1 Statskontorets rapporter

Statskontoret rapporterar årligen hur omfattande statens styrning är av kommuner och regioner och hur den har utvecklats. Senaste kartläggning visar att staten har infört 35 nya eller förändrade lagar och förordningar under 2021. Regleringen riktar sig främst till verksamhetsnivå och flest lagar och förordningar finns inom Utbildnings- och Socialdepartementets politikområden. I liket med tidigare år innebär flera av regleringarna att staten ställer större krav på kommunsektorn eller ger den fler skyldigheter. Till detta tillkommer styrning genom 181 riktade statsbidrag till kommunsektorn. Antalet nya styrsignaler under 2021 riktade mot kommunsektorn är flest inom områdena hälso- och sjukvård och social omsorg.²¹

I Statskontorets rapport om administrativa kostnader i kommunsektorn redovisas vilka områden och processer som regeringen bör prioritera i sin styrning samt föreslår åtgärder som staten kan genomföra för att minska kommunsektorns administrativa kostnader.²²

Högst prioritet bör regeringen ge att minska antalet riktade statsbidrag och att förenkla dem. Regeringen bör också minska och förenkla statliga rapporteringskrav gentemot kommunsektorn. Idag uppstår onödiga merkostnader för att insamlingarna inte är tillräckligt samordnade, är bristfälligt digitaliserade, sker ofta, samt gäller detaljerade uppgifter eller totalundersökningar. Kommuner och regioner behöver också nästan alltid arbeta manuellt för att få fram uppgifterna.

Statskontoret bedömer att de största administrativa kostnaderna uppstår i form av verksamhetsnära administration, ofta till följd av statliga krav. Det rör sig ofta om dokumentation som lärare, rektorer, läkare, sjuksköterskor och socialsekreterare utför. Den sammantagna dokumentationsbördan riskerar att tränga undan kärnverksamheten, även om en stor del av administrationen är nödvändig och viktig. Men staten behöver väga kraven sammantaget mot den kärnverksamhet som de riskerar att tränga undan. I det ingår också att ta ställning till balansen mellan det professionella handlingsutrymmet för olika yrkesgrupper respektive krav som regeringen anser är nödvändiga för att säkerställa kvalitet och likvärdighet.

²¹ Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2021, Statskontoret.

²² Administrativa kostnader i kommunsektorn - En analys av statens styrning av kommuner och regioner, Statskontoret.

3.3.2 Lärdomar och slutsatser från SKR:s projekt

SKR genomförde 2017 – 2018 ett nätverksprojekt Förenklad och effektivare administration tillsammans med sju kommuner. Målgruppen var i huvudsak första linjens chefer och deras administrativa uppdrag. Professor Anders Ivarsson Westerberg, Södertörns högskola, var följeforskare och har i en rapport sammanställt ett antal slutsatser och lärdomar från projektet.²³

- Projektet bekräftar tidigare forskning som visar att första linjens chefer är särskilt utsatta då det finns många krav från olika intressenter, externt som internt. Detta leder till vad forskare kallar för ”korstryck” (Lundberg Rodin 2010). Cheferna ska ha hand om många olika slags frågor, och inte minst personal/HR-frågor tar mycket tid och kraft.
- Frustration över mängden it-system som ska hanteras. Många är sällananvändare av systemen vilket gör att det går åt tid och energi för att få det att fungera.
- Administrationen hamnar även på medarbetarna i kärnverksamheten
- ”Administrativa buggar” som handlar om att det i olika processer går att förenkla eller förbättra någon rutin, att vissa processer stannar upp eller att ansvarsfördelningen är oklar.
- ”Administrativa skav” som innebär att rutiner och processer inte löper på så smidigt som man anser att de borde göra.
- ”Administrativa loopar” som innebär att olika delar i organisationen skapar arbete för andra.

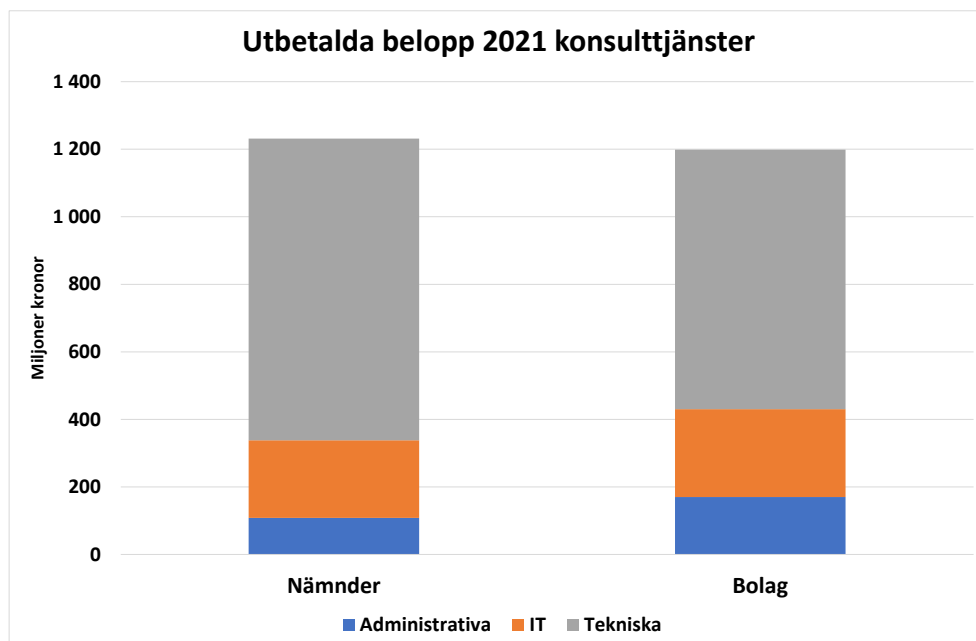
4 Konsultanvändning

4.1 Konsultanvändning i förvaltningar och bolag

Under åren 2018 till 2021 har utbetalningar för konsulttjänster uppgått till 2,2–2,4 miljarder kronor årligen ungefär jämnt fördelat mellan nämnder och bolag. Utbetalningarna inkluderar både driftskostnader och framför allt när det gäller tekniska konsulter, utbetalningar för exempelvis projektering som är en del av investeringskostnaderna för byggnader och infrastruktur. Nedan visas fördelningen per huvudkategori²⁴ 2021 för nämnder respektive bolag totalt.

²³ Ivarsson Westerberg (2018), En förenklad och effektivare administration? Lärdomar från ett följeforskningsprojekt.

²⁴ Utgångspunkten är det kategoriträd som används för kategorisering av samtliga utbetalningar exempelvis i stadens spendrapport. Det är inköp och upphandlingsförvaltningen i dialog med stadens verksamheter som tagit fram kategoriträdet.



Förutom köp av konsulter förekommer även köp av ”inhyrd personal”. Inhyrd personal är till exempel sjuksköterskor, socialsekreterare och lärare som köps in via bemanningsföretag. Även de tekniska nämnderna och bolagen använder sig av inhyrd personal. I de fallen kan det finnas en gränsdragningsproblematik i förhållande till inköp av konsulter. Utbetalningarna för inhyrd personal uppgick 2021 till cirka 170 mnkr för nämnderna och 140 mnkr för bolagen. Nämnderna inom välfärd och utbildning stod för närmare 80 procent av nämndernas totala köp. Utbetalningarna för inhyrd personal ingår inte i redogörelsen nedan.

4.1.1 Tekniska konsulter

Tekniska konsulter²⁵ är den kategori där staden köper mest tjänster. År 2021 uppgick köpen av tekniska konsulter till ca 900 mnkr för nämnderna och ca 770 mnkr för bolagen. Bland nämnderna stod trafiknämnden, lokalnämnden och kretslopp och vattennämnden för ca 760 mnkr av utbetalningarna för tekniska konsulter vilket motsvarade drygt 80 procent av nämndernas totala utbetalningar. För bolagen stod Göteborg Energi för drygt 40 procent av utbetalningarna för tekniska konsulter, bolagen inom kluster Bostäder för drygt 25 procent och Higab för drygt 10 procent.

4.1.2 It-konsulter

Utbetalningarna för it-konsulter uppgick 2021 till 230 mnkr för nämnderna och 260 mnkr för bolagen. Det har skett en tydlig ökning av köp av it-konsulter under perioden 2018–2021.

²⁵ Tekniska konsulter omfattar generellt konsulter med kompetens inom olika teknikområden och som arbetar inom förstudie-, projekterings-, byggnads- och underhållsfasen inom bygg och anläggningsprojekt samt med olika utredningar.

Bland nämnderna stod Intraservice för drygt 150 mnkr av de totala inköpen. Övriga större köpare var kretslopp och vattennämnden och trafiknämnden. För ingen annan nämnd översteg inköpen 3 mnkr.

För bolagen var det Göteborg Energi som stod för de beloppsmässigt största inköpen. För 2021 uppgick de till 135 mnkr, övriga år runt 80–85 mnkr. Övriga större inköp 2021 gjordes av Göteborgs Stads Parkerings AB, Göteborgs Spårvägar AB och Liseberg AB. I relation till omslutningen var inköpen för Boplatz Göteborg höga i förhållande till andra nämnder/bolag.

4.1.3 Administrativa konsulter

Kategorin Administrativa & Externa Tjänster omfattar en bred samling av externa tjänster som bland annat HR-tjänster, ekonomitjänster, juridiska tjänster, verksamhets- och organisationskonsulter, ledarskapskonsulter, marknad/PR/kommunikation med mera. Inköpen av administrativa konsulttjänster uppgick 2021 till ca 110 mnkr för nämnderna och ca 170 mnkr för bolagen. För nämnderna har nivån varit ungefär konstant under åren 2018–2021 medan nivån för bolagen har ökat med ca 10 procent per år under samma period.

Nämnder med relativt stora inköp 2021 i förhållande till personalkostnaden var nämnden för inköp och upphandling (8,4%), lokalnämnden (5,4%), trafiknämnden (4,4%) samt kommunstyrelsen (4,4%). Inköpen från utbildnings- och välfärdsnämnderna var 2021 lägre än en procent av personalkostnaderna.

Bland bolagen gjordes de beloppsmässigt största inköpen av Göteborgs Energi (knappt 50 mnkr). I förhållande till bolagen omslutning var beloppen relativt höga för Göteborg & Co och BRG.

För övriga nämnder och bolag som inte omnämns ovan är omfattningen på konsultinköp inom samtliga kategorier marginell, antingen sett till totalbelopp eller sett till nämndens/bolagets personalkostnader/omslutning.

4.2 Därför anlitas konsulter

Staden köper konsulttjänster för olika ändamål och det kan röra sig om allt från kortare stödverksamhetsinsatser till stora förändringsprojekt. Köp av konsulttjänster behövs för att trygga försörjningen av kompetens och resurser i organisationen för att kunna utföra de uppdrag man har på bästa vis. Förvaltningar och bolag uppger att besluten att köpa konsulttjänster baserar sig på en analys av de behov som verksamheten har samt de möjligheter som finns att tillgodose dessa på bästa sätt.

För de nämnder och styrelser som verkar inom stadsutvecklingsområdet är det ofta branschstandard att uppdrag som till exempel projektering köps in från externa leverantörer. Detta utgör en stor andel av utbetalningarna för tekniska konsulter. En annan vanlig anledning till att använda konsulter är att det finns behov av särskild specialistkompetens som inte finns i den egna organisationen. Inom kategorierna tekniska konsulter och it-konsulter är behovet av

specialistkompetens stort och drivs också på av den höga takten i stadsutvecklingen samt digitaliseringen inom stadens verksamheter. I samband med utvecklingsprojekt så som till exempel byggnation, digitalisering, byte av verksamhetssystem med mera finns stora behov av specifik kompetens under en längre eller kortare period för att kunna genomföra projekten. Behovet av specialistkompetens finns även inom det som räknas som administrativa konsulter, exempelvis juridik.

Behovet av specialistkompetens är sällan konstant utan varierar över tid vilket gör att förvaltningar och bolag bedömer att det är mer kostnadseffektivt att anlita konsult än att anställa egen personal. Att använda konsulter med specialistkompetens anses också många gånger öka kvaliteten i leveransen i uppdraget.

Inom många yrkesgrupper råder en bristsituation vilket gör det svårt att rekrytera. Samtidigt är personalomsättningen stor på flera håll. När konkurrensen om arbetskraften är hög är det svårt för staden att matcha exempelvis lönenivå jämfört med den privata sektorn.

Konsulter anlitas också som resursförstärkning eller vid tillfälliga vakanser i befattningar som normalt utförs av anställda. Detta görs för att täcka upp för tillfälliga arbetstoppar eller vakanser i syfte att säkra leveranser men också arbetsmiljön för de anställda.

4.3 Möjligheter till minskad konsultanvändning

Ovan konstateras att de främsta anledningarna till att förvaltningar och bolag anlitar konsulter är behov av särskild specialistkompetens, svårigheter att rekrytera och behov av resursförstärkning eller tillfällig ersättning för egen personal. Flera menar att man idag har en god balans mellan andelen egen personal och konsulter. Några har målsättningen att minska konsultanvändningen ytterligare men pekar på att så länge arbetsvolymen är stor i och med den höga investeringstakten i både stadsutveckling och digitalisering så bedöms målet svårt att nå. Den hårda konkurrensen om vissa kompetenser och yrkesgrupper samt personalomsättningen gör det svårt att minska konsultanvändandet ytterligare.

För yrkesgrupper där behovet är mer konstant över tid skulle konsulter i viss mån kunna ersättas av egen personal. Det förutsätter att yrkesgrupperna finns att rekrytera och att staden är en attraktiv arbetsplats med konkurrenskraftiga arbetsvillkor vad gäller till exempel lönenivåer. Exempel finns där insatser gjorts för att attrahera mer personal till vissa bristyrken.

Övervägande delen av konsultanvändningen handlar om uppdrag som är tidsbegränsade, oftast inte omfattar en heltid samt kräver en specifik kompetens. Då är det inte effektivt ur ett kostnadsperspektiv att anställa egen personal istället för att använda konsult. Att ersätta konsulter som är inne för att täcka upp vid frånvaro och hantera arbetstoppar med anställd personal är inte heller

okomplicerat. En rekryteringsprocess tar lång tid och vikariat och deltidsanställningar är ofta inte attraktiva för arbetstagaren. Generellt framgår inte några tydliga fördelar med ett minska konsultanvändandet då användningen bygger på en behovsanalys.

Om möjligheterna att attrahera och rekrytera vissa grupper skulle öka finns dock fördelar med att ha viss personal anställd som man inte har idag. Fördelarna handlar om att kunskap, erfarenhet och kompetens i större utsträckning kan behållas inom staden. Några pekar också på att fler egna anställda underlättar arbetet med en enhetlig kultur inom verksamheterna. I vissa fall bedöms även kostnaderna kunna minska.

Förvaltningar och bolag pekar emellertid på fler nackdelar än fördelar med ett minskat konsultanvändande. Exempelvis skulle flera få svårt att leverera enligt sina uppdrag. Det skulle leda till en lägre utvecklingstakt men också försämrad kvalitet i leveranser. Det nämns att det kan vara svårare att hålla specialistkompetens aktuell internt jämfört med ett privat företag som har aktuell kompetens som kärnverksamhet.

Förvaltningar och bolag menar att ett minskat konsultanvändande många gånger inte skulle leda till minskad flexibilitet och högre kostnader. Risken finns att man, istället för konsulter, tidvis kan ha en för stor personalvolym och höga personalkostnader då ärendeströmning och verksamhetsvolym varierar.

En möjlig väg framåt för att minska konsultanvändningen som några lyfter skulle kunna vara att för vissa specifika kompetenser inrätta särskilda kompetens-/vikariepooler, exempelvis för chefer, verksamhetsutvecklare eller jurister. Några ser också möjligheter till ett ökat expertstöd inom staden så som avropsstöd från inköp och upphandling, tjänsteerbjudanden från Intraservice med mera.

Samtidigt menar andra att det inte nödvändigtvis blir mer effektivt med ytterligare samordning av vissa kompetenser i en så stor organisation som Göteborgs Stad. Samordning på staden nivå kostar också tid och pengar och om inte tjänsten finns tillgänglig nära verksamheten finns risk att den inte blir tillräckligt anpassad. Risken finns då att det blir ett tungrovt arbete med många inblandade och att administrationen istället ökar genom samordning, fördelning av kostnader, fler processbeskrivningar och rutiner med mera.

4.4 Konsultanvändning och administration

Uppdraget i budgeten handlar om att en översyn av de egna resurserna behöver göras i syfte att minska konsultanvändningen. En minskad konsultanvändning skulle då kunna leda till minskad administration. Utredningen visar dock inte på något tydligt samband. Då konsultanvändningen baseras på en analys av behov och förutsättningar för att tillgodose behoven ser förvaltningar och bolag överlag att konsulter underlättar och effektiviserar arbetet. De som ändå ser ett visst samband pekar på komplexiteten. Om staden köper färre konsulter kan visserligen administrationen kring inköp och upphandling minska samt att det blir mindre administration kopplat till introduktion, överlämningar och

behörighetshandling till exempel. De som köper mycket konsulter beskriver å andra sidan att de har utvecklade rutiner för att hantera detta effektivt. Samtidigt framhålls att rekrytering och anställningar också driver administration. Gällande vissa administrativa konsulter finns ramavtal med rangordning vilket gör avropen effektiva. I de fall man gör förnyade konkurrensutsättningar eller direktupphandlingar innebär det mer administration vid konsultinköp.

Köp av konsulttjänster handlar om att trygga försörjningen av kompetens och resurser i organisationen för att kunna utföra uppdragen på bästa sätt. Det är viktigt att staden är en kompetent beställare och mottagare av konsulttjänster eftersom fel beslut kan bli kostsamma och få konsekvenser för verksamheterna som är svåra att överblicka. Det är med andra ord av central betydelse att förvaltningar och bolag genomför inköpen utifrån välgrundade beslut samt att kontrollen över inköpen är god. Därför behöver förvaltningar och bolag alltid ha en grundad analys och medvetenhet om orsakerna till att man anlitar konsulter.

5 Kommunikation

I detta avsnitt redogörs för den del av uppdraget som handlar om åtgärder för att nå en mer ändamålsenlig och effektiv kommunikation samt hur kommunikation kan organiseras. Uppföljningen av stadens kommunikationspolicy rapporteras i sin helhet i samlingsärende 30 november 2022 (dnr 0790/22).

5.1 Utveckling av kommunikation generellt inom offentlig sektor

Kommunikation inom offentlig sektor baseras på organisationernas grundläggande uppdrag, lagar och regler. Som en konsekvens av utvecklingen av informationssamhället och samhällets och medias förväntningar på information och kommunikation har uppdraget för kommunikation förändrats över tid. Till exempel påverkar den allt snabbare informationsspridningen, den digitala utvecklingen, höga förändringstakten, krishanteringens samt ökad informationspåverkan (miss- och desinformation) uppdraget för kommunikation. Organisationernas målgrupper har också förväntningar på att själv kunna bestämma var, när och hur de vill ta del av information.

I en rapport om kommunikation i offentlig sektor²⁶ konstateras att både behovet av kommunikation och antalet kommunikatörer i myndigheter har ökat under åren 2010–2019. I samma rapport konstateras också att offentliga organisationers kommunikationsverksamheter under åren har utvecklats från att vara en administrativ stödfunktion till att bli en del av kärnverksamheten. De som arbetar med kommunikation som profession har i linje med detta fått en allt viktigare roll och finns numera ofta representerade i organisationernas ledningsgrupper.

²⁶ "Ingen reklam tack", Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO, publikation 2021:3

5.2 Utveckling av kommunikation specifikt inom Göteborgs Stad

Inom Göteborgs Stad har utvecklingen av kommunikation varit densamma som i övrig offentlig sektor med allt snabbare informationsspridning, digital utveckling, hög förändringstakt, krishantering, ökad informationspåverkan samt ökat antal anställda inom kommunikation. Även Göteborgs Stads målgrupper har förväntningar på att själv kunna bestämma var, när och hur de vill ta del av information från Göteborgs Stad.

Göteborgs Stads kommunikationsarbete styrs av de principer som beslutats om i Göteborgs Stads policy och riktlinje för kommunikation. Policy och riktlinje för kommunikation specificerar till exempel att:

”Information och kommunikation är en grundförutsättning för att Göteborgs Stads målgrupper ska känna till vad som händer i staden och varför, samt kunna ta tillvara sina demokratiska rättigheter och använda, påverka och utveckla kommunens tjänster och service.”

”Göteborgs Stads kommunikation ska bidra till förverkligandet av Göteborgs Stads beslut, verksamhetsmål och budget. En genomtänkt och målinriktad intern kommunikation hjälper stadens medarbetare att hålla hög kvalitet på tjänster och service till våra externa målgrupper samt säkerställer att resurser används effektivt. Genom enhetlig kommunikation skapas intern samhörighet och extern tydlighet.”

Göteborgs Stads policy och riktlinje för kommunikation tydliggör att stadens arbete med kommunikation och information ska utgå från beslut, verksamhetsmål och budget samt att kommunikationen och informationen ska utformas utifrån stadens målgruppers behov och förutsättningar att ta till sig information och själva kommunicera med Göteborgs Stad.

Stadsledningskontorets uppföljning av Göteborgs Stads kommunikationspolicy visar att stadens kommunikationsfunktioner arbetar i enlighet med de styrande dokumenten på området och utifrån målgruppernas bästa men det finns några områden som behöver vidareutvecklas, exempelvis arbetet med målgruppsanalyser, användandet och samordningen av stadens prioriterade kommunikationskanaler och att skapa modernare och mer effektiv kommunikation.

5.2.1 Anställda inom kommunikation

Antalet och andelen anställda inom kommunikation i förhållande till totalt antal anställda inom organisationen kan ses som en indikator på utvecklingen inom kommunikationsområdet.

Tabell nedan visar 2021 års snitt på anställda inom kommunikation i Sveriges tre största kommuner samt ett antal myndigheter och universitet. Även om Göteborgs Stad har fler kommunikatörer än Stockholms stad framgår det av tabellen att skillnaden är marginell sett till andelen kommunikationstjänster. Göteborgs Stad har mer verksamhet i egen regi jämfört med Stockholms stad vilket förklarar att Göteborgs Stad har fler kommunikationstjänster.

Organisation ^{*)}	Antal kommunikationstjänster	Andel kommunikationstjänster av antal medarbetare
Regeringskansliet	164 st	3,5%
Trafikverket	214 st	2,5%
Göteborgs universitet	153 st	2,5%
Skatteverket	75 st	0,8%
Arbetsförmedlingen	75 st	0,7%
Polismyndigheten	187 st	0,6%
Malmö stad	140 st	0,46%
Göteborgs Stad	268 st	0,45%
Stockholm stad	200 st	0,44%

^{*)} Siffrorna för Stockholm stad och Malmö stad 2021 har stadsledningskontoret Göteborgs Stad inhämtat från Stockholm stad och Malmö stad. Siffrorna för myndigheter och universitet har hämtats ur ESO-rapporten "Ingen reklam tack" (publikation 2021:3).

Kommunikationen i en organisation utförs också av medarbetarna som dagligen möter verksamhetens externa målgrupper och kommunicerar med kollegor. Kommunikationen utförs också av organisationens chefer vars roll bland annat innebär att leda och kommunicera med den egna gruppen av medarbetare. Medarbetare och chefer har ett kommunikativt uppdrag som totalt sett är större än kommunikatörernas då möten mellan medarbetare, boende, besökare och näringsliv får samlat större och mer övergripande effekter, exempelvis när det gäller anseende och förtroende.²⁷

5.2.2 Köp av kommunikationstjänster

Göteborgs Stads utgifter för köp av kommunikationstjänster bygger på uppgifter från de ramavtal för kommunikation som Göteborgs Stad har inom områden som till exempel marknadskommunikationstjänster fullservice, strategisk kommunikation, redaktionella kommunikationstjänster fullservice, samt de tjänster enheten visuell kommunikation på förvaltningen intraservice säljer till stadens verksamheter.

Göteborgs Stads bolag använder i högre grad leverantörer inom stadens ramavtal. Under de senaste tre åren (2019–2021) har stadens bolag upphandlat kommunikationstjänster via ramavtal för ca 167 mnkr och stadens förvaltningar för 61 mnkr. Motsvarande siffror för köpta tjänster av enheten visuell

²⁷ Slutrapport för forskningsprojektet Den kommunikativa organisationen, Lunds universitet, 2018.

kommunikation under de senaste tre åren (2019–2021) på förvaltningen intraservice uppgår för bolagen till 1 mnkr och för förvaltningar till 24 mnkr.

5.2.3 Kommunikation och marknadsföring

Flera av stadens bolag har i uppdrag att marknadsföra sina bolags tjänster. I de upphandlingar bolagen gör via Göteborgs Stads ramavtal för kommunikationstjänster går det inte att särskilja vad som används för marknadsföring respektive för kommunikation. Personella resurser för marknadsföring (till exempel personal på marknadsavdelning) redovisas inte i detta underlag, endast personella resurser för kommunikation.

5.2.4 Nuläge gällande organisering av kommunikation

Göteborgs Stads kommunikationsresurser är i huvudsak uppdelade i rollerna kommunikatör, kommunikationsstrateg och kommunikationschef. Det finns någon form av kommunikationsfunktion inom samtliga bolag och förvaltningar men de är organiserade på olika sätt – som egen kommunikationsavdelning eller kommunikationsenhet, eller under andra avdelningar/områden som utveckling och styrning, marknad och kommunikation, stab- och kommunikation, strategi och kommunikation, HR/personal- och kommunikation eller it- och kommunikation.

Intraservice ansvarar för att utveckla, leverera och följa upp stadens kommungemensamma interna tjänster med it-stöd. På förvaltningen finns enheten visuell kommunikation som levererar de kommungemensamma interna tjänsterna strategisk bildförsörjning, att förvalta och utveckla Göteborgs Stads grafiska profil genom en grafisk manual, förvaltning, utveckling och support av stadens videoplattform, mediabank och mallgenerator, administration vid utlåning av utställningsmaterial och stadsinformationstavlor.

Demokrati och medborgarservice har ansvar för att utveckla och utföra service utifrån behov hos stadens målgrupper samt förvalta och utveckla stadens gemensamma externa digitala tjänster och kanaler, såsom stadens gemensamma prioriterade kommunikationskanal goteborg.se. Nämnden har också ansvar för hanteringen av stadens gemensamma sociala media. De ansvarar också för att skapa förutsättningar för invånarnas demokratiska delaktighet och inflytande och rymmer stadens kontaktcenter och medborgarkontor.

5.3 Hur kommunikation kan organiseras och åtgärder för att nå en mer ändamålsenlig och effektiv kommunikation

För att uppnå en mer ändamålsenlig och effektiv kommunikation inom Göteborgs Stad skulle några olika åtgärder kunna genomföras. Nedan ges

förslag gällande organisering av stadens kommunikationsresurser, ökad styrning och uppföljning av stadens kommunikation.

Stadsledningskontorets förslag på möjliga vägar framåt för utveckling av stadens kommunikation baseras på erfarenheter från arbetet med stadsutvecklingswebben, uppföljning av Göteborgs Stads kommunikationspolicy och ESO-rapporten ”Ingen reklam tack”.²¹

5.3.1 Erfarenheter från arbetet med stadsutvecklingswebben

Stadsutvecklingswebben (stadsutveckling.goteborg.se) lanserades 2017 som ett samarbete mellan förvaltningarna fastighetskontoret, stadsbyggnadskontoret, stadsledningskontoret, trafikkontoret, park- och naturförvaltningen och intraservice, samt bolaget Älvstranden utveckling. Projektet konstruerades som en gemensam redaktion med tre samfinansierade resurser, samt 40 anknutna kommunikatörer/kommunikationsstrategier.

Projektets effektmål var att öka målgruppernas kännedom, intresse och förståelse för stadens utveckling samt bidra till ökat förtroende för Göteborgs Stad och öka kännedomen om Göteborgs Stads mål och verksamhet. Projektets identifierade nyttor var att förvalta och vidareutveckla webbplatsen Stadsutveckling Göteborg i enlighet med uppsatta effektmål, bidra till att samordna, stödja och effektivisera och Göteborgs Stads kommunikation kring stadsutveckling samt att samordna och effektivisera Göteborgs Stads stadsutvecklingskommunikation i sociala medier.

I utvärdering²⁸ bedöms stadsutvecklingswebbens arbetssätt och organisation leda till färre målkonflikter, ökad tydlighet och effektivare kommunikation. Arbetssättet möjliggör att nyttja den fulla kraften i att kommunicera tillsammans för och om Göteborgs Stad samt att skapa extern tydlighet och signalera Göteborg som en stad genom enhetlig kommunikation, samt leder till en ekonomiskt effektiv kommunikation.

5.3.2 Organisering av stadens kommunikationsresurser

Resurser för det strategiska kommunikationsarbetet bör fortsatt finnas nära kärnverksamheten, som en integrerad del i ledningsarbetet för ökad måluppfyllelse för verksamheten. Detta för att behålla den kommunikationskompetens som också har verksamhetskännedom i respektive förvaltning och bolag. Verksamheternas strategiska kommunikationsfunktioner bör fokusera på långsiktig planering, uppföljning och analys av kommunikation. Strategiskt viktiga områden för verksamheternas kommunikationsfunktioner är till exempel att utveckla chefers och medarbetares kommunikativa kompetens, frågor rörande press och media, driva arbetet med verksamhetens kriskommunikation samt bilden av staden och arbetsgivarvarumärket.

²⁸ Slutrapport: Stadsutvecklingswebben – driftsorganisation efter 2021, Vergenta

Resurser för det mer operativa kommunikationsarbetet som behöver utföras i staden kan organiseras på olika sätt i relation till dagens organisation. Två övergripande alternativ beskrivs nedan, som behöver utredas vidare om det blir aktuellt att gå vidare. Alternativen är att antingen samla resurser på ett nytt sätt i en enhet på en befintlig förvaltning (alternativ 1) eller genom förstärkt samordning av arbetssätt (alternativ 2).

5.3.2.1 Alternativ 1 – samlad enhet för kommunikation

Alternativet med en gemensam enhet för kommunikation bedöms ge stordriftsfördelar gällande samordning, planering, innehållsproduktion, publicering och uppföljning i stadens gemensamma prioriterade kanaler (intranät, goteborg.se och Vårt Göteborg), gemensamma sociala mediekkanaler samt stöd till verksamheterna i kommunikationsproduktion (som till exempel framtagande av texter, grafik, film, utställningar etc.).

Detta förslag skulle kunna möjliggöra en mer samlad och målgruppsfokuserad utveckling av stadens digitala kommunikation och tjänster, till exempel genom samordning av dialoger med målgrupperna i olika paneler och medborgardialoger. Förslaget skulle också kunna ge ökade möjligheter att samordnat utveckla mer innovativa kommunikationslösningar med stöd av till exempel AI, öppen data, digitala tvillingen etc.

Om detta alternativ bedöms intressant att utreda vidare kommer bemanning vara en del av det fortsatta arbetet, men i huvudsak skulle resurserna på den samlade enheten för kommunikation utgöras av kommunikatörer som idag finns inom stadens verksamheter.

Några effekter av förslag/alternativ 1 bedöms vara:

- Nyttjande av den fulla kraften i att kommunicera tillsammans för och om Göteborgs Stad samt att skapa extern tydlighet och signalera Göteborg som en stad genom enhetlig kommunikation.
- Ökad kännedom, intresse och förståelse hos målgrupperna för vad staden gör och varför samt ökat förtroende för Göteborgs Stad.
- Färre målkonflikter, ökad tydlighet och effektivare kommunikation.
- Ekonomiskt effektivare kommunikation genom att undvika dubbelarbete och få ökad flexibilitet, till exempel gällande koncentrerad av rätt funktion och specialistkompetens (tillgänglighet, språk, grafisk produktion etc).
- Lättare att följa upp effekter och kostnader av kommunikation.
- Samordnad kompetens inom kommunikation och service leder till ett övergripande och mer enhetligt sätt att beskriva och tillgängliggöra stadens tjänster samt vad som händer i staden och varför.

En sådan enhet skulle kunna placeras på förvaltningen demokrati och medborgarservice, som redan idag har ansvar för att utveckla och utföra service utifrån behov hos stadens målgrupper samt förvalta och utveckla stadens gemensamma externa digitala tjänster och kanaler, såsom stadens gemensamma prioriterade kommunikationskanal goteborg.se.

Demokrati och medborgarservice skulle i detta förslag stödja kommunstyrelsen och stadens verksamheter i utförandet av arbetet med stadens information och kommunikation. Detta förslag skulle också innebära behov av en utredning för att se över uppdraget för enheten visuell kommunikation på förvaltningen intraservice.

Finansiering behöver ingå i en fortsatt utredning, likaså uppföljning av att verksamheterna inte återuppbygger sina kommunikationsorganisationer med operativa kommunikationsresurser.

5.3.2.2 Alternativ 2 – förstärkt samordning av arbetssätt

De kommunikationsresurser som idag finns i verksamheterna behåller i detta alternativ sina organisatoriska hemvister och i stället införs ett mer samordnat arbetssätt mellan verksamheterna genom olika ämnes-/intressegrupper för kommunikation, till exempel i linje med de målgruppsingångar som lanseras i och med revideringen av goteborg.se (exempelvis Skola och utbildning, Göteborg växer och Omsorg och stöd). I ett mer samordnat arbetssätt bedöms nyttorna preliminärt bli mindre än i alternativ 1.

5.3.3 Styrning av stadens kommunikation

Göteborgs Stads kommunikationspolicy och riktlinje för kommunikation beskriver hur kommunikationsuppdraget ska levereras och att ansvaret för information och kommunikation följer med ansvaret för verksamheten.

Styrningen av Göteborgs Stads kommunikation kan stärkas för ännu bättre leverans enligt policy och riktlinje för kommunikation, genom effektivisering av processer och ökad samordning vilket beskrivs nedan.

5.3.3.1 Effektivisering av processer

Styrningen av kommunikation kan utvecklas genom ökad tydlighet gällande förväntningar på leverans inom olika områden så som; styrning av gemensamma processer för målgruppsanalys, användandet och samordningen av stadens gemensamma prioriterade kommunikationskanaler, den fortsatta utvecklingen av digital och innovativ kommunikation samt uppföljning och analys (2022 års uppföljning av Göteborgs Stads kommunikationspolicy).

5.3.3.2 Ökad central samordning

Genom att kontinuerligt prioritera ett antal verksamhetsområden med särskilt behov av samordnad kommunikation (till exempel attraktiv arbetsgivare, trygghet, miljö etc) och styra förvaltningar och bolag till samverkan under ledning av stadsledningskontoret kan en mer enhetlig, effektiv och ändamålsenlig information och kommunikation åstadkommas.

Enhetlig information och kommunikation som skapar intern samhörighet och extern tydlighet om vad staden gör och varför, effektivare resursanvändning, framtagning och användning av gemensamt material mm skulle bli ett resultat

av detta förslag. Erfarenhet av samordning av kommunikationsinsatser under pandemin visar på dessa effekter.

5.3.4 Uppföljning av stadens kommunikation

Strukturen för de styrande dokumenten för stadens information och kommunikation anpassades 2019. Detta innebar färre reglerande styrande dokument och inget planerande styrande dokument då man ansåg att målen i tidigare kommunikationsprogram uppnåts. Den nuvarande styrningen för kommunikation består i en policy och riktlinje för kommunikation, en riktlinje för kriskommunikation samt en anvisning för politikerns medverkan i stadens kanaler och stadens kontakter med massmedia. Styrningen för kommunikation har på detta sätt blivit mer ändamålsenlig och möter omvärldens och verksamheternas förväntningar på effektiv, enkel och efterfrågad information och kommunikation.

Styrningen för kommunikation i Göteborgs Stad finns men uppföljningen av arbetet med stadens kommunikation samt mätningen av kommunikationsinsatserns effekter kan utvecklas. Inom kommunikationsområdet råder snarare en brist på mätning, uppföljning av nyttor och effekter än att man mäter för mycket, vilket tidigare delar av rapporten pekar på kan vara fallet för andra områden.

Detta bekräftas av den allmänna bristen på mätningar när det gäller kommunikation. Enligt rapporten ”Ingen reklam tack” (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO, publikation 2021:3) behöver mätningen av kommunikation i offentlig sektor utvecklas, så också i Göteborgs Stad.

Genom att mäta och följa upp kommunikation bättre kan Göteborgs Stad kommunicera mer effektivt, ge en tydligare bild av hur mycket pengar som läggs på kommunikation och marknadsföring samt säkerställa rätt antal resurser för kommunikations- och marknadsföringsuppdragen. Resultatet kan integreras i den årliga verksamhetsplaneringen och uppföljningen. Nedan följer några förslag gällande uppföljning av stadens kommunikation.

- Följa upp och redovisa antal personer som jobbar med kommunikation och marknadsföring, samt kostnader för upphandlade kommunikations- och marknadsföringstjänster.
- Utveckla tydliga mätetal för effekterna av kommunikation, dvs det som förväntas hända till följd av en viss kommunikationsinsats. Till exempel mätning av ökad förståelse och kunskap om; stadens tjänster, hur en informationsinsats bidragit till ett önskat förändrat beteende (till exempel minskad nedskräpning), varför och hur större förändringar i stadsrummet genomförs, hur kriser hanteras. Förtroendet för Göteborgs Stad samt den interna kommunikativa mognaden, det vill säga om vi blivit en mer kommunikativ organisation, är andra önskade mätresultat.

- Göteborg Stad kan också, i samverkan med övrig offentlig sektor och akademien, ta fram tydligare mätetal inom området kommunikation för att bättre kunna mäta kommunikation och jämföra mellan olika organisationer.

5.4 Möjliga vägar framåt för kommunikation

Att genomföra åtgärder inom de tre föreslagna områdena i denna rapport – organisering av stadens kommunikationsresurser, ökad styrning och ökad uppföljning av stadens kommunikation – ger förutsättningar för att Göteborgs Stads kommunikation blir mer effektiv och ändamålsenlig.

Det blir tydligare hur resurser, såväl personella som finansiella, fördelar sig i stadens verksamheter. Förslaget möjliggör också att tydligare kunna styra och värdera ambitionsnivån för kommunikationsinsatser och fokusera på det kommunala grunduppdraget. Genom att mäta effekterna av kommunikationen och använda resultatet för att vidareutveckla framtida kommunikation kan målgruppernas nöjdhet och förtroende för Göteborgs Stad öka.

För medarbetare som jobbar med kommunikation inom kärnverksamheten fokuseras uppdraget på strategiskt arbete och i och med det stärker man kommunikation som en del i ledning och styrning. För medarbetare som jobbar med operativ kommunikation ges möjlighet till vidareutveckling och förstärkning av specialkompetenser inom föreslagna enhetens uppdrag. För båda grupperna tydliggörs roller och arbetsfördelning och riskerna för dubbelarbete minskar.

Detta förslag utgår inte ifrån att antal resurser för kommunikation ska öka, snarare tvärtom. När åtgärder som redovisats i förslaget är genomförda och utvärderade finns faktaunderlag för bedömning av rimligt antal resurser för kommunikation.

6 Drivkrafter för administration i Göteborgs Stad

Resultatet från utredningen visar att det finns ett antal olika faktorer som påverkar mängden administration i staden och även upplevelsen av om den är värdeskapande. Det handlar om externa relationer med exempelvis krav på transparens eller styrformer. Men det finns också drivkrafter inom organisationer, till exempel olika yrkesgruppers krav på kontroll över sitt arbete och de processer som administrationen i sig sätter igång inom staden. Utredningen bekräftar även vad som framkommit i forskningen gällande drivkrafter.

6.1 Externa drivkrafter

6.1.1 En förändrad omvärld

Samhällets förväntningar avser sådana som är externa i relation till staden, men som föranleder administrativa uppgifter internt. Samtidigt som samhället utvecklas och förändras behöver Göteborgs Stad anpassa sina arbetsätt. Det handlar om allt högre förväntningar på snabb, tillgänglig och uppdaterad information men även förväntningar på att få vara delaktig i beslut som fattas. Medborgare förväntar sig att enkelt och digitalt kunna jämföra produkter, tjänster, upplevelser och kommuner emellan. Under de senaste decennierna har medborgarna blivit alltmer rättighetsorienterade och ställer högre krav på leverans och kvalitet.

Även händelser i omvärlden har bidragit till administration de senaste åren. Ett exempel som nämnts är hanteringen av pandemin, som medförde nya former av samverkan och samordning, i syfte att förbättra för stadens brukare och medborgare under pandemin, men som kräver administration för att utvecklas och upprätthållas.

För att lösa dagens och framtida samhällsutmaningar ökar behovet av närmare samverkan mellan staten, regionen och kommunen samt civilsamhället och näringslivet. Ett exempel är myndighetsövergripande samverkan för att motverka välfärdsbrottslighet, som förutsätter en stark gemensam kontrollapparat samt rutiner och system som minimerar risken att brott begås. Ökad samverkan med civilsamhället har också medfört behov av att utveckla modeller, strategier och system för samverkan.

6.1.2 Statliga krav

De flesta av kommunens uppgifter regleras, utöver kommunallagen, i speciallagstiftning som exempelvis skollagen, plan- och bygglagen och socialtjänstlagen. Viss speciallagstiftning detaljstyr kommunal verksamhet genom krav på administrativa uppgifter, rutiner, ledningssystem, styrdokument och dokumentation.

Exempel på administrativt omfattande uppgifter är de riktade statsbidragen, kostnadsersättningar och enkäter och rapportering som samlas in. Var för sig kan de administrativa uppgifterna kopplat till den statliga styrningen bedömas rimliga, men den sammanlagda mängden innebär att kärnverksamhet riskerar att trängas undan.

Därutöver drivs administration av en rad lagkrav som ligger utanför kärnuppdraget samt indirekt via stadens centrala styrning, till exempel inom säkerhet, inköp och upphandling samt dataskydd. Både lagkraven och den centrala styrningen i dessa frågor syftar emellertid till att stödja att kärnuppdraget utförs på rätt sätt.

Utredningen visar att de nämnder vars verksamhet är mer statligt reglerad, såsom grundskolan och socialtjänsten, upplever att staten i högre grad driver

administrationen. Statliga myndigheter (till exempel Skolverket, Skolinspektionen, IVO, Socialstyrelsen) genomför tillsyn, uppföljningar. Till det tillkommer utlysning av statsbidrag och hantering av remisser.

Tillväxten av olika granskningsformer är i sig ett uttryck för ökad administration, men det skapar också tryck på den som granskas. Det tar tid och resurser hos de som blir granskade och energi behöver läggas på att göra sig granskningsbara. Dessutom tillkommer ofta administration som en följd av granskningens resultat som till exempel ökade krav på dokumentation.

6.2 Digitalisering och it-system

Digitalisering är en lösning på flera av den offentliga sektorns utmaningar, såsom demografiska utmaningar, kompetensförsörjning, effektiviseringar, ökad kvalitet och tillgänglighet. Digitaliseringen genererar dock även administration för stadens medarbetare.

Göteborgs Stad genomgår omställningar inom digitalisering vilket medför ökad administration på kort sikt. Att köpa in, implementera och kompetensutveckla inom nya digitala verksamhetsstöd är en investering som staden gör för att öka effektiviseringen inom olika verksamheter men vägen dit kan upplevas administrativt omfattande. När införande eller utveckling av flera it-stöd sker samtidigt krävs en omfattande samordning i och med hantering och överföring av information samt beslutsfattande i flera led.

Digitalisering medför nya kompetensbehov och säkerhetskrav/aspekter när arbetssätt, tjänster och service förändras. Här visar utredningen att konsulter fyller en viktig funktion för att säkerställa kompetensen och leveransen. Själva införandet av system kräver administrativt arbete i form av utredningar, möten, planer, utarbetande av riktlinjer och rutiner och så vidare. Verksamhetsanpassade it-system kräver dessutom god kunskap om lagsstiftning och rutiner kopplat till verksamheten vilket gör att personer som är sysselsatta direkt i kärnverksamheten blir involverade.

Ytterligare en drivkraft bakom den upplevda administrationen kopplat till digitalisering är den mängd it-system som stadens medarbetare idag ska hantera. Med den ökade digitaliseringen kommer troligen mängden öka ytterligare. För sällananvändare av systemen kan det bli särskilt omständligt och tidskrävande om systemen inte är enkla att använda. I utredningen framkommer även att kompatibiliteten i systemen behöver förbättras, så att inte samma information behöver matas in i flera system. Även systemintegration omnämns. Utredningen visar även att det finns outnyttjad potential i flera av stadens it-system och tjänster som inte används fullt ut. Följden blir att vissa effektiviseringsmöjligheter uteblir eller att ytterligare system implementeras.

I takt med att digitaliseringen skapat nya möjligheter att dokumentera, hantera information och kommunicera så har även förväntningarna och ambitionerna att göra det ökat. Syftet med all informationsbearbetning och vad det ska användas till upplevs dock inte alltid tydlig.

Bristande kompetens om it-systemen och förståelse för nödvändiga förändringar är också en källa till administrativa skav. Utredningen visar att det finns en känsla av att system inte alltid är utformade utifrån den faktiska uppgiften, utan att arbetet snarare anpassas till systemet.

Ett av de främsta hindren att förverkliga ambitioner med nya digitala lösningar kan beskrivas som det digitala arvet. Det innebär att vara fortsatt kvar i en tidigare logik kring hur arbetsuppgifter ska utföras utan att på riktigt se de möjligheter som digitaliseringen innebär i att göra på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt. Det innebär även att vara fast i gamla tekniska lösningar och system.

6.3 Funktioner och arbetsfördelning

Vilka funktioner som utför de administrativa uppgifterna samt hur uppgifterna fördelas i organisationen har visat sig påverka upplevelsen av och den faktiska mängden administration. Det handlar om arbetsuppgifter som i sig är relevanta för verksamhetens uppdrag, men hanteringen av dessa uppgifter är ineffektiv utifrån olika aspekter. För chefer och medarbetare innebär det bland annat att dokumentation och administration blivit ett allt större inslag i det dagliga arbetet. Många upplever det betungande och svårt och att de inte arbetar med det de utbildade sig för. En av konsekvenserna blir att chefers och medarbetares arbetstid i mindre utsträckning kan användas till direkta kontakter med medarbetare och brukare.

Det kan även handla om att verksamheter har en ineffektiv fördelning av arbetsuppgifter där enklare administrativa sysslor, såsom fakturahantering, beställning av behörigheter, inköp och schemaläggning utförs av kvalificerade personer inom sina verksamhetsområden men som är ”amatörer” när det kommer till administration.

6.3.1 Tillgång till administrativt stöd

Närheten till det administrativa stödet lyfts som väsentligt, då en organisering långt ifrån verksamheten kan göra det svårare att få verksamhetsanpassad hjälp med administrativa uppgifter. Konsekvensen blir att chefer antingen gör de administrativa uppgifterna själva eller väljer att lägga ut dem på den egna personalen vilket stjäl tid från det brukarnära arbetet.

Det efterfrågas ett kvalificerat administrativt stöd till verksamheterna vad gäller till exempel inköp, upphandlingar och HR/rekrytering. Idag finns en upplevelse av att dessa stödfunktioner i för stor utsträckning värnar om strategiskt innehåll i arbetet och inte ser det som sin uppgift att utföra även operativa arbetsuppgifter. De kvalificerade administratörerna arbetar oftast strategiskt åt ledningen med planering, kontroll och uppföljning. Det handlar om arbete som organiserar andras arbete. Dessa blir då kravställare på organisationen och styrningen av verksamheten, vilket driver det administrativa arbetet ytterligare. Det begränsar i sin tur tiden för chefer att ägna sig åt sina huvuduppgifter så som att möta brukare, utveckla verksamheten samt utöva ett nära ledarskap.

Om de kvalificerade stödfunktionerna avgränsar bort de operativa administrativa arbetsuppgifterna i allt för hög grad (professionalisering) riskerar arbetsuppgifterna istället att hamna på chefer långt ut i linjen som i sin tur kanske lägger uppgiften på en undersköterska, stödassistent eller liknande som egentligen ska möta göteborgaren (amatörisering).

6.4 Styrning och uppföljning

Ett av de områden där administrationen upplevs som omfattande är stadens styr- och uppföljningsprocesser. Det handlar om antalet uppdrag, detaljeringsgraden i både styrningen och uppföljningen samt frekvens, form och omfattning i uppföljningen. Planerings- och budgetprocessen kräver också administration under en period. Drivkrafterna bakom administrationen kommer från både kommuncentral och lokal styrning.

6.4.1 Styrning genom program och planer

Visioner, program och planer pekar ut riktning och önskad förflyttning på längre eller kortare sikt genom målsättningar, strategier och åtgärder. Utredningen visar att deltagandet i framtagandet av program och planer samt remisshanteringen driver administration. För vissa program ska även en plan tas fram vilket blir ytterligare administration innan själva genomförandet påbörjas. Dessutom medför mängden program och planer samt mängden målsättningar med tillhörande indikatorer att uppföljningsbördan är hög i verksamheten. Detta har också konstaterats i tidigare ärenden så som vid redovisningen av uppdraget till kommunstyrelsen i fullmäktiges budget för 2020 om att kartlägga styrande dokument med syftet att förenkla och minska antalet program.²⁹

En beräkning vid halvårsskiftet 2022 visar att styrningen genom program och planer har minskat något sedan 2020. Men i de stadsövergripande visionerna, programmen och planerna återstår en mängd styrsignaler. Vid halvårsskiftet fanns ca 470 målskrivningar på olika nivåer samt ca 1400 strategier/åtgärder angivna.³⁰

Den samlade styrningen så som den uttrycks genom mål och uppdrag i fullmäktiges/nämnders/styrelsers budgetar, aktiviteter och insatser i program och planer samt löpande uppdrag är mångfacetterad och det är svårt att få en överblick över allt som ska uppnås. Det försvårar även nämnders och styrelsers möjlighet att prioritera. En faktor som också upplevs generera administration är att hantera den tvärspektoriella styrningen genom program och planer. Det är komplext att integrera de tvärspektoriella frågorna i verksamhetsprocesser och de gemensamma processerna.

²⁹ Diarienummer 0322/20

³⁰ Beräkningen är ungefärlig då det exempelvis går att bedöma antalet mål i översiktsplan på lite olika sätt. Här har vi räknat ÖP:s fylliga målbild som fem mål. Dessa är har lite olika inriktning och skulle kunna delas upp i fler.

Det framkommer så väl i denna utredning som i tidigare utredningar³¹ att förvaltningar och bolag upplever att flera mål, uppdrag och aktiviteter överlappar varandra och/eller det som redan framgår av lagstiftning, reglementen eller ägardirektiv. På så sätt uppstår en slags dubbelstyrning och den administration som krävs för att hantera till exempel ett uppdrag eller rapportera hur arbetet fortlöper eller fallit ut riskerar att svälla och bli omfattande.

När det gäller program och planer framkommer också att en bidragande orsak till ökad administration är när dessa riktas för brett i staden, att alla nämnder och styrelser ska göra allt oavsett möjligheten att påverka framdriften på det aktuella området. Ambitionsnivån är hög och varje verksamhet ser sin fråga och uppdrag som det viktigaste för staden och tenderar därmed att öka administrationen, exempelvis genom samverkan, samordning, uppföljning och rapportering. Allt detta riskerar att tränga undan tid och resurser som istället skulle kunna ägnas åt grunduppdraget och tid med brukare, kunder och medarbetare.

6.4.2 Styrning genom uppdrag

Antalet uppdrag som lämnas av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen samt nämnder och styrelser har ökat under ett antal år. Bilden som ges är att många uppdrag redan omhändertas inom verksamheternas grunduppdrag varför fler uppdrag riskerar skapa ytterligare administration. Varje uppdrag tar tid att hantera och administrera så väl i utstyrningsfasen, genomförandet som vid återrapportering.

En sammanställning av hur många uppdrag som lämnats årligen sedan 2019³² antingen i kommunfullmäktiges budget eller löpande under åren visar på en ökning. Tabellen nedan visar utvecklingen av antalet uppdrag som fullmäktige lämnat till nämnder och styrelser den senaste mandatperioden fram till den 30 september 2022.

Antal uppdrag	2019	2020	2021	22-09-30
I budget	79	183	180	226
Utanför budget	32	133	116	108
KS hemställan	1	42	4	5
Summa	112	358	300	339

En ökning över tid kan också ses i flera nämnder och styrelser. Det handlar både om uppdrag från kommunfullmäktige och den egna nämnden eller styrelsen. Flera förvaltningar och bolag bedömer att en betydande andel av uppdragen, mellan 30–75 procent beroende på verksamhet, är överlappande i termer av vad som anges i reglemente, ägardirektiv och lagstiftning. En upplevd detaljstyrning

³¹ Lindgren, (2022). Kan likvärdigheten styras fram? Utvärdering av förskolans och grundskolans omorganisering i Göteborgs Stad. Rapport 4a och 4b

³² Metoden för att räkna antalet uppdrag ändrades efter 2018 varför en jämförelse längre tillbaka i tiden inte blir rättvisande.

från nämnder, styrelser och kommunfullmäktige i enskilda sakfrågor ökar på mängden administration. Det handlar inte om att förvaltningar och bolag ifrågasätter politikens rätt att ge uppdrag utan om att synliggöra det faktum att varje uppdrag i sig också genererar mer eller mindre omfattande administration. Vissa uppdrag handlar om ett direkt genomförande, medan andra kräver utredning och samordning och därmed mer administration.

På vilket sätt förvaltningar och bolag väljer att hantera uppdragen påverkar också hur administrativt omfattande de blir, såväl för olika verksamheter i den egna organisationen, men även för andra aktörer i staden som involveras i hanteringen av uppdragen. Förvaltningar och bolag vittnar om att det stora antalet uppdrag utgör en stor del av många tjänstepersoners arbete, ibland på bekostnad av kärnuppdraget. Detta resultat ligger i linje med vad som framkom i utvärderingen av omorganisationen av förskola och skola.³³

6.4.3 Uppföljning

Olika uppföljningar i staden upplevs driva mycket administration. Det handlar främst om mängden mål, indikatorer, uppdrag och aktiviteter från budget, planer och program som ska följas upp. Det är kraven i både kommuncentral och lokal styrning som driver administrationen. Det förekommer till viss del att förvaltningar trycker ut den kommuncentrala uppföljningen långt ut i verksamheten istället för att hantera så mycket man kan på central nivå i förvaltningarna.

Ju fler program, planer och uppdrag desto mer uppföljning. Men det handlar också om hur själva uppföljningen utformas, hur ofta, hur detaljerat och hur samordnat detta görs. All denna styrning genererar ett konstant och omfattande flöde av information i hela styrkedjan, det vill säga i linjen och mellan förvaltning/bolag, nämnd/styrelse, kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

Att uppföljningen av planer och program inte är samordnad och förutsägbar innebär en administrativ börda för förvaltningar och bolag. När de dessutom riktas till samtliga nämnder och styrelser oavsett rådighet skapas ytterligare administration. Vidare lyfts att det är administrativt tungt när verksamheter i staden ska följa upp och rapportera i liknande frekvens och omfattning oberoende av nämndens eller styrelsens verksamhet och förutsättningar.

Ett överflöd av information försvårar också för mottagaren att få en överblick och därmed möjligheten att få ut det fulla värdet av den. Risken blir då att kostnaden för att ta fram informationen överstiger nyttan.

6.5 För säkerhets skull

Höga ambitioner, verksamhetsutveckling och lagkrav har medfört skärpta krav på kvalitetsredovisning och dokumentation. Chefer och medarbetare i kärnverksamheten ägnar mycket tid åt att dokumentera. Det finns också inslag

³³ Lindgren (2022). Kan likvärdigheten styras fram? Utvärdering av förskolans och grundskolans omorganisering i Göteborgs Stad. Rapport 4a och 4b

av ”överskrifter” och rapportering ”för säkerhets skull” som görs för att undvika kritik från olika intressenter, internt och externt.

Oavsett verksamhet så är dokumentation en tidskrävande uppgift som upplevs ta tid från det brukarnära arbetet. En drivkraft för att dokumentera för mycket eller överrapportera är osäkerheten för att det inte ska vara tillräckligt eller rädsla för att göra fel. Osäkerheten handlar dels om att det finns en upplevelse av att det saknas tillit i styrkedjan, dels om att tillsyn och revision ska peka på brister. På grund av de höga kraven på dokumentation och osäkerhet kring vad som är tillräckligt, skaffar man sig både hängslen och livrem och dokumenterar och rapporterar hellre för mycket än för lite.

Osäkerhet kan också leda till en oförmåga att prioritera. Detta kan ta sig uttryck i en överdriven omsorg att alltför många görs delaktiga i olika samordnings- och samverkansgrupper, utvecklingsprojekt och workshops. Det leder till en ökning av administration i form av bland annat möten och samordning och planering av dessa. Vilket i sin tur tränger undan tid och resurser som istället skulle kunna ägnas åt grunduppdraget och tid med brukare, kunder och medarbetare.

6.6 Administrativa kategorier – en översikt

Som framgår i avsnitt 1.4.1 har utredningen utgått från sju olika administrativa kategorier. Nedan redogörs kortfattat för hur den administrativa belastningen inom kategorierna bedöms i staden, vilka de primära drivkrafterna är samt hur de kopplar an till de övergripande möjliga vägar framåt som utredningen visar.

HR: Administrationen inom HR tar mycket tid i anspråk då flera av stadens verksamheter är personalintensiva. Rekrytering är en uppgift som chefer ägnar mycket tid åt, men som samtidigt är nödvändig för verksamheten. Vissa av stadens yrkesgrupper är dessutom svårrekryterade vilket kräver mer administration.

HR-processerna är till stor del lagstyrda och utgår bland annat från arbetsmiljölagen, lagen om anställningsskydd, lagen om medbestämmande i arbetslivet, med flera (avsnitt 6.1.2). Mängden administration påverkas även av om arbetsuppgifterna utförs av rätt funktion (avsnitt 6.3) och hur processerna kring samverkan utformas.

Det har skett ett flertal effektiviseringar av HR-processerna de senaste åren. Kartläggning av processerna har gjorts och det finns centralt framtagna mallar och stöddokument som underlättar arbetet. Dessa skulle dock kunna användas av verksamheterna i högre utsträckning vilket skulle kräva en starkare styrning inom området (avsnitt 7.4). Digitaliseringen har gett och ger stora möjligheter till effektivisering av HR-processen (avsnitt 7.1).

Ekonomi: Ekonomiprocessen är till sin natur väldigt administrativ men bedöms i relation till andra processer inte vara bland de mest betungande.

Även ekonomiprocessen styrs till stor del av lagstiftning såsom kommunallagen, lagen om kommunal bokföring och redovisning och lagen om

offentlig upphandling. Externa drivkrafter är även Rådet för kommunal redovisning, stadsrevisionens krav samt riktade statsbidrag och statlig granskning och tillsyn (avsnitt 6.1.2) Internt drivs administrationen av höga detaljkrav på den ekonomiska rapporteringen, både vad gäller omfattning och periodicitet (avsnitt 6.4.3)

Inom ekonomiprocessen finns möjligheter till effektivisering av de administrativa uppgifterna genom ökad kompatibilitet mellan befintliga system och utökad användning av digitala stöd (se avsnitt 7.1). Inköp och upphandling är en del av ekonomiprocessen där flera ser möjligheter till effektivisering genom ökad kompetens och ökat operativt stöd (se avsnitt 7.2)

It och digitalisering: Den administrativa belastningen inom it och digitalisering bedöms vara medelstor i förhållande till övriga kategorier. Dock så påverkar it-systemen den administrativa belastningen inom andra områden, både positivt och negativt.

Administrationen inom området drivs av externa faktorer (avsnitt 6.1). Lagar såsom dataskyddsförordningen, säkerhetsskyddslagen bedöms bidra starkt till administrationen. Administrationen drivs även av förväntningar på effektivisering inom de andra kategorierna.

Inom it och digitalisering finns stora möjligheter till effektivisering, vilket redogörs för i avsnitt 7.1.

Styrning och uppföljning: Förvaltningar och bolag upplever att styrning och uppföljning innebär mycket administration.

Mängden uppdrag och mål i budget, indikatorer/nyckeltal, styrande dokument och löpande uppdrag driver administrationen (avsnitt 6.4). Administrationen skapas framför allt av kommunen själv, där krav från kommunfullmäktige, kommunstyrelse, nämnd eller styrelse i form av mål och uppdrag driver administrationen. Här kan alla beslutsnivåer påverka mängden administration, vilket redogörs för i avsnitt 7.3.

Tvärsektoriell styrning: Tvärsektoriell styrning, exempelvis miljö och folkhälsa, upplevs ha en medelstor påverkan på mängden administration. Den administration som utförs bedöms dock inte alltid nödvändig när den inte tydligt kopplas till kärnuppdraget.

Området styrs mycket av internationella konventioner om mänskliga rättigheter, Agenda 2030, lagstiftning och rekommendationer från statliga myndigheter. Samverkan med civilsamhället genom råd och dialoger driver på administrationen (avsnitt 6.1). Även styrningen i form av program och planer samt löpande politiska uppdrag driver administrationen inom området (avsnitt 6.4)

Det finns möjligheter att effektivisera arbetet och minska administrationen med tvärsektoriell styrning, vilket framgår av avsnitt 7.3.

Arbetsprocesser och kvalitetssäkring: Administrationen inom området bedöms vara omfattande för förvaltningar och bolag. Innehållet i kategorin är

dock ansvarområden som primärt ligger inom nämnder och styrelser verksamheter. Det handlar främst om uppgifter på enhetsnivå som exempelvis hantering av rutiner, schemaläggning och dokumentation.

Den statliga styrningen och uppföljningen utifrån speciallagar och kvalitetskontroller driver administrationen inom området (avsnitt 6.1.2). Även den interna hanteringen av arbetsuppgifterna påverkar mängden administration (avsnitt 6.3 och 6.5).

Kommunstyrelsen kan stödja nämnder och styrelser genom starkare samordning och stöd, vilket redogörs för i avsnitt 7.4. Inom flera av arbetsuppgifterna bedöms digitalisering kunna minska administrationen, se avsnitt 7.1. Hur arbetet fördelas inom verksamheten bedöms även påverka uppfattningen och omfattningen av uppgifterna, se avsnitt 7.2.

Kommunikation: Utredningen visar inte att kommunikation upplevs som en omfattande administrativ uppgift i relation till andra områden.

Administration inom området drivs av externa faktorer (avsnitt 6.1) såsom lagkrav i offentlighets- och sekretesslagen, språklagen och kommunallagen men även av samhällets förväntningar på öppenhet, korrekt och lättillgänglig information. Även hur arbetet fördelas i verksamheten påverkar (avsnitt 6.3).

Kommunstyrelsen kan bidra till minskad administration genom att i högre utsträckning styra, samordna, prioritera och följa upp kommunikation, vilket redogörs för i kapitel 5.

7 Möjliga vägar framåt för minskad administration

7.1 Fortsatt digitalisering

Digitaliseringen har potential att effektivisera delar av arbetet för flera yrkesgrupper. Göteborgs Stad befinner sig i en transformation och har stora möjligheter att använda nya digitala lösningar för att skapa värde för dem vi är till för och möta samhällsutmaningar så som kompetensförsörjning. Att använda nyttorealiserings³⁴ som metod kan vara ett stöd i arbetet med att prioritera och styra investeringar samt att säkerställa att man lyckas skapa förväntade nyttor.

Genom beslut om Göteborgs Stads policy för digitalisering och IT fastställdes engemensam definition av begreppet digitalisering. Digitalisering ska ses som en metod för verksamhetsutveckling. Detta förutsätter dock att processen aktivt strävar mot att realisera potentialen som finns i digitaliseringen, vilket kräver

³⁴ Nyttorealiserings innebär ett systematiskt tillvägagångssätt där man specificerar, kvantifierar och värderar de förväntade nyttorna för de inblandade intressenterna.

arbete med nyttorealiserings och en öppenhet både för nya arbetssätt samt nya perspektiv i utvecklingsarbetet.

De förändrade arbetssätten i och med digitaliseringen innebär en form av kompetensväxling som stadens medarbetare har olika förutsättningar att ta till sig. Det är därför viktigt att säkerställa att alla medarbetare förstår och kan leva upp till förväntningar om att arbeta alltmer i en digital arbetsmiljö. Den digitala mognaden och förmågan i hela organisationen behöver öka. Den digitala arbetsmiljön behöver vara en naturlig del av det systematiska arbetsmiljöarbetet. Utredningen visar att det finns behov av:

- Ytterligare systemintegrationer och ett mer effektivt nyttjande av befintliga system. Digitalisering medför nya möjligheter för individer, verksamheter och system att inhämta, utbyta och analysera information. Genom att använda den fulla potentialen i befintliga it-stöd skulle antalet olika system som stadens medarbetare använder kunna minska.
- Att säkerställa att utvecklingen av it-systemen är användardriven och möter det efterfrågade behovet hos verksamheten. De behöver även vara intuitiva för anställda att använda.
- Att säkerställa kompetens hos användaren. Rätt förutsättningar för nya arbetssätt är mer än utbildning i verktyg och system. Digitaliseringen sätter fokus på medarbetares kompetens att hantera digitala verktyg och förståelse för nya lösningar som leder till effektivisering. Den digitala mognaden behöver öka.
- Fortsatt fokus på förändringsledning. För att en införd digital lösning ska användas som tänkt, och ge förväntad nytta, behöver arbetssätt alltid förändras. Med för stort fokus på verktyg och system finns risken att befintliga arbetssätt ”flyttas in” som den är i en digital miljö, utan att nyttja den potential som finns.

Ytterligare ett sätt att minska administrativa uppgifter med hjälp av digitalisering är att förenkla och automatisera processer och uppgifter. I uppdraget om införandet av en mer kostnadseffektiv myndighetsutövning (dnr 0129/22) redogörs för pågående utvecklingsarbeten, behov av fortsatt utveckling, potentiell automatisering samt fortsatt hantering av identifierade behov.

Kommunfullmäktige har beslutat om en policy för digitalisering och IT samt en riktlinje för styrning, samordning och finansiering av digital utveckling och förvaltning. Styrmodellen träder i kraft vid årsskiftet 2022/2023 och ger förutsättningar för att minska administrationen genom digitalisering. Styrmodellens ansats är att möjliggöra nya arbetssätt som förväntas bidra till en starkare styrning av och ge möjlighet till samlade prioriteringar för kommunkoncernen i sin helhet.

I Göteborgs Stads plan för digitalisering 2023 – 2026 (dnr 0617/21) framgår att det saknas ett gemensamt arbetssätt, definitioner och fokus på hur data kan drivas som strategisk resurs. Det finns behov av att tydliggöra ägarskap och skapa gemensamma rutiner för hur data ska hanteras inom kommunkoncernen. Insatser för området tas omhand i samband med genomförande av planen.

7.2 Administrativt stöd

Dessa möjliga vägar framåt baseras på att lösa nuvarande arbetsituation för verksamheten. Den potential som digitaliseringen medför innebär troligen att det nära administrativa stödet kommer att ändra karaktär och omfattning.

Genom att säkerställa att de administrativa uppgifterna utförs av rätt funktion och av personer med adekvat kompetens för detta kan den sammanlagda administrationen minska.

Resultaten från utredningen är samstämmiga med forskning, erfarenheter från Chefoskopet och tidigare genomförda utredningar³⁵ i det att det är viktigt att det finns tillräckligt med administrativa resurser i form av personal vars uppgift är att utgöra ett administrativt stöd för chefer och medarbetare i verksamheten.

Behoven och hur dessa bäst tillgodoses kan variera mellan olika verksamheter och bland annat bero på hur personalintensiv den är. Det gäller att balansera behovet av kvalificerat, professionellt stöd från administrativa stödfunktioner och behovet av det nära stödet i mer vardagliga sysslor så som bemanning, vaktmästeri etcetera.

Inriktning kan också vara att digitalisera administrativa arbetsuppgifter för att skapa tid och handlingsutrymme för medarbetare och chefer inom välfärdssektorn att ägna sig åt kärnuppgifter.

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. Utredningen visar på ett behov av att:

- Fortsätta arbetet med chefers förutsättningar samt möjligheter att utöva ett nära ledarskap.
- Värdera vem som ska utföra såväl de strategiska som de operativa administrativa uppgifterna exempelvis utifrån effektivitet. De utmaningar som finns med kompetensförsörjningen innebär att personal i verksamhet som är anställda för att möta brukare, kunder och medborgare behöver dedikeras till att göra just det.
- Värdera kompetenskrav vid rekrytering av administrativ personal. Väg behov av utbildningsnivå för de faktiska arbetsuppgifterna.
- Öka det operativa kvalificerade stödet för chefer exempelvis i rekryteringsarbetet. Bemanning och kompetensförsörjning är tidskrävande arbetsuppgifter för många chefer. Bristfällig rekrytering genererar dessutom mycket administration på sikt.

Ansvaret för att arbeta med de möjliga vägar framåt som redovisas i detta avsnitt ligger till stor del på respektive förvaltning och bolag. De behöver ha en bild av hur behoven av och tillgången till det administrativa stödet ser ut i den egna verksamheten för att ha en effektiv organisation

³⁵ Till exempel ärende 0858/20 om förhållandena inom den myndighetsutövande barn- och ungdomsvården och förutsättningarna att leva upp till gällande lagstiftning.

7.3 Styrning

I staden finns flera olika styrformer och styrning som tillsammans kan skapa dubbelstyrning, detaljstyrning och/eller överdos av styrning.

7.3.1 Minska mängden styrande dokument

Utredningen bekräftar iakttagelser i tidigare utredningar om styrande dokument.³⁶ Mängden styrande dokument medför att chefer och medarbetare har svårt att få överblick av styrningen, svårigheter att prioritera och upplevelse av detaljstyrning.

För att skapa mer tid för grunduppdraget och brukarnära verksamhet behöver mängden styrande dokument minska. Det ger möjlighet för förtroendevalda och tjänstepersoner att ha överblick över styrningen och av de ekonomiska konsekvenserna av målsättningarna, intentionerna och åtgärderna. Det ökar förutsättningarna för att värna ett hela staden-perspektiv vid beslutsfattandet i olika frågor. Det minskar även tid och resurser för att ta fram, implementera och följa upp dokumenten.

Ett färre antal dokument innebär att resurserna riktas mot de områden som staden vill och bör prioritera. Det möjliggör också ett kraftfullare genomförande och mer djupgående analyser i samband med uppföljning av resultat och effekter. En minskad styrtyngd minskar också risken för målkonflikter.

Stadsledningskontoret kommer att fortsätta de senaste årens arbete med den löpande styrningen av tillkomsten, karaktären på och innehållet i stadsövergripande styrande dokument. Valet att ta fram en ny plan eller program ska ske under övervägande av om det finns andra sätt att styra på och om det redan finns styrning inom området. Framgent bör övervägas huruvida kommunstyrelsen genom stadsledningskontoret i större utsträckning bör leda eller aktivt delta i arbetet med att ta fram stadsövergripande program för att få ökad rimlighet i nämnders och styrelser åtagande under planeringsperioden och hålla nere den administrativa kostnaden. Det ökar även förutsättningar att värna ett hela staden-perspektiv.

Tempot behöver öka i arbetet med att minska antalet planer och program och för detta krävs aktiva ställningstaganden kring prioriteringar.

De nämnder och styrelser som har en stor mängd lokala styrande dokument, planerande såväl som reglerande, bör göra en översyn i syfte att minska sin administration och undvika överdos av styrning.

För program och planer visar utredningen på behov av att:

- Ytterligare minska antalet program och planer (stadsövergripande och lokala) samt att tempot i detta arbete behöver öka.

³⁶ Dnr 0322/20, Kartläggning av stadens styrande dokument med syftet att förenkla och minska antalet program. KF 2022-05-19 § 14, Dnr 1691/20 Redovisning av uppdrag att utreda Förutsättningarna för att samordna planerande styrande dokument inom den strategiska stadsplaneringen

- Minska antalet mål (och indirekt målens indikatorer) i program och planer för att undvika målträngsel och parallellstyrning. Undvika nya åtgärder och insatser som redan ingår i nämnders och styrelse grunduppdrag eller redan reglerade i lagstiftningen.
- I huvudsak rikta genomförandet av program och planer till de nämnder/förvaltningar och styrelser/bolag som har rådighet över sakfrågan och vilkas insats ger stor effekt och nytta för medborgare, brukare och kunder. Lika krav för alla kan vara ineffektivt.
- Samtliga nämnder och styrelser ser över sin styrning genom styrande dokument utifrån målsättningen att minska administration.

Stadsledningskontoret avser att återkomma till kommunfullmäktige med ett förslag till revidering av Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument, bland annat avseende målstyrning i program och planer.

7.3.2 Effektivare tvärssektoriell styrning

Tidigare utredningar har visat att det är främst antalet planerande styrande dokument kopplat till tvärfrågor som har ökat. Det uppstår idag trängsel i brytpunkten mellan linjen och tvärssektoriella områden.

För att få effekt av stadens tvärssektoriella styrning och synliga resultat finns ett fortsatt behov av att integrera tvärssektoriella frågor i nämnders och styrelser grunduppdrag, genom att:

- Intensifiera arbetet med sammanslagning och samordning av program och planer inom tvärssektoriell styrning och/eller integrera tvärssektoriella områden i andra program och planer.
- Beakta att styrning redan finns via reglementen, ägardirektiv och lagstiftning men att tvärssektoriella områden behöver integreras i genomförandet av grunduppdraget. Kopplingarna mellan tvärssektoriellt arbete och arbetet i linjen kan lyftas fram i andra former än genom styrande dokument. Detta för att undvika parallell och motstridig styrning och ökad administration.
- Stödja och underlätta implementeringen av tvärssektoriella frågor genom vägledning och samordnande aktiviteter. Överväg vilka som ska vara delaktiga i tvärssektoriella frågor.

I ärendet Redovisning av uppdrag att utreda förutsättningar för samordning av program och planer inom folkhälsa, jämlikhet och mänskliga rättigheter (dnr 1690/20) lyfts ett antal förutsättningar och förslag som ligger i linje med möjligheterna att minska administrationen.

7.3.3 Effektivare uppföljning

Det finns möjligheter att minska administrationen genom att ytterligare effektivisera uppföljningen och hitta en rimlig nivå och form. För att minska administrationen behöver ett arbete ske i hela styrkedjan, från kommunfullmäktige till nämnder och styrelse och vidare till verksamheten (se

figur sid 6). Det behövs även en digital infrastruktur och gränssnitt för att information som indikatorer och prestationer ska kunna utbytas på ett effektivt sätt. Varje del av infrastrukturen skapar nytta var och en för sig, men de största effekterna uppstår när lösningarna byggs ihop och kan interagera med varandra.

Stadsledningskontoret arbetar kontinuerligt med att effektivisera kommungemensamma uppföljningar. För närvarande pågår ett arbete med att systematisera uppföljningen av program och planer i syfte att förenkla denna och minska uppföljningsbördan hos förvaltningar och bolag. För uppföljningen av kommunfullmäktiges budget finns en ny uppföljningsstruktur och en hantering av fullmäktiges mål. Den togs fram utifrån ett uppdrag i kommunfullmäktiges budget 2019. Den nya strukturen ska förenkla och förtydliga uppföljningen till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Uppföljningen utgår ifrån avvikelserapportering utifrån grunduppdraget och frågor som berör uppsiktsplikten.

Även nämnder/förvaltningar och styrelser/bolag behöver arbeta med att effektivisera sina uppföljningsprocesser utifrån kvalitet, nytta och rådighet.

Utredningen visar på ett behov av ett fortsatt arbete i hela styrkedjan genom att:

- Minska mängden mål och tillhörande indikatorer.
- Fortsätta förenkla uppföljningen och effektivisera genom att utnyttja digitaliseringens möjligheter och de gemensamma it-system som staden redan använder. Uppföljning av indikatorer och prestationer är ett exempel där digitalisering kan effektivisera administrationen och uppföljningen.
- Se över omfattningen, detaljeringsgraden och vilka förvaltningar och bolag som ska rapportera på vad utifrån deras rådighet. Genom att utgå från när uppdragets effekter och måluppfyllelse rimligen kan nås (på kort eller lång sikt) kan frekvensen i uppföljningen minska.
- Beakta om det finns andra effektivare former för uppföljning än dokumentation i alla led i styrkedjan. Dialog kan vara ett sätt att nyansera uppföljningen och ge direkt återkoppling till verksamheten som kan användas i ett förbättringsarbete.

7.3.4 Uppdrag

Antalet uppdrag från kommunfullmäktige, nämnder och styrelser har ökat de senaste åren. Flera uppdrag avser det som redan ingår i grunduppdraget utifrån reglementen, ägardirektiv och lagstiftning vilket skapar extra administration men även en upplevelse av detaljstyrning och brist på tillit. Exempel är uppdrag som innebär att nämnd/förvaltning och styrelse/bolag ska säkerställa, stärka, verka för eller arbeta för uppgifter som redan styrs och följs upp på annat sätt. Många uppdrag överlappar varandra vilket ökar komplexiteten i handläggandet.

Förvaltningar och bolag har dock möjlighet att påverka hur uppdragen ska omhändertas och därmed mängden administration som respektive uppdrag genererar. Idag ger stadsledningskontoret vägledning i hur uppdragen bör

återrapporteras till kommunfullmäktige i samband med att uppdragen styrs ut till nämnd/styrelse.

De möjligheter till minskad administration som framkommit under utredningen är:

- Arbeta mer med strukturerade dialogformer på olika sätt mellan tjänstepersonsorganisationen och förtroendevalda i syfte att undvika överlappande eller likartade uppdrag och uppdrag som redan ingår i grunduppdraget. Det ger också förutsättningar för ett effektivt och ändamålsenligt omhändertagande av uppdragen i förvaltningen/bolaget.
- Ersätt viss inhämtning av kunskap om verksamhetsfrågor med muntlig dragning istället för rapportering genom dokumentation.
- Regelbundet pröva om uppdragen fortfarande är aktuella och hur de ska genomföras i syfte att minska administrationen.

7.3.5 Ärendeprocessen

Inom ärendeprocessen pågår redan arbete med standardisering och effektivisering av processen. Staden får nu, genom successivt införande, ett nytt dokument- och ärendehanteringssystem som alla nämnder och styrelser ska använda. Det nya systemet kommer att förenkla administrationen och göra att förvaltningar och bolag arbetar mer lika i staden. Systemet underlättar ordning och reda på informationen, förenklar administrationen och att följa lagar och riktlinjer på ett bättre sätt. Systemet gör det möjligt att koppla på e-tjänster och andra integrationer på ett helt annat sätt än idag. Det kommer även att finnas en stadengemensam handbok som stöd för handläggare.

Det framgår av kommunfullmäktiges riktlinjer för kommunstyrelsens remisshantering att remissarbetet ska bedrivas så rationellt och restriktivt som möjligt utan att avkall görs på kraven på inflytande och demokrati i den kommunala verksamheten. Utredningen visar att mängden administration kan minska genom en striktare bedömning av vilka externa remisser som ska besvaras samt vilka instanser som ska vara involverade. Det sistnämnda gäller både de remisser som skickas från kommunstyrelsen och de remisser som skickas från nämnder och styrelser i staden.

För att minska administrationen kopplat till remisser kan:

- Kommunstyrelsen överväga om staden ska välja att svara på färre externa remisser än vad som görs idag.
- Nämnder och styrelser skicka remisser till ett färre urval av nämnder och styrelser.

Det pågår ett arbete på stadsledningskontoret att revidera Göteborgs Stads riktlinje för kommunstyrelsens remittering i syfte att tydliggöra stadens remisshantering. Syftet är också att minska administrationen genom restriktivt urval av remittenter.

Förvaltningar och bolag kan bli bättre på att synliggöra administrativa kostnader i beslutsunderlag. Detta för att möjliggöra övervägningar om hur ambitionsnivån kan justeras utifrån resurser och nytta.

7.4 Samordningsvinster

Forskningen visar att ju större en organisation är, desto mer komplex blir styrningen och behovet av samordning, vilket leder till växande administration. Det ger samtidigt goda möjligheter till stordriftsfördelar. Stadsledningskontoret har enligt kommunfullmäktiges budget 2022, för kommunstyrelsens räkning, ansvar för att centralt samordna stadens verksamheter för att säkerställa god måluppfyllelse och optimering av stadens resurser. Varje nämnd och styrelse är ansvarig för sin verksamhet men ska även värna ett hela staden-perspektiv. Därutöver finns nämnder och styrelser med särskilda samordningsansvar.

Stadsledningskontoret och andra förvaltningar och bolag vars nämnder eller styrelser har samordningsansvar kan, i samarbete med andra förvaltningar och bolag, identifiera områden/uppgifter/processer där en samordning är relevant och leder till nytta och effektivisering i ett hela staden-perspektiv. Det kan till exempel handla om stödjande strukturer, standardisering, centralt framtagna stöddokument och mallar som ska användas av verksamheterna i staden. Det handlar om att tydliggöra när stadens verksamheter ska använda sig av gemensamma tjänster och verktyg för att faktiskt nå stordriftsfördelar. I detta arbete är det viktigt att både säkerställa möjligheten för förvaltningar och bolag att kunna realisera effekterna samt efterlevnaden av den. Ett område kan vara kommunikation, se kapitel 5. En tydligare styrning minskar även utrymmet för förvaltningar och bolag att driva parallella processer som bidrar till dubbelarbete och ökad administration

Stadsledningskontoret kan i utpekade uppdrag driva implementering eller följa genomförandet.

- Stadsledningskontoret och andra förvaltningar och bolag vars nämnder eller styrelser har samordningsansvar kan, utifrån ett hela-stadenperspektiv, underlätta för andra förvaltningar och bolag genom att ytterligare identifiera områden/uppgifter/processer där en samordning leder till nytta och minskad administration.

8 Sammanfattande slutsatser

Uppdraget till kommunstyrelsen är att minska administrationen i flertalet verksamheter, exempelvis kommunikation. Utredningens slutsats är att administrationen kan minska i de delar som staden har rådighet över och visar på några möjliga vägar framåt. Det handlar primärt om hur staden arbetar med styrning och ledning, hur digitaliseringens möjligheter utnyttjas och hur det administrativa stödet ser ut. Det handlar även om politiska prioriteringar samt att finna en balans mellan tillit och kontroll. En del av vägarna framåt tar sikte

på åtgärder som staden kan göra något åt i närtid. Dessa åtgärder kan behöva omvärderas när digitaliseringen, med modernare och smartare it-system i verksamheten, har kommit längre. Inom samtliga delar pågår utvecklingsarbeten men stadens resurser är begränsade, såväl ekonomiskt som personellt vilket medför behov av att prioritera.

Den statliga styrningen är en stor anledning till den administration som görs i staden, men är något som staden inte kan påverka i högre grad. Däremot finns det administrativa krav som staden själv skapar och därmed har möjlighet att påverka. Utredningen har fokuserat på den administration som skapas av samtliga nivåer i styrkedjan; från kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, nämnd, styrelse, förvaltnings- eller bolagsledning till verksamhetsanknuten administration.

Det har framkommit att den ökade mängden uppdrag från kommunfullmäktige, nämnd eller styrelse, samt en alltmer omfattande hantering av dessa, bidrar till administrativ tillväxt. Även förvaltningar och bolags arbetssätt för att omhänderta uppdragen kan generera ökad administration. Det finns ett stort ansvar i att omhänderta uppdragen på ett så effektivt sätt som möjligt.

Administrationen upplevs ofta vara omfattande i stadens verksamheter. Samtidigt finns förståelse för att administrationen är en förutsättning för kärnverksamheten och att nyttan inte nödvändigtvis skapas i den verksamhet som utför administrationen. Nyttan kan exempelvis tillfalla medborgaren i form av likvärdighet, rättssäkerhet, bättre kvalitet samt demokratisk insyn och påverkan. Eller att en annan myndighet får tillgång till viktig information.

En hög ambitionsnivå i staden leder till att samtliga nivåer i styrkedjan kontinuerligt lägger till nya krav, uppdrag och uppgifter som därmed skapar ny administration. Ofta utan analys om vad som kan utgå. För att minska administrationen behöver samtliga nivåer som påverkar styrningen bättre prioritera vad som ska göras, vem som ska göra det, hur det ska göras och när det ska ske. Men framför allt börja förenkla, ta bort vissa administrativa aktiviteter och sluta göra uppdrag eller uppgifter när nya tillkommer. Utgångspunkterna måste vara att det staden gör skapar reellt värde för dem staden är till för. Nya uppdrag, styrformer, gemensamma program och planer som ofta är uttryck för en hög ambitionsnivå, behöver ställas i relation till tid och resurser för att klara grunduppdraget och för kunna öka tiden med brukaren och kunden.

Generellt kan konstateras att mätning, uppföljning och kontroller driver administration. Ökad regel- och detaljstyrning, granskning och kontroll medför en avprofessionalisering och en rädsla för att göra fel eller våga prioritera. Här finns det behov av att hitta en balans mellan regelstyrning och handlingsutrymme för professionen och dess förmåga att prioritera och värdera nyttan för dem staden är till för. En väg är att hitta en rimlig nivå och rätt form på uppföljningar, utvärderingar och kontroll som genomförs vid lämpliga tillfällen i staden. Det sker genom att värdera kontrollkostnad mot kontrollnytta. En annan väg är att arbeta mer med strukturerade dialogformer på olika sätt mellan tjänstepersonsorganisationen och förtroendevalda.

Effektivisering samt nya prioriteringar och arbetssätt är nödvändiga framöver. I det arbetet spelar digitalisering en viktig roll. Göteborgs Stad befinner sig i en transformation med stora möjligheter att använda nya digitala lösningar för att skapa värde för dem vi är till för och möta samhällsutmaningar så som kompetensförsörjning. Men det finns även ett digitalt arv och infrastruktur som bygger på tidigare fattade beslut och underliggande strukturer som antingen hindrar eller möjliggör digital handlingskraft och minskad administration. Genom att säkerställa en användardriven utveckling med mod att tänka nytt och prova nya lösningar möter digitaliseringen det efterfrågade behovet hos verksamheten. Kompetenshöjande insatser behövs för att nå en digital mognad³⁷ för att öka nyttan med digitalisering. Utmaningen framöver blir att prioritera bland de ökade behoven av digitalisering och kompetensutveckling samt finansieringen av detta.

Andelen handläggare av den totala personalvolymen i förvaltningarna har ökat. Troligen beror utvecklingen på ökade statliga krav och en hög ambitionsnivå i staden samt nya uppdrag och uppgifter i hela styrkedjan. Denna utveckling förutsätter kvalificerade handläggare för att nå stadens målsättningar. Risken är dock att det för staden som helhet skapas ytterligare administration som en följd av detta. En värdering av balansen mellan tiden för det strategiska administrativa arbetet kontra det kvalificerade operativa stödet och brukarnära arbetet behöver ske både inom respektive verksamhet och på en övergripande stadennivå.

Utredningen om konsultköp visar inte att ett mer restriktivt användande av konsulter skulle påverka mängden administrationen i någon större omfattning. Köp av konsulttjänster handlar om att trygga försörjningen av kompetens och resurser i organisationen för att kunna utföra uppdragen på bästa vis. Det är av central betydelse att förvaltningar och bolag genomför inköpen utifrån välgrundade beslut samt att kontrollen över inköpen är god. Därför behöver förvaltningar och bolag alltid ha en grundad analys och medvetenhet om orsakerna till att man anlitar konsulter.

Kommunikation är ett område där kunskapen om målgruppsnytta och effekter är begränsad. Således kan kommunikation vara ett område där staden i stället behöver öka sin kunskap genom att följa upp och mäta effekter om insatta resurser leder till den önskade nyttan. Detta möjliggör framtida prioriteringar inom området. Att genomföra åtgärder vad gäller organisering av stadens kommunikationsresurser, ökad styrning samt uppföljning av stadens kommunikation kan ge förutsättningar för att Göteborgs Stads kommunikation blir mer effektiv och ändamålsenlig. Frågan om hur kommunikation ska organiseras, för att dra nytta av stordriftsfördelar och att arbetsfördelningen inom området sker effektivt och ändamålsenligt, behöver dock utredas vidare.

Kommunstyrelsen har ett särskilt ansvar för styrning, ledning och samordning liksom uppsikt. I detta ansvar inryms flera av stadens gemensamma processer, exempelvis inom HR, kommunikation, planering, budget och uppföljning. I

³⁷ Digital mognad är organisationens förmåga att tillgodogöra sig nyttorna med digitalisering. Detta mäts genom en positionering i två dimensioner, digital förmåga och digitalt arv. Statusrapport Digital Mognad i Offentlig Sektor, 2020

samordningsansvaret ingår även att säkerställa en effektiv tvärspektoriell styrning. Inom dessa områden pågår kontinuerligt arbete med effektiviseringar men utredningen visar på ett behov av förstärkt styrning, samordning och prioritering.

Mycket av det som kommit fram i utredningen kan stadsledningskontoret arbeta vidare med inom ramen för kommunstyrelsens uppdrag. Men för vissa frågor behövs politiskt ställningstagande kring ambitionsnivåer och prioriteringar.

Nämnder och styrelser kan inom ramen för sitt verksamhetsansvar använda rapportens slutsatser och möjliga vägar framåt för eget effektiviseringsarbete i syfte att minska administrationen.

Hela styrkedjan behöver belysa vad som tar mycket tid, energi och var förekommer det flaskhalsar, dubbelarbete och vilket värde tillför den mottagaren, brukaren/kunden. För att värna ett hela staden-perspektiv krävs att staden tillsammans går från delar till helhet och att det genomsyrar hela kedjan från högsta ledning till medarbetare.

Referenser

Ahlbäck Öberg, S. (2010). *Framväxten av granskningssamhället: En fråga i författningspolitisk skugga*, artikel i Statsvetenskaplig Tidskrift (Vol 112 Nr 5)

Alvehus, J. & Kastberg, G. (2019). *Ökande administration – Belägg och potentiella förklaringar: två essäer*. KFi-rapport nr 155, Göteborgs Universitet

Dellve, L. mfl. (2020) *Attraktivt och hållbart chefsarbete - Organisatoriska förutsättningar och chefsarbete i Göteborgs stad*. Samling Gothenburg Studies in Work Sciences, Nr 22

Digital Mognad i Offentlig Sektor, (2020). Statusrapport Forskningskonsortiet Digital Förvaltning, Swedish Center for Digital Innovation

Eriksson, C. & Ivarsson Westerberg, A. (2021) *Ingen reklam tack – en ESO-rapport om myndigheternas kommunikation*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2021:3.

Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2014). *Administrationssamhället*, Studentlitteratur

Göteborgs Stad, stadsledningskontoret. (2021) *Förhållandena inom den myndighetsutövande barn- och ungdomsvården i staden avseende förutsättningarna att leva upp till den lagstiftning som finns för att tillgodose skydds- och vårdbehoven för utsatta barn*. Dnr 0858/20.

Göteborgs Stad, stadsledningskontoret (2020) *Kartläggning av styrande dokument Uppdrag till kommunstyrelsen i kommunfullmäktiges budget 2020*. Dnr 0322/20.

Hood, C & Dixon, R. (2015) *A Government That Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*, Oxford University Press

Ivarsson Westerberg, A. (2018). *En förenklad och effektivare administration? Lärdomar från ett följeforskningsprojekt*, Södertörns högskola.

Karlsson, T.S. (2017) *New Public Management – Ett nyliberalt 90-talsfenomen?* Studentlitteratur.

Lindgren, L. (2022). *Kan likvärdigheten styras fram? Utvärdering av förskolans och grundskolans omorganisering i Göteborgs Stad*. Rapport 4a och 4b. Göteborg: Förvaltningshögskolan.

Magnusson, Khisro och Lindroth, (2020), *Det digitala arvet: Analys och rekommendation*, Göteborgs Universitet

Montin, S. (2016). *Statens styrning av kommunerna (2016:24), bilaga 2*, Statskontoret

Montin, S. (2017). *Debatt pågår! Kommunerna och förvaltningspolitiken under nästan 40 år*, SKR-rapport.

Mintzberg, H. (2017), *Managing the Myths of Health Care: Bridging the Separations between Care, Cure, Control, and Community*, Berrett-Koehler,

Slutrapport: Stadsutvecklingswebben – driftsorganisation efter 2021, Vergenta

Slutrapport för forskningsprojektet Den kommunikativa organisationen, (2018)
Lunds universitet.

SOU 2018:38: Bringselius, L. (red) (2018) *Styra och leda med tillit - Forskning och praktik*.

SOU 2018:47: Tillitsdelegationen (2018). *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*. Huvudbetänkande

Statskontoret. (2022). *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner. Rapport 2022:9*.

Statskontoret (2022) *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2021*.

Svensson, P. (2019) *Att skapa helhet i offentlig sektor – Tankar om tvärsektoriellt arbete*, Nordic Academic Press.