

Sektionen för Demokrati och styrning

Kommunkompassen

Analys

av Göteborgs Stad

juni 2007

Innehåll:

1. Vad är Kommunkompassen?
2. Göteborgs Stad i förhållande till Kommunkompassen: En sammanfattande genomgång
3. Detaljerad genomgång i förhållande till Kommunkompassens åtta områden
4. Poängsammanställning

Barbro Östberg, Kungälv kommun

Britt Ståhldal, Kjell-Åke Eriksson, Leif Eldås,

Gunnar Gidenstam, Sveriges Kommuner och Landsting

1 Vad är Kommunkompassen

Kommunkompassen är ett verktyg för utvärdering och analys av kommuners sätt att arbeta. Verktuget har arbetats fram av Oslo Universitet i samverkan med Åbo Akademi och Kommunenes Sentralforbund i Norge. Det har använts i ett flertal kommuner i samtliga nordiska länder. Sveriges Kommuner och Landsting använder Kommunkompassen som ett av flera instrument för kommunal kvalitetsutveckling. Arbetet sker i samarbete med professor Harald Baldersheim, Oslo Universitet och Morten Øgård, Högskolan Agder, Kristiansand

Kommunkompassen analyserar en kommun utifrån samspelet mellan

- det politiska systemet
- kommunernas förmedling av tjänster
- kommunen som arbetsplats
- utvecklingen av lokalsamhället.

Som framgår utvärderar Kommunkompassen inte verksamheten i sig utan sättet att leda den och sättet att samspela i organisationen.

Vid en utvärdering inhämtar oberoende experter information från tre källor:

- Intervjuer
- Officiella dokument
- Kommunens hemsida.

Resultatet sammanställs i en rapport som innehåller poängbedömning och en kvalitativ beskrivning av hur kommunen fungerar.

Bedömningarna görs med utgångspunkt från åtta huvudområden. Varje huvudområde består av flera delområden inom vilka ett antal frågor belyses. Bedömningen görs mot bakgrund av teorier med betoning på mål- och resultatstyrning, decentralisering och medborgar- respektive brukarorientering.

De åtta huvudområdena är:

- Offentlighet och demokratisk kontroll
- Tillgänglighet och brukarorientering
- Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän
- Ledning, decentralisering och delegering
- Kontroll och rapportering
- Personalpolitik
- Verksamhetsutveckling
- Samhällsbyggnad.

En kommun som utvärderas med hjälp av Kommunkompassen får som resultat värdefull information om både styrkor och förbättringsområden. Rapporten innehåller en kvalitativ beskrivning av kommunens sätt att arbeta och en poängsättning som knyts till en stor mängd delfrågor. Detta skapar goda förutsättningar för att lära genom jämförelser med andra kommuner som också utvärderats. Till utpekade förbättringsområden blir det naturligt att koppla handlingspla-

ner för förändring. Många kommuner väljer sedan att efter några års arbete genomföra en förnyad utvärdering med hjälp av Kommunkompassen för att på så sätt få sina förbättringsinsatser bekräftade.

2 Göteborgs Stad i förhållande till Kommunkompassen - En sammanfattande genomgång

Allmänt om Göteborg

Göteborg är landets andra största stad med drygt 481 000 invånare belägen på Sveriges västkust. Göteborg anlades på initiativ av Gustav II Adolf och fick sina stadsprivilegier 1621. Redan under stenåldern fanns en bosättning vid Göta älvs utlopp och staden har även haft flera föregångare, men dessa låg dock längre upp längs älven.

I takt med att Göteborg växte och kom att bli landets huvudhamn för export så byggde affärs- och industrimän från framför allt Storbritannien upp betydelsefulla verksamheter i staden. En betydande del av den svenska exporten och importen sker fortfarande via Göteborgs hamn som är Nordens största.

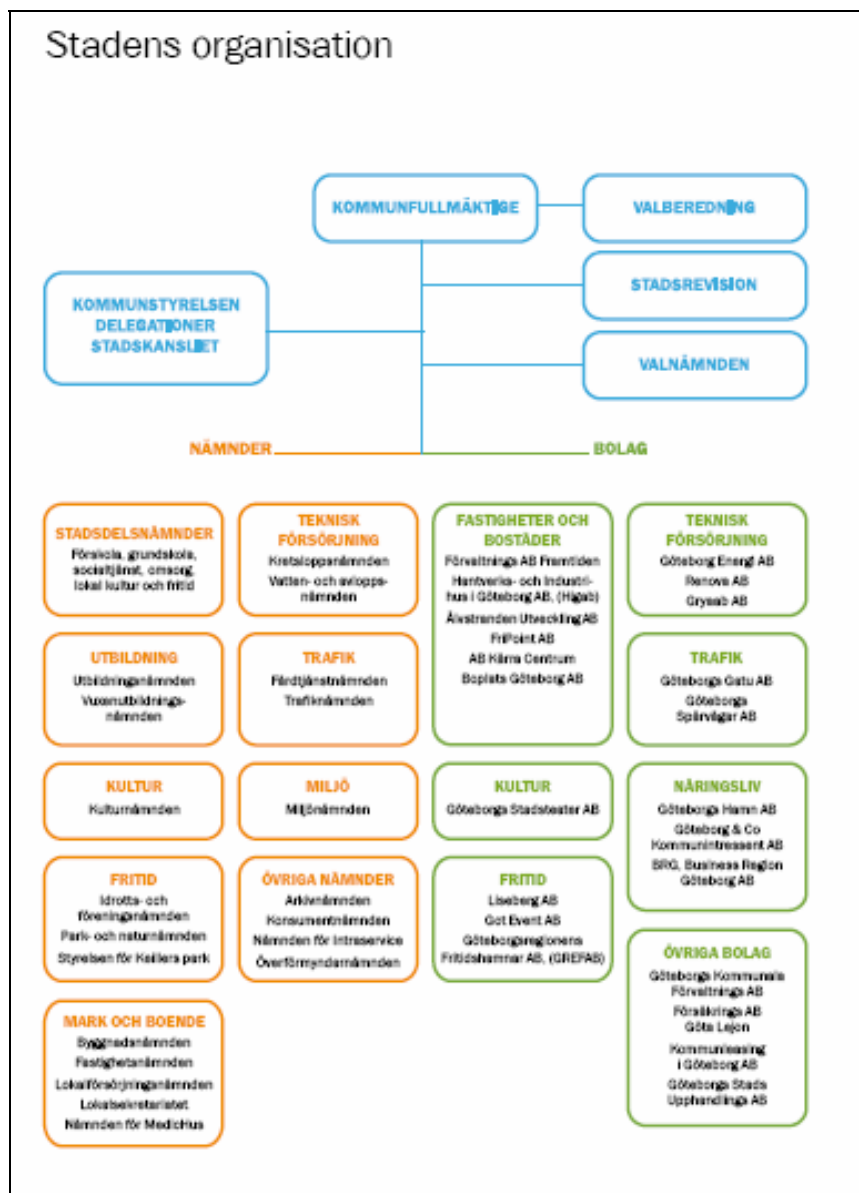
Göteborg är residensstad i Västra Götalands län och stadens symbol och vapen innehåller ett gyllene lejon på en sköld med silverströmmar mot en blå bakgrund. Detta är ett välkänt kännetecken för staden. Göteborgs Stad har satsat mycket på att synliggöra sina kvaliteter som turist- och evenemangsstad och den profilen tycks väl spridd och förankrad.

Göteborg har en lång och framgångsrik industri- och handelstradition, och flera kända industrikoncerner som Volvo, SKF, ESAB, Hasselblad - har sitt ursprung och sina huvudkontor här. På senare år har tillväxten av kunskapsintensiva och högteknologiska företag ökat markant. Business Region Göteborg är ett regionalt bolag som representerar 13 kommuner i Göteborgsregionen. Det övergripande målet är att bidra till hög sysselsättning och ett mångsidigt näringsliv i regionen.

Kommunorganisationen

Göteborgs Stad är en stor organisation där verksamheten bedrivs både i förvaltnings- och bolagsform. Totalt har koncernen en omsättning på 34 miljarder kronor och antalet anställda är ca 45 000. Av dessa arbetar ca 30 000 inom de 21 stadsdelsförvaltningarna. Dessutom finns det ett 20-tal fackförvaltningar och ca 25 bolag.

Göteborg Stad är organiserad i en ”klassisk” nämnd/förvaltningsstruktur.



(Ur "Göteborgs Stads Årsredovisning 2006")

Mandatfördelningen i fullmäktige fördelar sig på följande sätt.

Socialdemokraterna 31
 Moderaterna 20
 Folkpartiet 9
 Miljöpartiet 7
 Vänsterpartiet 7
 Kristdemokraterna 5
 Sverigedemokraterna 1
 Centerpartiet 1

En stor del av kärnverksamheten ligger fördelad under de 21 stadsdelsnämnderna vars tjänster och service består av bibliotek, förskola, grundskola, individ- och familjeomsorg, fritidsverksamhet samt social omsorg för funktionshindrade och äldre.

Tabell 1 Stadsdelsnämnder i Göteborg

Askim	Backa	Bergsjön
Biskopsgården	Centrum	Frölunda
Gunnared	Härlanda	Högsbo
Kortedala	Kärra-Rödbo	Linnéstaden
Lundby	Lärjedalen	Majorna
Torslanda	Styrsö	Tuve-Säve
Tynnered	Älvsborg	Örgryte

Utvärdering enligt Kommunkompassen i Göteborgs Stad

Utvärderingen i Göteborgs Stad är unik. Unik i sammanhanget innebär att den inte är direkt jämförbar med de andra utvärderingarna som gjorts av Sveriges Kommuner och Landsting. Skillnaden mellan denna utvärdering och övriga är att endast en del av kommunorganisationen har utvärderats. Utvärderingen har begränsat sig till koncernen ur ett övergripande ledningsperspektiv och det beror i huvudsak på Göteborgs stads storlek i förhållande till planerad resursinsats och omfattning av utvärdering. Tidigare har tre stadsdelsutvärderingar gjorts i Göteborg i Lundby (2004), Majorna (2006) och Högsbo (2007).

Denna utvärdering är genomförd utifrån ett kommunfullmäktige- och kommunstyrelseperspektiv. Det betyder att den ”yttersta” nivån i utvärderingen utgörs av nämnder och styrelser samt av fackförvaltningar, stadsdelsförvaltningar och bolag. I en ”vanlig” kommunutvärdering och även i de ovan nämnda stadsdelsutvärderingarna utgör resultatenheten den yttersta delen i styrkedjan som studeras. Detta har betydelse när det gäller att jämföra resultatet av denna utvärdering med de som gjorts i andra kommuner. Några av skillnaderna är:

- ”Mötet med brukarna” har inte samma innebörd i denna utvärdering, då fokus inte legat på enhetsperspektivet. Resultatenheterna är ju oftast de som praktiskt står för mötet med brukare.
- En så stor organisation som Göteborgs Stad ställer andra krav på delegering av ansvar, både politiskt och på tjänstemannanivå, än i en mindre kommun. Denna delegeringsordning är sannolikt mer omfattande och komplex och det krävs större resurser för att fånga delegeringskedjan och sammanhang.
- Målstyrning och uppföljning i kommunens styrkedja löper i en mycket längre kedja med fler nivåer, då organisationen är uppdelad i stadsdelar med ansvar för flera olika kärnverksamheter.
- Antalet nämnder är betydligt fler i Göteborg än i en genomsnittskommun genom ett stort antal stadsdelsnämnder och facknämnder.
- En annan viktig skillnad är att denna utvärdering är gjord i ett ”koncernperspektiv”, vilket betyder att även de kommunala bolagen intervjuats och deras roll har vägts in i flera delar av bedömningen.

Utvärderingen

Utvärdering av Göteborgs Stad genomfördes i månadsskiftet maj-juni 2007. Utvärderingsgruppen har studerat dokument, granskat kommunens hemsida, intranät och genomfört intervjuer

med ett 50-tal personer i organisationen. Bland de intervjuade fanns ledande politiker, chefs-tjänstemän i förvaltningar och bolag samt fackliga representanter.

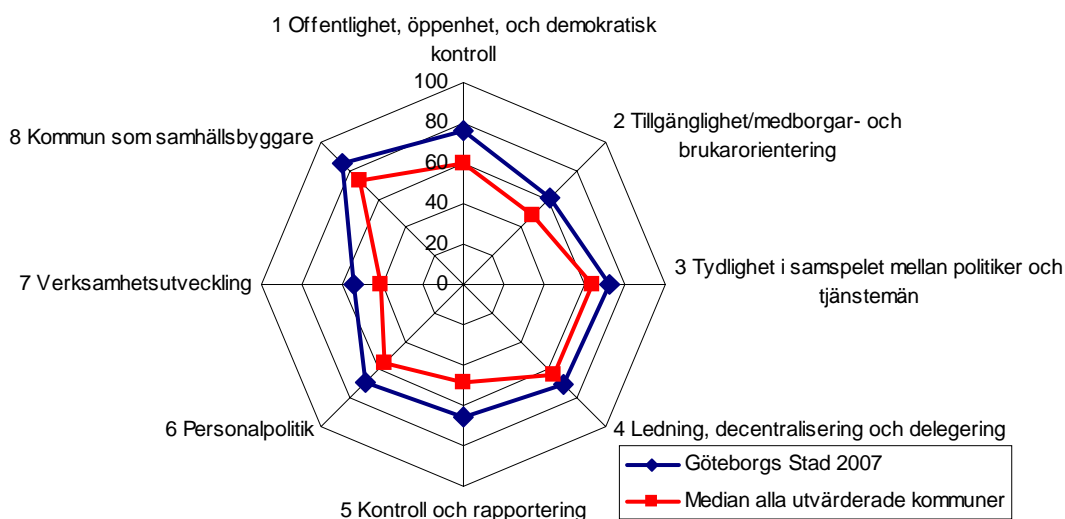
Sammanfattning av resultat

Tabell 2 Göteborgs Stad 2007 i förhållande till huvudområden

1. Offentlighet, öppenhet, och demokratisk kontroll	76
2. Tillgänglighet/medborgar- och brukarorientering	60,5
3. Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän	72
4. Ledning, decentralisering och delegering	70,5
5. Kontroll och rapportering	66
6. Personalpolitik	69
7. Verksamhetsutveckling	54
8. Kommun som samhällsbyggare	85
TOTALT	553

Detta resultat är som tidigare nämnts inte fullt jämförbart med andra utvärderade kommuner, men får ändå anses vara ett mycket gott resultat för en kommun som gör sin första utvärdering.

Kommuner som det kan vara intressant att jämföra sig med, nämns i texten som beskriver varje område i detalj. I den följande grafiska framställningen illustreras Göteborg Stads profil som den framstår utifrån Kommunkompassens poängberäkning. Som referens visas ett medianvärde för alla de kommuner som utvärderats.



Samma utvärdering enligt Kommunkompassen har gjorts i ett 60-tal svenska kommuner. Det är återigen viktigt att påpeka att poängmässiga jämförelser kräver en god förståelse av förutsättningar och avgränsningen i utvärderingen. Skillnaden är återigen att Kommunkompassen i Gö-

teborgs Stad är genomförd på Kommunfullmäktige nivå och den nedre nivå i organisationen som utvärderats är förvaltningsnivån, ej enhetsnivån som är fallet i andra kommunkompassutvärderingar. Värt att notera är också att utvärderingen i Göteborg är gjord på koncernnivå vilket betyder att de kommunala bolagen finns med. Detta är inte fallet i andra kommunkompassutvärderingar. Det finns ändå ett stort värde i att via Kommunkompassens poängsättning, i ett lärande syfte, ställa Göteborgsutvärdering i jämförelse med andra kommuner som utvärderats.

För att möjliggöra några jämförelser presenteras en tabell som visar Göteborgs Stads resultat i jämförelse med fyra andra kommuner som genomfört utvärderingar enligt Kommunkompassen.

Tabell 3 Kommunjämförelse

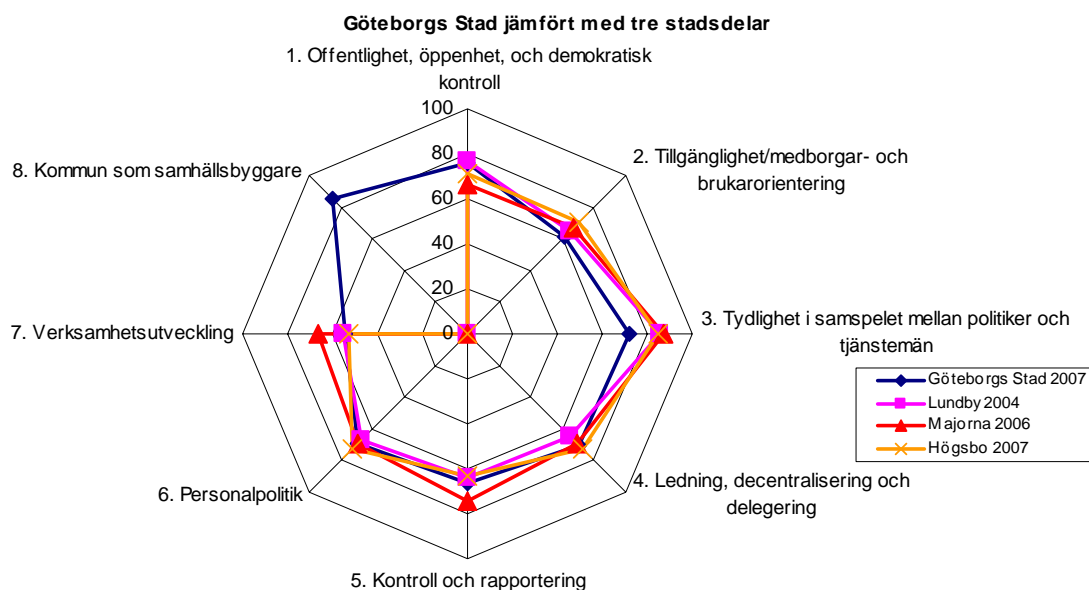
Område	Umeå 2005	Södertälje 2006	Kungsbacka 2006	Mölndal 2007	Göteborgs Stad 2007
1	66	66	64	67	76
2	69,5	74,5	81	59	60,5
3	80	87,5	91	54,5	72
4	82,5	77	79,5	59	70,5
5	71	73	76	54	66
6	78	66	72,5	36,5	69
7	71	50	58	43	54
8	90	83	63	73	85
Totalt	608	577	585	446	553

Sveriges Kommuner och Landsting har använt Kommunkompassen som utvärderingsinstrument sedan 2002. Tidigare har många norska kommuner utvärderats, men även kommuner i andra länder har använt metoden. Omkring 100 utvärderingar har gjorts i dessa länder. I Sverige har ett sextiotal utvärderingar genomförts. Alla svenska utvärderingar finns tillgängliga på Sveriges Kommuner och Landstings hemsida www.skl.se.

I Göteborgs Stad har tidigare tre stadsdelar genomfört utvärderingar enligt Kommunkompassen. Det är viktigt att observera de två olika perspektiv som finns när det gäller dessa utvärderingar. KF/KS-perspektivet har inte funnits i dessa utvärderingar. Den styrande nivån som motsvarar "kommunledning" i en kommunutvärdering har varit stadsdelsnämnden på den politiska sidan och stadsdelschefen med sin ledningsgrupp på tjänstemannasidan. Observera att område 8 inte finns med i jämförelsen då stadsdelen inte har ansvar för många av de företeelser som efterfrågas här.

Tabell 4 SDN i Göteborg

Område	Lundby 2004	Majorna 2006	Högsbo 2007	Göteborgs Stad 2007
1	77	66	71	76
2	64,5	66,5	69,5	60,5
3	85,5	87,5	84,5	72
4	65	68,5	72	70,5
5	64	74	63	66
6	66	68,5	72,5	69
7	55	66	53	54
8	---	---	---	---
Totalt	475	497	485,5	468



Profilerna är snarlika med några skillnader för respektive stadsdel i förhållande till staden som helhet. Detta beror på stadsdelarnas skillnader när det gäller att hantera olika frågor. Det finns ett område där Göteborgs Stad ligger lägre än alla stadsdelar. Det gäller område 3 "Tydlighet i samspel mellan politiker och tjänstemän". Detta är sannolikt rimligt eftersom i stadsdelsutvärderingen utvärderas en nämnds förhållande till sin tjänstemannaorganisation. Denna tvådelning brukar oftast vara timglasformad där mötet mellan politiker och tjänstemän sker mellan nämnden och stadsdelschefen, samt hennes/hans ledningsgrupp. I Göteborgs Stad finns två nivåer som utvärderats, dels KF/KS-nivå, dels styrelse-/nämndsnivå. Dessa två nivåer innebär många fler mötespunkter med tjänstemannaorganisationen och hur detta görs skiljer sig också åt på grund av ett delegerat politiskt ansvar.

Sammanfattning av utvärderingen

Nedan följer en mycket kort sammanfattning av utvärderingen som i kommande kapitel beskrivs i detalj. Sammanfattningen är gjord i de fyra dimensioner som återfinns i Kommunkompassen.

Det politiska systemet

I Göteborgs Stad är rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän på övergripande nivå mycket tydlig. Den övergripande inriktningen och prioriterade mål tas fram av den politiska ledningen. Den styr- och uppföljningsmodell som Göteborg utvecklat sträcker sig tydligt ner och verkar i nämnds- och förvaltningsstrukturerna. Det omfattar inriktningen, de prioriterade målen och uppföljningen av dessa. Under senare år har det skett en fokusförskjutning från endast ekonomiuppföljning till att även följa upp mål för verksamheten. Styrkedjan är inte lika tydlig från KF/KS-nivå till kommunens bolag. Intrycket är att koncernbegreppet håller på att utvecklas ytterligare och bolagens koppling till den övergripande budgeten håller på att bli tydligare.

Begreppet "Göteborgaren" är ett centralt begrepp som används i såväl kommunorganisationen och i näringslivskretsar inte minst då planering för framtiden diskuteras i Göteborg. Medborgarfokus har en stark ställning och begreppet "Göteborgaren" ingår som en del i den balanserade styrning som kommunen arbetar med. Arbetet med "Balansen" för att tydliggöra och möjliggöra jämförelser i bl.a. förskola, skola och äldreomsorg är en praktisk omsättning av detta perspektiv till konkreta åtgärder. Med jämförelserna i "Balansen" är kommunen fortfarande unik i Sverige.

På övergripande nivå berör de förtroendevaldas dialog med medborgarna framförallt stadsbyggnadsfrågor. Dialog kring kärnverksamheter är delegerad till stadsdelsnämnderna.

Kommunen har många olika kanaler för att förmedla övergripande information, där hemsidan är den viktigaste informationsbäraren till medborgarna. De stora volymerna med information på hemsidan gör att det inte alltid är lätt att hitta det man söker. Ett utvecklingsområde kunde vara att tydligare presentera resultat och jämförelser med andra kommuner för att visa hur Göteborg står sig i ett nationellt perspektiv avseende de tjänster som kommunen producerar.

Kommunernas förmedling av tjänster

Göteborgs Stad har flera olika fora för att till medarbetarna förmedla och diskutera koncernövergripande frågor. I detta sammanhang arrangeras bland annat medarbetardagar och ledarrådslag. Ett uttalat fokus är som tidigare nämnts Göteborgaren och det sägs i budgeten att "Göteborgarnas behov är vägledande". Här kan även brukarperspektivet läsas in, vilket skiljer sig delvis från medborgarperspektivet. Även här är "Balansen" det goda exemplet som lägger fokus på de tjänster som erbjuds brukarna genom jämförande resultat och brukarundersökningar. Kommunens kvalitetsarbete bygger på samma struktur som i den balanserade styrningen och innehåller flera spännande verktyg för verksamhetsutveckling som bör leda till förbättring av tjänsterna.

Det finns dock ett behov av att kommunövergripande stärka brukarperspektivet i organisationen. Det handlar då bland annat om tillgänglighet, bemötande och tydlighet avseende tjänsternas innehåll. Dessa frågor är delegerade till stadsdelsnämnderna, vilket betyder att det inte finns något enhetligt sätt att förhålla sig till dessa frågor. En gemensam värdegrund och viss likriktad praxis för att hantera dessa frågor har sannolikt betydelse för att stärka koncernandan och den "lagtröja" som bör vara gemensam för alla medarbetare i Göteborgs Stad. Ett mer likriktat arbete i detta sammanhang skulle sannolikt även stärka kommunens kärnverksamheter ut mot omgivningen. Utvärderarnas uppfattning är att den serviceorganisation som ligger under stadsdelsnämnderna har en underordnad ställning i förhållande till fackförvaltningar och bolag. Underordnad i detta sammanhang

innebär att den kommunala kärnverksamheten inte är lika framträdande då kommunen eller kommunkoncernen på olika sätt presenteras inför medborgare och besökare.

Graden av delegerat ansvar i organisationen är för övrigt mycket hög. Respektive bolag och förvaltning etablerar i stor utsträckning sina egna system för till exempel verksamhetsutveckling, personalfrågor, styrning/uppföljning. Kommunstyrelsens centrala tjänstemannaadministration, Stadskansliet, har en stödjande roll i många av de processer som hanteras i organisationen. Intrycket är att kansliets roll skulle kunna vara mer styrande i vissa av dessa system. Ett ökat analysstöd i samband med styrnings-/uppföljningsarbetet nämndes vid intervjuerna som ett område där kansliet skulle kunna få en tydligare roll.

Kommunen som arbetsplats

Två insatser som görs inom det personalpolitiska området sticker ut som mycket goda exempel för andra kommuner. Dels är det arbetet med medarbetar- och ledarindex som görs årligen. Dels är det de olika delar som ingår i kommunens ledarutveckling. I det senare fallet handlar det exempelvis om "mötesplats ledare", ledarrådslag, ledarutbildning, rekryterings- och karriärstöd.

Även inom det personalpolitiska området skulle kommunens övergripande tjänstemannaledning kunna utöka det uppföljande analysansvaret avseende arbetet med att utveckla och förbättra exempelvis individuell lönesättning, medarbetarsamtal och kompetensutveckling.

Utvecklingen av lokalsamhället

Samhällsutveckling är ett kraftfullt och starkt område i Göteborgs stad. I kraft av sin storlek är kommunen en tydlig och stark aktör när det gäller näringslivsutveckling och internationell samverkan. Göteborgsregionens samarbete mellan 13 olika kommuner är en unik konstellation i Sverige och har varit en viktig faktor för att bygga upp det starka varumärke som Göteborg utgör. Det handlar då framförallt om bilden av "Evenemangsstaden" och den "Göteborgsanda" som många tycker sig finna i regionen. Denna "anda" bygger mycket på en öppen och effektiv samverkan mellan olika aktörer. I skapandet av denna anda har Göteborgs Stad varit en viktig drivkraft.

Det finns dock en fråga som berörts i ett tidigare avsnitt av sammanfattningen och som bör beaktas i arbetet med att bygga bilden av Göteborg. En stor del av Göteborgs verksamhet utgörs av kärnverksamhet, ett ansvar delegerat till kommunens alla stadsdelsnämnder. Det är mycket viktigt för organisationen att de som arbetar i dessa delar ser sin verksamhet som viktiga kuggar som behövs i ett framgångsrikt Göteborg. En stark skola och äldreomsorg bör vara delar av det fundament som bygger bilden av Göteborg.

3 Detaljerad genomgång i förhållande till Kommunkompassens åtta områden

Område 1 Offentlighet och demokratisk kontroll

- 1.1 Hur informeras invånarna?
- 1.2 Hur främjas medborgarnas engagemang?
- 1.3 Hur informeras invånarna om resultatet?

Allmänt

En kommun är en politiskt styrd organisation och det är politikernas ansvar att ta till sig Göteborgarnas åsikter kring vad kommunen skall göra under en mandatperiod. Det handlar då inte bara om att förvalta det valprogram som man har haft i anslutning till senaste kommunalval, utan det handlar i mångt och mycket om att göra medborgarna delaktiga i de beslutsprocesser som sker i kommunen. I detta sammanhang gäller då både att vara lyhörd och öppen för diskussion innan beslut skall tas och om att sprida information om beslut som fattats. Det handlar i grund och botten om det demokratiska perspektivet som är grundläggande för den offentliga sektorn. Det kan göras på olika sätt.

Dels kan politiken arbeta aktivt genom sitt partiarbete och dels kan man via kommunorganisationen arbeta med information och öppna upp för möjligheten att påverka de processer som sker i Kommunfullmäktige, kommunstyrelse och nämnder. Det är det senare perspektivet som utvärderas i detta kriterium. Partiarbetet som av många politiker lyfter fram som det viktigaste demokratiska arbetet kan av förklarliga skäl inte utvärderas i Kommunkompassen, då detta ligger utanför kommunorganisationen.

När det gäller utvärderingen i Göteborgs Stad utvärderas i detta område framförallt kommunövergripande anslag då det gäller medborgarperspektivet. Detta innebär att här bedöms system som är gemensamt för alla nämnder och information/dialog på KF/KS nivå.

Medborgarinformation

För att medborgaren ska kunna ha synpunkter på den politik som förs i en kommun, måste de ha tillgång till enkel och lättförståelig information om vad som är på gång. I Göteborg handlar det då om information kring dels centralt förda politiska diskussioner och beslut, dels om lokala aktiviteter i respektive stadsdel.

I Göteborg är kommunens hemsida den viktigaste kommunikationsvägen för att föra ut information till medborgarna. Det finns idag en central hemsida för Göteborgs Stad. Respektive stadsdel och kommunalt bolag har i sin tur egna hemsidor. När det gäller sammanträdestider och protokoll från KF, KS och nämnder finns det tillgängligt på hemsidorna. Det finns (med undantag för någon nämnd) även aktuella handlingar kopplade som dokument till föredragningslistor och protokoll. Många nämnder har också snabbpreferat av protokoll som gör dem mer lättlästa. Detta finns inte för KF och KS på central nivå. Att göra tjänstemannaskrivningar tillgängliga tillsammans med föredragningslistor och protokoll på nätet är fortfarande ovanligt bland Sveriges kommuner. Här är Göteborg ett gott exempel. Ett utvecklingsområde skulle kunna vara att ta fram referat/snabbprotokoll för KS/KF och de nämnder som inte gör detta idag.

Utöver handlingar kopplade till föredragningslistor och protokoll finns Göteborg författningssamling på hemsidan, vilket gör en stor mängd viktiga styrande dokument tillgängliga för den intresserade medborgaren.

Göteborg sprider även viktig information i tryckt form. En storstad som Göteborg har en stor fördel i att vara bevakad av minst en lokal tidning med stor spridning. I Göteborg finns GP, GT och flera gratistidningar. Presskonferenser hålls efter varje KF- och KS-sammanträde. Kommunen ger även ut en egen tidning "Vårt Göteborg" som distribueras till hushållen sex gånger per år. Denna tidning finns också tillgänglig i pdf-format på tidningens hemsida www.vartgoteborg.se. Här finns även digitala nyheter direkt på hemsidan, samt möjlighet att prenumerera på ett digitalt nyhetsbrev som kommer ut fem dagar i veckan. Det finns ofta länkar till viktiga dokument och annat i detta nyhetsbrev.

Hemsidan www.goteborg.se innehåller stora mängder dokumentation eftersom hemsidan har en dubbel funktion. Den används även till att göra viss information tillgänglig för de anställda i Göteborgs stad, vilket innebär att omfattande dokumentation kring bland annat styrdokument och processer, är tillgänglig för göteborgarna. Samtidigt gör all denna information Göteborgs hemsidor svårnavigerade i vissa avseenden.

Ett förbättringsområde skulle kunna vara att göra populariserade versioner av viktiga handlingar som budget, årsredovisning, planer, m.m. Sammanfattningar av sådana dokument lyfts bl.a. i "Vårt Göteborg" men själva handlingarna kan ofta inte återfinnas i enklare form. Det finns exempel på kommuner som tar fram publika versioner av exempelvis budget. Två av dessa är Lomma och Falköping.

Sammantaget kan Göteborg Stad sägas vara en mycket god förebild för andra kommuner då det gäller att göra viktig medborgarinformation tillgänglig för göteborgarna.

Medborgarnas delaktighet

När det gäller medborgarnas inflytande och möjlighet till kontakt med kommunens politiker, så är detta framförallt delegerat till stadsdelsnämnds nivå. Det finns bland stadsdelarna inget enhetligt mönster för hur medborgardialogen sker. Flera stadsdelar ger möjlighet för invånarna att lägga medborgarförslag till nämnden. Dialoger har förts kring viktiga frågor, t.ex. skolutveckling i bl.a. Högsbo, Centrum och Härlanda. De flesta stadsdelar har aktiviteter riktade till ungdomar i någon form som ger möjlighet till visst inflytande för denna grupp av medborgare. Alla nämnder har öppna möten i någon form vid något eller några tillfällen under året.

När det gäller medborgardialog utifrån ett centralt helhetsperspektiv i Göteborg, så är den dialogen framförallt knuten till fysisk planering. Ett gott exempel är de rådslag och diskussioner som förts kring planeringen av Södra Älvstranden. Diskussioner hur denna del av Göteborg ska utformas har skapat stort engagemang och renderat i många förslag från göteborgarna.

På KF/KS nivå finns däremot inte så många forum för medborgarna att påverka politiken via kommunorganisationen. Budgetarbetet innehåller inga direkta processteg där medborgarna är delaktiga och det finns inte på denna nivå möjlighet att lägga medborgarförslag. Rådslagsmöten där medborgare bjuds in för att diskutera frågor på denna nivå är sällsynta. Hemsidan innehåller ingen central funktion för medborgardialog (insändarspalt, diskussionsforum, chat, etc). I detta sammanhang finns möjligheter till utveckling för Göteborgs Stad. Det är dock viktigt att påpeka att det finns många exempel på delaktighet för medborgarna på stadsdelsnivå, men systemen för detta varierar mellan stadsdelar.

Alla ledamöter i KF finns tillgängliga på hemsidan med adress, telefonnummer och en kommunal e-post-adress. Det gör dem tillgängliga för de medborgare som vill söka kontakt. Nämndernas delegater har inte tilldelats kommunala e-postadresser, men det stora flertalet finns ändå angivna med e-postadress. De enskilda politikerna kan därför anses vara lätta att nå i Göteborg.

Information om resultat

Information kring resultat beskriver flera viktiga dimensioner. Dels handlar det om svar på om kommunen uppnår det man föresatt sig att göra enligt budget, verksamhetsplan och andra måldokument. Dels handlar det om att se hur "bra" tjänster det är som kommunen tillhandahåller för de skattebetalare som medborgarna betalar. Som en del i denna värdering av tjänster är jämförelser med andra som tillhandahåller liknande tjänster en viktig måttstock.

I Göteborg som i de flesta andra kommuner är årsredovisning offentligt och tillgängligt genom bland annat Internet. I Göteborgs Stads årsredovisning 2006 görs en kort beskrivning av måluppfyllelse när det gäller de prioriterade målen. Måluppfyllelsen av dessa mål beskrivs i de flesta fall även med ett eller flera mått som indikerar en positiv eller negativ förändring. Denna tydlighet tillsammans med en snygg layout ger en översiktlig bild för medborgarna kring hur väl kommunen uppnår sina prioriterade mål. När det gäller redovisningen av måluppfyllelse för de enskilda facknämndernas mål är inte Göteborgs Stads årsredovisning lika tydlig. Under rubriken ”Måluppfyllelse och viktiga händelser” ges en mer beskrivande bild av måluppfyllelse, i flera fall utan mätbara indikatorer. Det går inte att se vilka mål som avses avseende måluppfyllelse.

För den intresserade göteborgaren finns årsrapporter från respektive stadsdel som ökar upplösningensgraden när det gäller måluppfyllelse. Här redovisar respektive stadsdel tydligt sitt bidrag och sin del i de prioriterade målen. Målkedjan är tydlig och lätt för läsaren att följa. När det gäller fackförvaltningar och bolag, så är det svårare för medborgaren att hitta en sammanställning över resultat på hemsidan, exempelvis via årsbokslutet. Olika strukturer på hemsidorna, avsaknad av aktuella årsrapporter, samt i vissa fall inga årsrapporter alls gör det svårare att följa hur väl dessa verksamheter uppfyller sina mål.

I årsredovisningar och på hemsidan är det svårt för medborgaren att hitta jämförelser med andra kommuner som gör det möjligt för invånarna att jämföra de tjänster Göteborg tillhandahåller med det som erbjuds i andra kommuner. Det gäller både på helhetsnivå och på stadsdelsnivå. Sådana jämförelser skulle stärka informationen till göteborgaren som medborgare och brukare. Ett undantag är gymnasierna i GR-regionens kommuner som presenteras på ett jämförande sätt för nya elever.

Göteborgs Stad presenterar alla sina revisionsrapporter på nätet. Det finns även exempel på populariserade sammandrag av dessa rapporter.

Trollhättan, Uddevalla och Tyresö är några kommuner som samlat alla resultat (brukarundersökningar, revisionsrapporter, utvärderingar, etc.) under en gemensam rubrik på sina hemsidor, ”kvalitet och resultat” respektive ”kvalitet och utvärderingar”.

Göteborgs styrka avseende resultatredovisning är ”Balansen”. Här kan göteborgarna göra jämförelser mellan stadsdelar och enskilda enheter när det gäller tjänster där många enheter erbjuder samma tjänst och där det finns viss möjlighet (större eller mindre) till valfrihet. De nyckeltal som kan jämföras ligger i dimensionerna brukaren, medarbetaren, uppdrag/ekonomi och verksamhet/processer. En stor del av resultaten som presenteras bygger på brukar- och medarbetarenkäter. Enligt uppgift vid intervjuerna arbetar kommunen med att utveckla ”Balansen” till att bli ett skarpare redskap för jämförelser och få resultatmått att i större utsträckning koppla till och påverka enheternas förbättringsarbete. Utvärderarnas bild är att ”Balansen” i Göteborg är ett unikt jämförande verktyg bland kommuner i Sverige som dock skulle kunna utvecklas ytterligare genom att på ett tydligare sätt mäta resultat och kvalitet på tjänsterna utifrån ett brukarperspektiv.

Sammanfattning område 1**Styrkor**

- Tjänstemannaskrivningar kopplade till föredragningslistor och protokoll
- God mediebevakning
- Vårt Göteborg på webb och i tryckt form
- Sammanfattad redovisning av måluppfyllelse för prioriterade mål
- Balansen!

Förbättringsområden

- Populära versioner av viktiga kommunala handlingar
- Generell användning av snabbreferat av protokoll
- Medborgardialoger som en del i beslutsprocess
- Kommunala resultatjämförelser
- Utveckla ”Balansen” till att bättre mäta resultat och kvalitet

Område 2 Tillgänglighet och brukarorientering

- 2.1 Har kommunen en brukarorienterad förvaltningsfilosofi?
- 2.2 Vilka åtgärder har satts i verket för att förbättra överskådligheten för medborgarna?
- 2.3 Kan brukarna själva påverka serviceutbudet?
- 2.4 Genomförs medborgar- och/eller brukarundersökningar?
- 2.5 Hur är systemet för synpunkts- och klagomålshantering från medborgare/brukare organiserat?
- 2.6 Bedrivs utbildning i att bemöta allmänheten?

Allmänt

Som medborgare har man möjlighet att ha synpunkter om kommunens organisationen och service, även om man inte är brukare. Brukare är göteborgaren när han/hon tar emot en eller flera tjänster av Göteborgs Stad t.ex. barnomsorg i förskolan. Med ”brukarorientering” avses att kommunen ska ha ett övergripande förhållningssätt till sina brukare och vara tydlig när det gäller information om vad brukarna kan förvänta sig i form av tjänster.

Många gånger beror missnöje hos brukare på att man från verksamheten inte klargjort för brukarna vad kommunens tjänster skall innehålla. Förväntad kvalitet motsvarar då ibland inte levererad kvalitet vilket skapar missnöjda föräldrar, vårdtagare, klienter, m.m. Tydlig information om tjänster, ett gott bemötande och möjlighet för brukarna att tycka till om de tjänster som utförs brukar leda till en större andel nöjda brukare.

Brukarfokus

I Göteborgs Stads budget står det att ”Göteborgarnas behov är vägledande”. ”Göteborgaren” är också ett av de fyra perspektiven i Göteborgs styrmodell enligt balanserad styrning. Dessa perspektiv med sina prioriterade mål gäller alla verksamheter i Göteborgs Stad, även kommunens bolag. Kommunens kvalitetsarbete utgår från kvalitetsvisionen som bland annat stadgar: ”Verksamheterna vidareutvecklas genom ett systematiskt förbättringsarbete så att vi med tillgängliga resurser allt bättre tillgodoser göteborgarnas behov”. ”Balansen” är ett webbverktyg för jämförelser

mellan enheter i kommunen, så att brukarna ska kunna se olika kvalitativa aspekter på olika tjänster som erbjuds.

Dessa och flera andra anslag i kommunen pekar framförallt ut ett medborgarfokus men även ett brukarfokus som viktiga ledstjärnor för kommunens service. Samtidigt finns det även andra bilder som kommunen arbetar med och som starkare bidrar till kommunens ”varumärke”. Kommunen satsar kraftfullt på begreppet ”Evenemangsstaden” och på en regional tillväxt där bland annat befolkningstillväxt, utbyggd infrastruktur och fler arbetstillfällen ligger i fokus.

Ett brukarfokus vänder sig till de som nyttjar kommunens tjänster. Det är därför viktigt att kommunens kärnverksamheter lyfts fram som ett viktigt fundament då man bygger kommunens varumärke. En brukaranpassad och kommungemensam grund för bra undervisning, social omsorg, vård, m.m. bör vara en förutsättning för att bygga den starka staden. Det kan handla om en gemensam värdegrund som bl.a. berör bemötande, tillgänglighet, etc. Det är utvärderarnas uppfattning att denna del i skapandet av Göteborgs varumärke kan tydliggöras. Det är viktigt för att stärka och stödja alla de som arbetar inom de ”mjuka” sektorerna och klargöra deras roll i helheten. Göteborg har startat ett arbete med att sprida en gemensam grundsyn i organisationen. Ledarskapsdagar två gånger per år för alla ledare i kommunen, ”Mötesplats Göteborg” som genomförs vid två tillfällen med bland annat seminarier och utställningar samt systemet där chefer träffas och diskuterar viktiga frågor i ”ledarrådslag” (s.k. 20-grupper) är alla användbara verktyg för att skapa en gemensam syn kring viktiga frågor.

I Kommunkompassens utvärdering av brukarorientering ställs frågor om hur man informerar och utbildar personal kring frågor som rör tillgänglighet och bemötande för brukarna. Sådana utbildningar genomförs och en värdegrund kring dessa frågor finns mer eller mindre i kommunens olika stadsdelar. Bland annat har Lundby använt sig av kommunspelet ”BOHICA” för att diskutera och förankra dessa frågor bland medarbetarna. Däremot finns det inga gemensamma och kommuncentrala riktlinjer eller anslag kring dessa frågor. De ovan nämnda ledarskaps- och medarbetarforumet skulle kunna vara en väg att diskutera dessa frågor utifrån ett kommunövergripande perspektiv.

”Balansen” som nämnts tidigare är ett verktyg för att ange olika kvalitetsdimensioner på tjänster som levereras av kommunens olika enheter inom skola och utbildning, samt äldreomsorg. Detta är ett bra sätt att för brukaren kunna jämföra vissa kvalitetsmått på olika tjänster och enheter. Många kommuner i Sverige arbetar med att ta fram service- eller kvalitetsgarantier/deklarationer för olika tjänster. Dessa garantier/deklarationer utgör de den sista länken i en lång styrkedja där brukaren får reda på vad han/hon kan förvänta sig för kvalitetsnivå på kommunens tjänster. Sådana garantier/deklarationer används till liten del i vissa stadsdelar, men det finns inga centrala riktlinjer kring att detta är ett sätt att förtydliga kommunens tjänster. Detta skulle kunna vara ett förbättringsområde för Göteborg. Kommuner som kan vara värda att studera när det gäller kvalitetsdeklarationer och liknande är bland annat Umeå, Uddevalla och Lomma.

Information om kommunens tjänsteutbud

Som tidigare nämnts är kommunens hemsida den viktigaste kanalen för att sprida information om kommunens tjänster. På grund av att Göteborgs Stad är en så volymmässigt stor organisation, blir följaktligen informationen på kommunens hemsidor mycket omfattande. Informationsmängden ökar också på grund av att en del information har en intern karaktär och inte skulle behöva vara tillgängligt för medborgarna/brukarna.

Det finns en gemensam struktur på de kommunövergripande sidorna, de flesta stadsdelarnas sidor och många av fackförvaltningarnas sidor. Dock skiljer sig layouten på vissa av stadsdelarnas och fackförvaltningarnas sidor, samt alla de kommunala bolagens sidor från normen. I ett koncernperspektiv kan detta förvilla och motverka medborgarnas och brukarnas bild av Göteborgs stad som ett enhetligt begrepp. Enligt uppgift pågår ett arbete att samla alla kommunens hemsidor under en gemensam brukaranpassad portal, vilket kan vara ett viktigt förbättringssteg. Ett gott exempel är den talsyntes och den speciella teckenspråkstolk som är tillgänglig på hemsidan.

Förutom möjligheten att hitta adekvat information på hemsidan, finns det alltid ett behov från medborgare/brukare att kunna få ytterligare information och rådgivning. Detta tillhandahålls via telefon eller via personlig service. Det finns medborgarkontor i åtta stadsdelar i Göteborg med det gemensamt att invånarna kan få personlig information och rådgivning. Omfattning av denna information och öppettider varierar mellan de olika kontoren. Det har inte för utvärderarna framgått varför vissa stadsdelar har inrättat medborgarkontor och vissa inte har detta. På kommuncentral nivå finns ingen motsvarande medborgarkontorsfunktion.

Kommunen har startat ett arbete med att samordna kommunens telefoni. Idag finns det över 40 olika växlar inom Göteborgs Stad. Detta försvårar för medborgaren/brukaren att hitta rätt och om inte annat bli kopplad rätt om han/hon ringt till fel ställe.

Att sträva mot en "Front Office"-service där en medborgare/brukare kan få direkthjälp eller bli effektivt hänvisad när det gäller både hemsida, telefoni och personlig service är en väg som Göteborg påbörjat. Enligt Kommunkompassens kriterier är detta rätt väg att gå utifrån ett medborgar-/brukarperspektiv.

Valfrihet

Valfriheten när det gäller möjlighet för brukarna att välja tjänsteleverantör är stor inom vissa delar i Göteborg. Det finns idag ett gemensamt antagningsystem och full valfrihet för alla gymnasieskolor i GR-regionen¹. Det finns även en valfrihet inom grundskola och förskola. Här gäller regeln i mån av plats, vilket framförallt inom förskolan kan begränsa denna valfrihet. Den finns inom utbildningsområdet även möjlighet att välja enheter som drivs i annan driftsform än den kommunala. I Göteborg drivs idag ca 30 % inom förskolan, 20 % inom grundskolan och 25 % inom gymnasieskolan av externa utförare.

Inom äldreomsorgen finns möjligheter till valfrihet, men detta utnyttjas i mindre grad. Inom ramen för "Boplats Göteborg", en marknadsplats för att hitta bostäder i Göteborgsregionen, ska det bli lättare för brukare i äldreomsorgen att se vilka platser inom äldreboenden som finns tillgängliga. Dock gäller även här "i mån av plats", vilket är en begränsning i möjligheten att fritt välja boende. Idag finns ca 10 % alternativa utförare inom äldreomsorgen.

Brukarundersökningar

Det förekommer kund-/brukarundersökningar inom i stort sett alla verksamheter i Göteborg. Ansvar för många av dessa är delegerat till respektive ansvarig nämnd/förvaltning och styrelse/bolag. Det har för utvärderarna varit svårt att se i vilken omfattning brukarundersökningarna genomförs i flera av förvaltningarna/bolagen, då resultaten från dessa inte alltid går att återfinna på hemsidorna. På central nivå genomförs och samlas resultatet från de

¹ Göteborgsregionens kommunalförbund, idag 13 kommuner

kommungemensamma brukarundersökningarna vilka offentliggörs via "Balansen". Nedan följer några av de sammanfattande index som sammanställs för enheter inom skola och äldreboende.

Skolan:

Nöjd Elev F-3 (SCB-index)

Nöjd Elev år 4-9 (SCB-index)

Nöjd Förälder (SCB-index)

Förtroende hos föräldrar (SCB-index)

Äldreboende:

Nöjd Vårdtagare (SCB-index)

Nöjd Närstående (SCB-index)

Nöjdhet avseende synpunkter från vårdtagare (%)

Nöjd med vård/behandling (SCB-index)

Det görs även enkäter inom ramen för "Balansen" i IFO, Gymnasium, Förskola, hemsjukvård, m.m.

Tolkningsföreträdet av resultatet från de brukarundersökningar som görs ligger hos varje styrelse/nämnd/förvaltning. Därför är det svårt att se hur dessa undersökningar leder till analys, förbättringsåtgärder och faktiskt genomförda förbättringar. Här skulle kunna finnas ett utvecklingsområde för Göteborg. Det kan finnas skäl i att förutom de faktiska resultaten även följa upp hur analys och förbättringsarbete utifrån resultatet görs av respektive verksamhet.

Synpunkts-/klagomålshantering

I stort sett alla verksamheter arbetar med synpunkts-/klagomålshanteringssystem i Göteborg. Dock är inte dessa system synkroniserade utan respektive förvaltning/bolag har egna system. Det kan för en medborgare/brukare uppstå förvirring då dessa system inte fungerar på samma sätt och problem kan uppstå i de fall ett klagomål lämnas på "fel" ställe i organisationen. Det har för utvärderarna varit omöjligt att värdera de enskilda systemen. Ett stort förbättringssteg när det gäller synpunkts-/klagomålshantering skulle vara att skapa en gemensam ingång och ett gemensamt system enligt "Front Desk" – principen även på detta område. Även uppföljning och åtgärder i ett sådant system skulle kunna sammanställas centralt. Enligt uppgift finns det i den nya webbportalen som ska lanseras till hösten möjligheter att skapa ett sådant gemensamt system.

Sammanfattning område 2**Styrkor**

- ”Göteborgaren i centrum”
- Mycket och bra information på hemsidor
- Hög grad av valfrihet för brukaren
- Många brukarundersökningar
- Balansen

Förbättringsområden

- Utveckla ett kommunövergripande brukarfokus
- Servicedeklarationer
- Samordna struktur på hemsidorna
- Utvecklad analys och förbättringssteg kopplat till brukarundersökningar
- Gemensamt system för synpunkts-/klagomålshantering
- ”Front Desk” för hemsida, telefoni, personlig service, m.m.

Område 3 Tydlighet i samspelet politiker – tjänstemän

- 3.1 Hur är kvaliteten på målformuleringsarbetet?
- 3.2 Delegation och ansvarsfördelning mellan politisk och tjänstemannanivå?
- 3.3 Hur rapporterar tjänstemännen till den politiska nivån och vilka möjligheter har politikerna att utöva tillsyn över förvaltningen?
- 3.4 Hur stimuleras den ömsesidiga förståelsen för uppgifter, roller och spelregler mellan politiker och tjänstemän?

Allmänt

I en kommun beställer politiken genomförandet av ett uppdrag av utförarorganisationen (förvaltningarna, bolagen, etc.). Detta uppdrag ska spegla den politiska majoritetens vilja när det gäller att utveckla och fördela service till kommuninvånarna. Den modell som de flesta använder för att förtydliga detta uppdrag är målstyrningen. Hur denna modell är utformad i svenska kommuner varierar däremot i stor omfattning. Ett gemensamt krav för att dessa modeller ska fungera är tydlighet och mål som går att följa upp. För att samspelet mellan den politiska ledningen och tjänstemannaorganisationen i kommunen skall fungera, krävs att roller och ansvar för de olika funktionerna har klargjorts.

Göteborgs styrmodell

Göteborgs styrmodell bygger på balanserad styrning. I den kommunala budgeten beskrivs helhetsinriktningen av en övergripande vision och fyra perspektiv: *Göteborgarna*, *Verksamheterna*, *Medarbetarna* och *Ekonomi*.

Under de flesta av dessa perspektiv finns prioriterade mål som alla organisatoriska delar, såväl bolag som förvaltningar, ska bryta ner och konkretisera. Totalt finns i 2007 års budget 20 prioriterade mål. De fördelar sig genom 12 som berör ”Göteborgarna”, 5 som berör ”Verksamheterna”, 3 som berör ”Medarbetarna och inga på ”Ekonomi”.

Denna del av styrkedjan ägs i Göteborgs Stad mycket tydligt av politiken och inriktning/mål är renodlade utifrån det politiska perspektivet. I många av Sveriges kommuner finns det en gråzon

där det ibland är svårt att avgöra om det är den politiska organisationen som sätter målen eller om detta genomförs på tjänstemannanivå.

Nämnden/styrelsen avger själv i vilken omfattning som man berörs av de prioriterade målen och hur dessa ska konkretiseras. KF/KS prövar inte respektive delbudget. Intrycket är att de kommunala bolagen i sina egna budgetar i mindre utsträckning än stadsdelar och förvaltningar omfattas av de prioriterade målen. I vissa fall är det en följd av att målen har ett annat fokus och inriktning än vad bolaget har. Struktur, layout och formuleringar i respektive bolags-/förvaltningsbudget är i de flesta fall mer eller mindre härledda ur den övergripande budgeten, men det finns exempel på dokument där den egna layouten har tagit överhand och som gör kopplingen till kommunens centrala budget svårare för läsaren. Det är tydligast i de kommunala bolagen men förekommer även bland fackförvaltningarna.

Utöver den inriktning och de mål som anges i budget finns ett antal tvärsektoriella handlingsplaner som utifrån t.ex. personaldimensionen beskriver kommunövergripande åtgärder. Inom denna dimension finns bland annat arbetsmiljö-, jämställdhet- och alkohol-/drogpolitisk strategi. Det finns även handlingsplaner inom andra dimensioner. I dessa fall hanteras styrning och uppföljning delvis utanför den process som är kopplad till budget och verksamhetsboksut. Detta kan skapa en viss förvirring kring betydelse och prioritering i förhållande till det som anges i budgetdokumenten.

I budget för 2007 står det: "Mål ska vara SMARTA, det vill säga specifika, mätbara, accepterade, realistiska, tidsatta och ansvarsfördelade." De prioriterade målen är i de flesta fall mätbara, oftast via volymförändringar ("ökning" eller "minskning"). Ett undantag är "nöjdmedarbetarindex" som kan ses som ett kvalitetsmått. Det är svårt att på kommunövergripande nivå få en samlad bild över vem som är "ansvarig" för vilket mål och på vilket sätt förvaltningar/bolag ska bidra. Det kan i viss mån läsas ut i årsboksutet, men för att få en fullständig bild bör man som läsare titta på alla bolags/förvaltningars enskilda budgetar och verksamhetsuppföljningar, vilket är både tidskrävande och svåröverblickbart.

Sammantaget kan sägas att Göteborgs styrsystem är ett gott exempel på hur balanserad styrning kan användas. Ett utvecklingsområde för Göteborgs stads arbete med målstyrning skulle kunna vara att ytterligare skärpa och öka mätbarheten av kvalitetsdimensionen, och hitta mått som tydligare anger produktionsresultat. Ett mål för denna utveckling skulle kunna vara att hitta modeller för att mäta tjänster utifrån kvalitet, effektivitet och produktivitet. Det behövs ju inte fler mål, men kanske fler indikatorer för att verifiera måluppfyllelse. Ytterligare ett utvecklingsområde skulle kunna vara att bättre knyta ihop respektive bolags/förvaltnings bidrag/ansvar till den kommunövergripande målbilden.

Roller - politiker och tjänstemän

Många av de intervjuade, både politiker och tjänstemän, vittnade om att arbetet med budget och uppföljning av denna har blivit bättre under senare år och fokus har ökat på de mål som politiken sätter upp. Arbetet med de politiska målen sägs ha trängt djupare ner i organisationen och fokus har ökat på "vad" som ska göras och "vad" som har uppnåtts. Rollfördelningen i kommunen har i och med att styrmodellen blivit tydligare också blivit mer stringent. En omfattande politikerutbildning av nämnd- och styrelseledamöter har även stärkt kunskapen kring politikens uppgift att fokusera på "vad" frågor. Sammantaget kan sägas att den förtroendevalda ledningen i Göteborgs stad har en mycket tydlig och renodlad politikerroll utifrån ett lednings- och ansvarsperspektiv.

Även om roller mellan politiker och tjänstemän är tydliga bör det finnas en dialog mellan de olika grupperna för att skapa förståelse kring vad som åsyftas i styrdokument och kring vad verksamheten gör för att förverkliga budgetens mål. Det finns alltid ett överlapp mellan ”vad” och ”hur” frågor som gör det nödvändigt att politik och tjänstemän behöver mötas och föra en dialog kring aktuella frågor. Detta för att göra gränsskiktet mellan de olika gruppernas ansvar till en gyllene zon i stället för en gråzon. Hur denna dialog ser ut varierar mellan de olika nämnderna/styrelserna och förvaltning/bolag. Intrycket från diskussionerna är att i det de flesta fall finns system för både formell och informell diskussion på denna nivå i organisationen som både politiker och tjänstemän är nöjda med.

När det gäller helhetsfrågor på KF/KS:s nivå i organisationen tycks det finnas mindre av dialog med framför allt tjänstemän längre ner i organisationen. Enligt Göteborgs styrmodell är dialogen delegerad till nämnder och styrelser. Detta är i och för sig riktigt, men det kan finnas ett behov av att föra en återkommande diskussion kring de övergripande politiska perspektiven i organisationen. Som en tydligare förmedlande länk mellan de högsta politiska instanserna i kommunen och tjänstemannaorganisationen skulle stadskansliet kunna användas i större utsträckning. Det kan då handla om ett ökat ansvar för samordning av övergripande processer och system kring styrning, uppföljning, helhetsgrepp kring kvalitets- och personalfrågor, m.m. och en koppling av dessa frågor till KS helhetsansvar för organisationen. Viktigt att nämna i detta sammanhang är de 20-grupper som finns bland kommunens chefer. Dessa nätverk är ett gott exempel på en struktur som kan användas för att diskutera kommunövergripande frågor.

På senare år har dialogen mellan olika nämnder i stadsdelarna ökat, mycket tack vara de 50 Mkr som finns anslagna till samarbetsprojekt. Enighet mellan stadsdelarna hur dessa pengar ska användas till tvärssektoriella projekt måste finnas om resurser ska kunna beviljas och användas. Ett gott exempel på hur man kan stimulera och skapa forum för att öka samarbete mellan olika delar i organisationen.

Uppföljning – analys

Det finns ett schema för hur de prioriterade målen följs upp under året av KF. Delrapporter under budgetåret från stadsdelarna redovisar alla de prioriterade målen. Redovisningsstrukturen är likartad hos de flesta. I årsredovisningarna för 2006 följer de för stadsdelarna en gemensam struktur vilket underlättar för KF/KS att se och förstå det rapporterade resultatet. Denna struktur följs inte lika enhetligt av fackförvaltningar och bolag avseende 2006 års årsrapporter.

Kommunen har arbetat med att redovisningarna ska spegla den balanserade styrmodellens perspektiv. En ny digital rapportmodell har nyligen tagits fram i projektet ”Rappet” som anger att alla perspektiven ska redovisas. Effekten har enligt uppgift bidragit till ett tydligare fokus på helheten och inte enbart ekonomi. Genom att ”Rappet” innehåller mallar kommer uppföljningen att bli mer enhetlig. Sammantaget kan sägas att strukturen för hur de prioriterade målen följs upp är tydlig och samordnad.

Jämförelser med andra är ett sätt för en kommun att sätta sina egna resultat i nivå med andras. Det görs mycket jämförelser avseende nyckeltal på verksamhetsnivå inom exempelvis GR-samarbetet. Utvärderarna har däremot inte kunnat hitta så många jämförelser med andra kommuner på övergripande helhetsnivå. Det finns dock exempel på sådana jämförelser. I rapporten ”Göteborgssamhällets utveckling (2007)” presenteras en bild av Göteborg och Göteborgsregionen där det görs flera jämförelser med andra kommuner och regioner. Bilden bygger på hållbarhetsbegreppet, ekonomi, miljö och social dimension.

Vid intervjuerna framkom att flera av de intervjuade efterfrågade tydligare och bättre kommunicerade analyser av de uppföljningar som görs på övergripande nivå. Man upplevde att samspelet mål - uppföljning - analys - nya mål ibland var oklar vilket kan tyda på faktiska brister eller att information/dialog kring detta samspel är ett utvecklingsområde.

Både arbetet med kommunala jämförelser som en del i styr- och uppföljningsarbetet och en förtydligad analys av uppföljningen på övergripande nivå skulle kunna vara förbättringsarbeten i Göteborgs Stad. Här skulle stadskansliet kunna få en förtydligad och/eller utökad uppgift.

Sammanfattning område 3

Styrkor

- Tydlig och välförankrad modell för balanserad styrning
- Mycket tydlig rollfördelning politiker - tjänstemän
- Många goda exempel på dialog mellan nämnd/styrelse och förvaltning/bolag
- 50 Mkr som stimulans för samarbete mellan nämnder
- 20-grupper för spridning av helhetssyn
- Ny uppföljning och redovisning från "Rappet"

Förbättringsområden

- Skärpa och öka mätbarheten av kvalitet och produktionsresultat.
- Ökad dialog och kommunikation KF/KS och förvaltningar
- Fler jämförelser med andra kommuner och styr-/uppföljningsarbetet
- Mer fokus på övergripande analyser i styr-/uppföljningsarbetet

Område 4 Ledning, decentralisering och delegering

- 4.1 Vilken frihet har de serviceproducerande institutionerna/resultatenheterna i sin resursdisponering?
- 4.2 Hur utnyttjas möjligheten till tvärsektorielt samarbete och samordning över sektorsgränser?
- 4.3 Går det att ta lokala initiativ med avsikt att hitta egna intäktskällor eller etablera samarbete med externa organ för att stärka serviceutbudet?
- 4.4 Hur beskrivs förvaltningsledningen?
- 4.5 Hur utövas den centrala ledningen över underställda avdelningar/enheter?

Allmänt

I svenska kommuner uppstår ibland en kraftmätning mellan på ena sidan de centrala funktionerna med kommunfullmäktige och kommunstyrelsen och på andra sidan facknämnderna.

Detta återspeglas ofta även inom förvaltningsorganisationen där förvaltningsövergripande anslag kring ekonomi-, personal- och utvecklingssystem ställs mot förvaltnings-specifika system. Samma mönster återfinns inom respektive förvaltning när det gäller fördelning av frihet och ansvar mellan förvaltningsledning och de olika resultatenheterna. Det optimala är att hitta en fruktbar balans mellan central ledning och lokal frihet under ansvar.

Delegation

I Göteborgs Stad är delegationen av ansvar från KF till nämnder och styrelser långtgående. Även det mesta av det operativa ansvaret, "hur"-frågor, är delegerat från politiken till tjänste-

manorganisationen. En tolkning utvärderarna gör är att det för det första beror på den mycket stora organisation som kommunen utgör, för vilken ett delegerat ansvar är ett måste. För det andra beror det på den tydliga och väl förankrade styr- och uppföljningsmodell som kommunen har. Dock kan det vara viktigt att säga att det finns områden där det kanske skulle kunna finnas fördelar att öka det centrala ansvaret. Det gäller på systemnivå för att kvalitetssäkra och optimera processer inom t.ex. styrning/uppföljning (enligt resonemang föregående kapitel), personalfrågor och kvalitetsarbete (se längre fram i rapporten).

Samarbete

Samarbete tycks vara ett signum för Göteborg. Tidigare har nämnts det anslag på 50 Mkr som centralt avsatts för samarbetsprojekt där alla stadsdelar medverkar kring beslutet hur de ska användas. Många av de intervjuade vittnar om att detta anslag har gett en skjuts framåt för samarbete mellan stadsdelsnämnder.

Ett annat område där mycket internt samarbete sker är mellan olika fack-/stadsdelsförvaltningar och bolag. Vid intervjuerna framkommer en bild av att ett obyråkratiskt samarbete sker i samband med projekt som inbegriper många förvaltningar/bolag och där "göteborgaren" placeras i förgrunden.

Några samarbetsprojekt inbegriper flera förvaltningar och som kan nämnas är:

- Center för Skolutveckling Göteborg stödjer, stimulerar och initierar utveckling i förskolor och skolor i Göteborg
- Trygg och vacker stad - sex samhällsbyggande förvaltningar samverkar kring att bygga Göteborgs externa miljö.
- BOSA – Bättre omsorg – större arbetsglädje. Arbetslagsutveckling inom 3 stadsdelar.
- Senior Göteborg arbetar långsiktigt på uppdrag av kommunstyrelsen med att engagera stadens aktörer för att äldre i Göteborg ska kunna leva ett självständigt liv.

När det gäller samverkan mellan verksamheter i Göteborg och externa aktörer, är samarbetet i GR-regionen det gyllene exemplet. Det finns ett stort antal olika nätverk mellan de ingående kommunerna där samverkan sker på flera olika nivåer. Några av de exempel på samverkan som kan nämnas är den gemensamma gymnasieintagningen, samarbete på näringslivsområdet inom BRG (Business Region Gothenburg), evenemangs och turismsamarbete inom Göteborg och CO, avfalls- och VA-samarbete inom Renova och GRYAB.

Styrning av samverkansprojekt

Mycket samverkan sker i nätverksform där informationsutbyte och diskussion i sig är en form för att överföra idéer och tankar. Det finns även mer formaliserade samarbetsformer i form av projekt som ska leda till mer eller mindre tydliga beskrivna resultat. Sådana samarbetsprojekt behöver liksom alla andra aktiviteter som ska leda till förändring klart definierade mål, en tidsplan, ett ansvar för deltagande parter/personer, precisering av resurser i form av arbetstid och andra kostnader med mera. Det är även viktigt att en sådan projektbeskrivning följs upp och utvärderas åtminstone när projektet avslutas.

Stadskansliet har tagit fram en projektstyrningsmodell för olika projekt. Vad utvärderarna kan se så används den inte i någon större utsträckning i organisationen. Intrycket är att många projektbeskrivningar lever sitt eget liv avseende beskrivning och uppföljning. Här kan finnas ett utvecklingsområde för Göteborg. Kanske är det så att det finns behov av att ta fram en enklare

projektstyrningsmodell som kan användas till vissa av alla de samverkansprojekt som finns inom kommunorganisationen. Likaväl som det löpande linjearbetet behöver styras och följas upp, kan det finnas behov av att systematiskt kolla av mål, resurser och resultat när det gäller samverkansprojekt.

Beskrivning av bolags- och förvaltningsledning

Det finns ett antal kompetenskriterier för Göteborgs Stads ledare. Dessa är relativt allmänt hållna och behöver brytas ned till respektive chefs uppdrag för att kunna bli operativa. Här finns en utvecklingsområde för Göteborgs Stad. Det kan finnas behov av att respektive förvaltningschef och andra högre chefer har en befattningsbeskrivning som är byggt på kommunens förväntningar av den enskilde chefen utifrån övergripande värdegrund och konkreta beskrivningar vad som förväntas av denne person på just den plats som hon/han besitter. En sådan befattningsbeskrivning skulle kunna ha formen av ett "kontrakt" som även utgör grunden för återkommande utvärderingar i samband med medarbetarenkäter och utvecklingssamtal med högre chef. En sådan befattningsbeskrivning skulle även kunna utgöra en del av grunden för individuell lönesättning.

Det pågår enligt uppgift en diskussion i Göteborgs Stad kring om det skulle gå att formulera ett reglemente som tydliggör förvaltningschefernas roll och uppdrag för den verksamhet som de leder. På samma sätt som bolagschefernas roll i förhållande till bolagsstyrelsen förtydligas och beskrivs i de kommunala bolagen.

Kommunikation mellan olika chefsnivåer

Som tidigare nämnts finns det i Göteborg ett system för ledarrådslag med bland annat så kallade 20-grupper. Modellen bygger på ett koncernråd i toppen av tjänstemannaorganisationen med nio förvaltnings- och bolagschefer, samt chefer ur stadskansliet närvarande. Respektive representant i denna grupp leder i sin tur varsin 9-grupp med andra bolags- och förvaltningschefer. I nästa nivå leder dessa chefer vars sin egen grupp med chefer. Dessa grupper utgörs av 78 st 20-grupper. Syftet med dessa rådslag är att bl.a. att stärka ledarskapet, öka kommunikationen, ge en gemensam bild av helheten Göteborgs Stad, samt vara en bas för erfarenhetsutbyte. Denna modell kan tjäna som ett gott exempel på ett informellt dialogforum där kommunens chefer knyts ihop och får möjlighet till att lära och utbyta erfarenheter.

Sammanfattning område 4

Styrkor

- Hög grad av delegerat ansvar i organisationen
- Många goda exempel på samarbete över gränser, t.ex. GR-regionen, 50 Mkr till stadsdelar
- Ledarskapsdialog (9/20-grupper)

Förbättringsområden

- Tydligare och kvalitetssäkrad styrning/uppföljning av projekt
- Tydligare och utvärderingsbar beskrivning av högre chefers ansvar och uppgifter

Område 5 Kontroll och rapportering

- 5.1 Hur detaljerat är rapporteringssystemet?
- 5.2 Hur sker rapportering från tvärsektoriella projekt och program, avseende processer och resultat?
- 5.3 Strategier för att synliggöra kostnader?
- 5.4 Kontroll- och uppföljningsrutiner?

Allmänt

Området kontroll och rapportering avser framförallt det arbete som sker inom förvaltningsorganisationen avseende uppföljning av verksamhet. Det gäller då inte bara den ekonomiska uppföljningen, utan även verksamhetsuppföljning avseende volym, kvalitet, m.m. Man kan våga sig på att säga att just uppgiften att koppla ihop ekonomistyrning med verksamhetsstyrning och därmed också uppföljning av detsamma, är den stora utmaning som svenska kommuner står inför. Det handlar i grunden om att kunna mäta produktivitet och effektivitet. Vad får jag för tjänst och vilken kvalitet innehåller denna tjänst i relation till vad den kostar? Kontroll och rapportering är ett område som tidigare gett låga poäng i Kommunkompassen. Sannolikt på grund av att det saknas en tradition av att mäta och värdera de kommunala tjänsterna utifrån ett produktivitet-/effektivitetsperspektiv. Det finns en tydlig tendens till högre poäng på detta område under de senare utvärderingarna, vilket indikerar förbättringar inom detta område.

Rapporteringssystem

Göteborg har ett systematiskt löpande återrapportering avseende framförallt ekonomi, men på senare år även angående verksamhet. Återrapportering sker fem gånger per år för ekonomi och tre gånger per år där verksamhetsresultat i förhållande till de prioriterade målen ska redovisas enligt fastställd plan. Alla mål redovisas inte på en gång. Utöver detta ligger årsrapport/bokslut. I anvisningarna för 2007 års uppföljningsprocess står det att ambitionen i rapporteringen ska vara att:

- Förbättra analyserna och skapa struktur och ett innehåll som ökar fokus på en balanserad uppföljning utifrån samtliga perspektiv.
- Komplettera den skriftliga uppföljningsrapporteringen med en annan typ av kommunikation såsom muntliga föredragningar, OH-material, seminarier, hearings, etc.
- Effektivisera uppföljningsprocessen så att informationen till kommunstyrelsen kan tidigare läggas i samband med uppföljningstillfällena.

Dessa ambitioner är mycket lovvärda. Vid utvärderingstillfället har det varit svårt att se hur de slagit igenom fullt ut.

Det finns exempel på flera olika typer av mått som speglar ekonomi, volym och kvalitet. Kopplingen av dessa mått som indikatorer på måluppfyllelse för de prioriterade målen är tydligare i stadsdelarna än i fackförvaltningar och bolag. Detta beroende på att de flesta prioriterade mål bryts ned på stadsdelsnivå.

Rapportering av projekt

Tidigare har nämnts att tvärsektoriella projekt och handlingsplaner i kommunen är beskrivna på olika sätt. En given följd av detta är att även uppföljningen av tvärsektoriella projekt/handlingsplaner i kommunen ser ut på olika sätt. Det finns en fara för att styrningen och

uppföljningen av det tvärsektoriella arbetet lever sitt liv utanför den kedja som styrs av budgeten och dess uppföljning. Det är viktigt att de mål som hanteras dockar med inriktning och prioriterade mål i budgeten. Lika viktigt är det att måloppfyllelse verifieras och redovisas, samt att alla kostnader redovisas, både driftskostnader och nedlagd arbetstid oavsett om det är olika organisatoriska enheter som betalar dessa.

Kostnadsbudgetering

På grund av organisationens storlek har det varit svårt för utvärderarna att se hur budgetarbetet i detalj fungerar i Göteborgs Stad. Huvudgången är att KF anslår en rambudget för nämnder och styrelser. Denna budget är kopplad till verksamhetsinriktning och prioriterade mål. Nämnder och styrelser bryter ned denna budget och hanterar resurser i paritet med de prioriterade målens betydelse för den egna verksamheten och de nämnd-/styrelsespecifika åtaganden som finns.

Intrycket är att fördelningen av resurser sker genom en kombination av ramfördelning och kostnadsbudgetering. Med ramfördelning menas då att budgeten justeras utifrån tidigare nivå på grundval av förändringar i kostnader som beror på omvärldsförändringar och utifrån förändrade politiska prioriteringar. Kostnadsbudgetering utgår från information om de faktiska kostnadselementen för produktionen av en enhet av tjänsten. Det avser bland annat kostnader för lön, material och hyra fördelat på levererad tjänst (hemtjänstimme, elev, vårdplats, etc.). Den senare fördelningsprincipen bygger på hur omfattande tjänsten som ska levereras är. Detta beräkningsätt finns i flera förvaltningar, t.ex. i skola och gymnasiet. På gymnasiet har den gemensamma gymnasieintagningen i GR-regionen tvingat fram en gemensam kostnadsberäkning för eleverna.

Ett utvecklingsområde skulle kunna vara att ytterligare stärka kostnadsbudgeteringens del i budgetprocessen. Detta leder direkt in på begrepp som produktivitet och effektivitet och kräver då en tydlig länk mellan kostnader och verksamhetsmått som beskriver tjänsten. Ett intressant exempel är samarbetet mellan Umeå, Luleå, Uppsala, Linköping och Lund. Dessa kommuner gör jämförelser kring bl.a. resultatmått för att kunna värdera och kalibrera kostnader i förhållande till tjänster. Ambitionen bland dessa kommuner är att kunna lägga ut ökade produktivitetskrav på verksamheter om det går att identifiera för höga kostnader i förhållande till övriga i nätverket.

Avvikelsehantering

Uppföljningskraven för ekonomi har blivit mycket tydligare de senare åren. Intrycket är att Göteborg är tydligt proaktiva då det uppstår indikationer på ekonomiska avvikelser. Vid avvikelser mot budget måste stadsdels-/förvaltningschefer presentera en handlingsplan på åtgärder för ansvarig nämnd. Avvikelser avseende verksamhetsmål är idag inte lika tydlig, men det finns en klar indikation på att verksamhetsuppföljning kommer att bli allt viktigare under löpande budgetår.

Det finns idag ingen renodlad controllerfunktion på stadskansliet, men denna funktion finns i flera förvaltningar. Huruvida dessa controllers även har ett ansvar uppföljning/analys av verksamhet, utöver ekonomi, har utvärderarna inte kunnat se. En utveckling för en ökad samordning i kommunförvaltningen skulle kunna vara att öka analys- och uppföljningsstöd för att tydligare kunna koppla ihop ekonomi med verksamhet.

Sammanfattning område 5**Styrkor**

- Tydligt och proaktivt avrapporteringssystem avseende ekonomi
- Ett ökat fokus på verksamhetsavrapportering i förhållande till prioriterade mål

Förbättringsområden

- Ytterligare sammanlänkning av ekonomi med verksamhet för att möjliggöra avrapportering av produktivitet och effektivitet
- Tydligare och mer enhetlig avrapportering av tvärssektoriella projekt

Område 6 Personalpolitik

- 6.1 Hur stor vikt läggs vid personalutvecklingsåtgärder?
- 6.2 Förekommer individuell lönesättning?
- 6.3 Förekommer arbetsmiljöundersökningar?
- 6.4 Förekommer medarbetarsamtal?
- 6.5 Genomförs ledarutvecklingsprogram?
- 6.6 Hur systematisk är budgetering och uppföljning av kompetensutveckling?

Allmänt

I ett framtidsperspektiv är en stark och tydlig personalpolitik som lyfter fram och stärker de olika personalgrupperna i kommunen av största vikt. Svenska kommuner står inför stora nyrekryteringsbehov på grund av bl.a. omfattande pensionsavgångar. Eftersom den offentliga sektorn har problem med att konkurrera om attraktiva yrkesgrupper med löner, måste man skapa arbetsplatser som dels attraherar ny personal och dels stimulerar befintlig personal att stanna och utvecklas.

Kompetensutveckling

Generellt ligger ansvaret för kompetensutveckling på respektive förvaltning och bolag. Dock finns det även ett arbete med kompetensutveckling från ett kommunövergripande perspektiv riktat till prioriterade grupper. Det finns exempel på att kompetensresurser styrs till speciella insatser då det uppstått bristande måluppfyllelse i förhållande till budgetmålen. Speciella insatser görs för att stärka skollärdarna i kommunen efter analys av försämrade resultat i skolan. Det finns anslag i budget för kommunens ledarutveckling. Vissa grupper inom skola och äldreomsorgen har fått riktade medel för sin kompetensutveckling exempelvis barnskötare- och undersköterskeutbildningar.

Generellt styrs kompetensutveckling lokalt från respektive förvaltning och bolag. Det gäller dels riktade insatser till vissa yrkesgrupper, dels kompetensutveckling som görs utifrån individuella behov. Hur den individuella kompetensutvecklingen genomförs utifrån identifierade behov är svårt att följa för utvärderarna. Det tycks inte finnas någon central kunskap om detta utan ansvar för identifiering av behov och genomförda insatser är delegerad. När det gäller den individuella kompetensutvecklingen framkom vid intervjuerna önskemål om att denna skulle kvalitetssäkras bättre av kommunens centrala personalfunktion. Detta kan vara ett förbättringsområde för kommunen.

Ytterligare en bekräftelse på en delegerad kompetensutveckling är att det inte finns något enhetligt system för hur kompetensutveckling budgeteras och följs upp. Vissa förvaltningar avsätter medel för kompetensutveckling och vissa låter dessa resurser ligga inom ram.

Individuell lönesättning

Det finns en övergripande "Lönepolitik" i Göteborg. Denna utgår från ett antal övergripande lönekriterier som ska vara basen för lönesättning. Dessa lönekriterier är relativt generella. En möjlig utveckling skulle kunna vara att göra dessa kriterier mer "Göteborgska" och kopplade till en "lagtröja" utifrån det resonemang som fördes under kapitel två angående "brukarorientering" eller annan profilering. Liksom när det gäller en stor del av kompetensutvecklingen ger personalfunktionen ett processtöd kring hur lönesättning och lönesamtal ska genomföras. Medarbetarenkäten utvärderar om man fått lönesamtal. Dock sker ingen uppföljning avseende åtgärder i de fall lönesamtal inte sker och kommunen utvärderar inte heller på ett systematiskt sätt kvaliteten på den individuella lönesättningen. Här finns ett förbättringsområde. Detta indikeras av att i senaste medarbetarenkäten får området "ersättning" låga betyg.

I lönepolitiken anges att "Resultatbonus och andra grupprelaterade belöningsformer kan användas som komplement till den individuella lönesättningen.". Hur detta fungerar i praktiken har varit svårt för utvärderarna att se.

Arbetsmiljöarbete

Medarbetarenkäter genomförs varje år i Göteborg. Dessa enkäter sammanställs bl.a. i form av ett "Nöjd Medarbetar Index" med upplösninggrad till enhetsnivå. Detta görs för alla verksamheter i Göteborgs Stad, inklusive bolagen. Svarefrekvensen på enkäten var 2006 på 70 %. Stadskansliet sammanställer och levererar en bild av resultatet. Ansvaret för analys och åtgärder som bygger på resultatet ligger på förvaltnings- och enhetsnivå. Centralt i kommunen ger man processtöd till förändringsarbetet. Enligt uppgift har stadskansliet även uppföljningsdialog med förvaltningar kring hur förbättringsarbetet fortgår. Det har varit svårt för utvärderarna att få en samlad bild över handlingsplaner och genomförda insatser kring arbetsmiljöfrågor. Linnéstaden nämns som det goda exemplet på utvecklingsarbete i samband med åtgärder kring resultatet från medarbetarenkäten (medarbetardialogen). Det framkom i någon intervju önskemål om att förbättringsarbetet i arbetsmiljöarbetet skulle behöva bli mer styrt från central nivå.

Medarbetar-/utvecklingssamtal

Enligt resultat från medarbetarenkäten har ca 74 % av alla anställda utvecklings-/medarbetarsamtal. Detta får anses vara en jämförbar siffra med många andra kommuner. I medarbetarenkäten ställs en fråga under rubriken "Kompetensutveckling" om utvecklingssamtalen varit meningsfulla. Svaren på denna fråga gav lägre betyg än på de andra frågorna under samma rubrik. Detta kan indikera att kvaliteten på dessa samtal kan förbättras. Vid intervjuerna framkom också åsikten om att det finns brister i organisationen när det gäller individuella utvecklings-/handlingsplaner med koppling till medarbetar-/utvecklingssamtalen. Detta syns även tydligt i resultatet av medarbetarenkäten där bara 37 % anser att det har upprättats en individuell utvecklingsplan efter senaste utvecklingssamtalet. Det tycks finnas behov av förbättringsåtgärder på detta område.

Ledarutveckling

Ledarutveckling är ett starkt område i Göteborgs Stad. Det finns flera olika verktyg som stärker och utvecklar ledarskapet i kommunen. Mycket av detta arbete samordnas på central nivå.

Kommunen arrangerar en introduktionsutbildning för nya chefer som omfattar sju dagar. I utbildningen ingår bland annat "arbetsgivarskapet" och en introduktion till kommunens styrsystem, strukturer och allmänna inriktning. Denna utbildning är inte obligatorisk, vilket skulle kunna vara ett förbättringssteg. Det är däremot den ledarutbildning som arrangeras centralt för rektorer. Utbildningen är ett svar på identifierade brister i resultat på skolans område. En utbildning arrangeras under hösten för chefer som vill göra karriär till högre befattningar i organisationen.

Center för Ledarutveckling arbetar med rekrytering (internt/extern) och vidareutveckling av chefer. Till hjälp används en vetenskapligt beprövad metod – "Assessment Center".

Kommunen har på övergripande nivå arrangerat systemet med 9- och 20-grupper som redogjorts för under område 4.

Det finns en chefsförening i kommunen för bolags- och förvaltningschefer. Den utser bland annat mentorer som stöd för nya chefer.

Inom GR-samarbetets regi finns även flera exempel på ledarutveckling, bland annat genomförs ett trainee-program och samverkan kring "Morgondagens ledare". Kommunen har även genomfört en pilotstudie för ett ledarutvecklingssamarbete med kommunen, Göteborgs Universitet, Västra Götalandsregionen och polisen.

Utöver centrala anslag inom ledarutveckling genomför respektive förvaltning och bolag egna ledarskapsinsatser.

Sammanfattning område 6

Styrkor

- Flera exempel på centrala kompetensutvecklingsinsatser utifrån identifierade behov
- System för individuell lönesättning
- Nöjd medarbetarindex
- Hög andel genomförda utvecklings-/medarbetarsamtal
- Många verktyg för ledarutveckling

Förbättringsområden

- Kvalitetssäkring av utvecklingssamtal individuell kompetensutveckling
- Uppföljning och kvalitetssäkring av den individuella lönesättningen
- Uppföljning av handlingsplaner och genomförda insatser kring arbetsmiljöfrågor

Område 7 Verksamhetsutveckling

- 7.1 Hur metodiskt sker utvecklingen av kvalitetssystem?
- 7.2 Strategisk serviceutveckling?
- 7.3 Tillvaratas de anställdas erfarenheter och kreativitet på ett aktivt sätt?
- 7.4 Användning av Internet, Intranät eller motsvarande i ärendebehandling, serviceproduktion och uppföljning.
- 7.5 Hur aktivt utnyttjas jämförelser som ett led i service- och organisationsutvecklingen?

Allmänt

Inom näringslivet har det sedan mitten av 1900-talet funnits ett otal olika system för att bedriva kvalitetsarbete. Kvalitetsarbete är i de flesta fall synonymt med att på ett strukturerat sätt arbeta för att skapa kontinuerliga förbättringar i en verksamhet. TQM, EFQM, ISO, SIQ, BS är alla standards eller system för detta kontinuerliga förbättringsarbete. I den kommunala världen har oftast kvalitetsarbete förekommit som enskilda öar knutna till vissa verksamheter. Ett identifierbart mönster under senare år är att flera kommuner börjar hitta övergripande system för att effektivisera och förbättra sin verksamhet. Dessa system är då oftast egenutvecklade modeller för förbättringsarbete som ibland innehåller delar av de system som nämns ovan. Några kommuner att studera avseende kvalitetssystem är bl.a. Botkyrka, Trollhättan, Uddevalla och Umeå.

Kvalitetssystem

Kommunen har en övergripande kvalitetsvision som lyfter ständiga förbättringar för Göteborgarnas bästa. Grunden i Göteborgs kvalitetssystem kan sägas vara arbetet med "Balansen". "Balansen" dockar i kommunens övergripande styrmodell enligt modellen balanserade styrkort vilket är en styrka. Balansen är ett verktyg som mäter verksamheten utifrån de fyra perspektiven – de vi är till för, verksamhetens processer, medarbetare och ekonomi. Det finns en del synlig för medborgarna/brukarna som möjliggör jämförelser mellan enheter inom förskola, grundskola, gymnasieskola, vård och omsorg, äldreboende, hemtjänst, hemsjukvård och individ och familj. Dessa mått återfinns i ett sökverktyg åtkomligt på Internet. Det finns även en intern del med mått för jämförelser i de fyra perspektiven.

Göteborgs Stad arbetar med en kvalitetsutmärkelse "Utmärkelsen Kvalitet Göteborg Stad" som delas ut varje år. Även denna utmärkelse bygger på de balanserade perspektiven och har en grund som delvis bygger på SIQ:s² modell för verksamhetsutveckling.

Värt att nämna i detta perspektiv är det miljödiplomeringsarbete som Göteborg genomför för olika verksamheter. Detta kan ses som en light-variant av ett miljöledningssystem. Flera tekniska verksamheter är också ISO-certifierade.

Andra delar som dockar in i kommunen kvalitetsarbete är de verktyg som tidigare nämnts: ledarskapsutveckling och nöjd medarbetar-/ledarindex. Flera av stadsdelarna arbetar med SIQ:s modell för verksamhetsutveckling.

Intrycket för utvärderarna är att vissa fackförvaltningar och många av bolagen inte är lika integrerade i kommunens gemensamma kvalitetsarbete som de olika stadsdelarna är.

Jämförelser

En nyckel för att förstå sin egen kvalitetsnivå är att lära av andra. Inom Göteborg görs många interna jämförelser. Detta sker bl.a. genom "Balansen", samt genom uppföljning och avrapportering i förhållande till prioriterade mål. När det gäller jämförelsetalen i "Balansen" nämndes vid intervjuerna att jämförelsetalen i vissa fall har låg styrande kraft. Det finns sannolikt flera orsaker till detta. En orsak som nämndes vid intervjuerna var att det finns flera index som gör det svårt att se delfrågorna i varje index. En kanske viktigare orsak som nämndes är avsaknaden av analysstöd för att tolka resultat och siffror. Enligt uppgift arbetar Stadskansliet med att utveckla ett sådant stöd. Stadskansliet uppger också att man arbetar med att utveckla "Balansen" som helhet.

² Svenska Institutet för Kvalitetsutveckling

Det finns ett jämförelsearbete med andra kommuner inom GR-samarbetet. GR har tagit en stor mängd olika nyckeltal inom flera verksamheter. Dessa jämförelser utnyttjas framförallt på stadsdelsnivå. Det finns även en mängd olika nätverk för lärande och erfarenhetsutbyte inom GR.

Det sker få jämförelser med hela Göteborg och andra kommuner i landet. Även jämförelser med andra kommuner på verksamhetsnivå utanför GR-regionen är ovanlig. Ett problem är att det krävs en transformering av kommunala nyckeltal i nationella jämförelser till stadsdelsnivå som oftast är den operativa nivån i Göteborg. Kommunkompassen är ett exempel där det finns möjlighet till jämförelser med många andra kommuner/stadsdelar i Sverige. Förutom denna föreliggande utvärdering i Göteborgs Stad, så har kommunkompassutvärderingar gjorts i Lundby, Majorna och Högsbo stadsdelar. Kommunen ingår fr.o.m. i år i ett jämförande nätverk där övriga storstäder ingår. Att utöka arbetet med lärande jämförelser med andra kommuner är ett möjligt förbättringsarbete i Göteborg.

Ett sätt att stärka Göteborgs arbete med jämförelser skulle kunna vara att utöka det kommunövergripande analysstödet för att förenkla förvaltningarnas förståelse och förbättringsarbete i samband med jämförelser av verksamhetsresultat.

Goda idéer och kunskapsspridning

En organisation har en stor bank av kunskap och potential till nya idéer som kan utveckla organisationen bland alla sina anställda. Det är därför viktigt att det finns system för att fånga upp dessa idéer och våga pröva dessa. Det är också viktigt att sprida ny kunskap i organisationen till fler. En uppmuntran för de som vågar och vill vara entreprenörer inom den egna organisationen är en drivkraft för utveckling.

I Göteborgs Stad finns flera goda exempel på forum för idé- och kunskapsspridning. Kommunens kvalitetsmärkelse som delas ut varje år är en viktig kanal för att lyfta det goda exemplet och med uppmärksamhet belöna de som gör ett högkvalitativt arbete. Kommunen har vid två tillfällen, år 2005 och 2006, arrangerat "Mötesplats Göteborg" där alla anställda bjudits in till seminarier och utställningar för att just sprida kunskap och goda idéer, samt att knyta ihop organisationen till en enhet. Det finns även ett liknande forum som heter "Mötesplats Ledare" där målgruppen är stadens chefer. En webbplats med samma namn finns på stadens hemsida och ett av syftena är även där att sprida erfarenheter mellan chefer i kommunen. Ett tredje gott exempel på forum för idéspridning är ledarrådslagen med 9-/20-grupper som tidigare nämnts.

Däremot finns inget kommunövergripande system för att fånga upp förslag och goda idéer från arbetslag och enskilda medarbetare, för att sedan omsätta dessa till praktisk handling. Det kan finnas exempel på sådana system på förvaltningsnivå, men det är inget som utvärderarna lyckats fånga upp. Övergripande system för att fånga upp goda idéer är ovanliga i svenska kommuner. Man får gå över till näringslivet för att hitta denna typ av systematiskt förbättringsarbete.

IT-stöd

Sammantaget kring de kommunövergripande IT-stöden som används i kommunen kan sägas att Göteborgs situation ser ut som på många andra kommuner. Vissa verktyg är nya och ger ett gott administrativt stöd, medan andra system är äldre och bör på sikt graderas upp.

Göteborg är en mycket stor organisation. Det är därför viktigt att kommunövergripande information kan spridas ut till alla delar i organisationen. Staden har ett ovanligt system för stora delar av denna informationsspridning. Information som i många kommuner ligger knutet till ett Intranät ligger i Göteborgs Stad tillgängligt på Internet. En orsak till detta anges vara att kommunen inte vill administrera två separata system. Utifrån ett offentlighetsperspektiv är det posi-

tivt med mycket information på kommunens hemsidor men samtidigt ökar informationsmängden vilket gör sökandet för medborgarna mer komplext. En synpunkt kan vara att information till medborgare och till politiker/anställda kan behöva utformas på olika sätt. Här kan finnas ett utvecklingsområde. Göteborgs Intranät är utvecklat och har mer karaktären av ett rent dokumenthanteringssystem där olika verksamheter själva är ansvariga för struktur och innehåll. Mycket information skickas runt med e-post. Detta belastar systemen och kan skapa oklarheter kring versionshantering och ansvar för viktig dokumentation.

Sammanfattning område 7

Styrkor

- Ett kvalitetsarbete med flera olika delar, bl.a. Balansen och Utmärkelsen
- Många interna jämförelser i bl.a. verksamhetsuppföljning
- Benchmarking inom GR
- Mötesplats Göteborg, Mötesplats Ledare, Ledarrådslag som forum för idéutbyte

Förbättringsområden

- Kommunens kvalitetssystem i alla förvaltningar och bolag
- Fler jämförelser med andra kommuner
- System för att fånga upp goda idéer och förslag
- Utveckla intranät

Område 8 Kommunen som samhällsbyggare

- 8.1 Vad gör kommunen för att stödja föreningslivet?
- 8.2 Kommunens samverkan med kulturlivet?
- 8.3 Kommunen som partner för näringslivet?
- 8.4 Kommunens internationella kontakter?

Allmänt

I kommunens roll som samhällsbyggare är samarbetet med lokalsamhället i form av förenings-, kultur- och näringsliv en viktig uppgift. Likaså att upprätthålla samverkan på regional, nationell och internationell nivå. Kommunen har en viktig roll att fungera som katalysator för att olika verksamheter i den geografiska kommunen skall fungera tillsammans för att skapa attraktivitet och tillväxt.

Kultur- och föreningsliv

Göteborgs har ett mycket aktivt kultur- och föreningsliv. Staden kan ses som ett nav för dessa verksamheter även i GR-regionen. Aktiviteten är hög och det finns i stort sett alla inriktningar inom förenings- och kulturlivet. Som det anstår en framstående turiststad finns ett stort utbud av inomhus- och utomhussporter, museer, teatrar och så vidare.

Kommunen har ett flertal olika bidragsformer för kultur- och föreningslivet. Ungdomsaktiviteter är prioriterat. Av nödvändighet i en så stor stad som Göteborg är det mycket svårt för den centrala organisationen att direkt möta alla föreningarna. I de olika stadsdelarna finns föreningsråd, som är en kontaktyta i respektive stadsdel.

Näringsliv

Arbetet med att utveckla och stödja näringslivet sker genom BRG (Business Region Gothenburg). BRG är ett helägt dotterbolag till Göteborg Stad och har till uppgift att vara en katalysator och ett stöd för näringslivsutveckling i GR-regionen. Den samlade kraft som finns i denna organisation är unik i Sverige och ger ett mycket bra stöd till näringslivsutveckling i regionen. Några av de insatser och projekt som erbjuds till regionens företag eller nya företag via BRG eller på annat sätt är:

- Kommunalt stöd enligt principen ”en dörr in”
- MALO – en databas för förmedling av lokaler och mark
- Kompetensutveckling genom ”Tillväxt 2000” och ”Tillväxt Micro”
- Projektet Tillväxt och Kompetens som verkar för att överbrygga den växande klyftan mellan tillgång och efterfrågan på kvalificerad arbetskraft.
- Företagsakuten som erbjuder rådgivning och förhandlingshjälp till små och medelstora företag i kris, främst av ekonomisk eller juridisk natur.
- Euro Info Centre (EIC) ingår i ett globalt nätverk initierat av EU-kommissionen och hjälper företag kostnadsfritt med svar kring frågor som rör EU, nya utländska affärskontakter, aktuell EU-information, tillväxtprogram, seminarier, nätverksträffar, utvecklingsgrupper, exportrådgivare med mera.
- ECOEX, stöd för västsvensk miljöexport

Internationellt

Göteborg är en aktiv aktör internationellt och samarbetar även här i många fall med GR-kommunerna. I kraft av sin storlek, men även genom en aktiv profilering på detta område är Göteborg en kraftfull aktör på det internationella området. Några exempel på aktiviteter är:

- Ett ”klassiskt” vänortarbete med Åbo, Bergen och Århus.
- Samarbete av vänortskaraktär med Chicago, Kiel, Krakow, Newcastle, Rostock, St Petersburg, Tallinn och Xián.
- Operativt samarbete med ett tre partnerstäder - Lyon, Nelson Mandela Bay Municipality (Port Elizabeth) och Shanghai.
- Medverkan i flera europeiska region och kommunnätverk, Biogas Cities, Biogas Max., Eurocities, Union of the Baltic Cities, ICLEI med flera.
- Kommunen har tillsammans med det regionala näringslivet kontakter med flera spännande tillväxtregioner: Oslo (Norge), Shanghai (Kina), Port Elizabeth (Sydafrika), Michigan (USA), Kalifornien (USA), Kanagawa (Japan), Lyon (Frankrike), Leeds (England), m.fl.

Varumärkesbyggande

Det är viktigt att under detta kapitel nämna Göteborgs förmåga att bygga ett starkt varumärke. Genom samverkan med andra kommuner och med näringsliv i det regionala GR-området, med andra organisationer och Västra Götalandsregionen, har kommunen lyckats skapa sig en bild av en region som samlar sig kring gemensamma mål. Det handlar då om mobiliseringen i samband med stora evenemang som fotbolls EM, friidrotts VM, m.m., den gemensamma profilen med näringsliv och region kring utbyggnad av infrastruktur, den ”Göteborgsanda” som tycks finnas

hos de olika parterna när det gäller att anpassa sig och samverka för att lösa problem och ta sig an nya uppgifter. Denna förmåga är en styrka som troligtvis har en stor betydelse för Göteborgs-regionens utveckling. Bolaget Göteborg & Co är en motor i arbetet med att bygga varumärket Göteborg.

Sammanfattning område 8**Styrkor**

- Mångfasetterat kultur- och föreningsliv
- Kraftfull regional katalysator för näringslivsstöd och samarbete genom bl.a. BRG
- Många internationella kontakter
- Göteborg är ett starkt varumärke

Förbättringsområden

- Fler direkta kontaktytor med lokalt förenings- och kulturliv

4. Poängsammanställning

Kommunens resultat per område

Nedan följer en redovisning av poäng på varje delkriterium. Den sammanlagda poängen på varje huvudkriterium är 100 möjliga.

Göteborgs Stad - resultat av huvudområden och delfrågor							
	max-poäng	egna poäng	%		max-poäng	egna poäng	%
1 Offentlighet och demokratisk kontroll				2 Tillgänglighet och medborgar-/brukarorientering			
1.1 Hur informeras medborgarna?	40	38	95%	2.1 Har kommunen en brukarorienterad förvaltningsfilosofi?	10	6	60%
1.2 Hur främjas medborgarnas engagemang?	40	22	55%	2.2 Vilka åtgärder har satts i verket för att förbättra överskådligheten för medborgarna?	20	15	75%
1.3 Hur informeras medborgarna om resultat?	20	16	80%	2.3 Kan brukarna själva påverka serviceutbudet?	20	14	70%
				2.4 Genomförs brukar-/medborgarundersökningar?	20	14	70%
				2.5 Hur är systemet för synpunkts- och klagomålshantering från medborgare/brukare organiserat?	20	10	50%
				2.6 Bedrivs utbildning i att bemöta allmänheten?	10	1,5	15%
3 Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän				4 Ledning, decentralisering och delegering			
3.1 Hur är kvaliteten på målformuleringsarbetet?	30	18	60%	4.1 Vilken frihet har institutionerna/resultatenheterna i sin resursdisponering?	30	25,5	85%
3.2 Hur är delegation och ansvarsfördelning mellan politisk och tjänstemannanivå?	20	18	90%	4.2 Hur utnyttjas möjligheter till samarbete och samordning över sektorsgränserna?	20	15	75%
3.3 Hur rapporterar tjänstemännen till den politiska nivån och vilka möjligheter har politikerna att utöva tillsyn över förvaltningen?	30	24	80%	4.3 Går det att ta lokala initiativ med avsikt att hitta egna intäktskällor eller etablera samarbete med externa organ för att stärka serviceutbudet?	20	17	85%
3.4 Hur främjas den ömsesidiga förståelsen av uppgifter, roller och spelregler mellan politiker och tjänstemän?	20	12	60%	4.4 Hur beskrivs förvaltningsledningen?	20	6	30%
				4.5 Hur utövas den centrala ledningen över underställda avdelningar/enheter?	10	7	70%

	max- poäng	egna poäng	%		max- poäng	egna poäng	%
5 Kontroll och rapportering				6 Personalpolitik			
5.1 Hur detaljerat är rapporteringssystemet?	40	30	75%	6.1 Hur stor vikt läggs vid personalutvecklingsåtgärder?	20	11	55%
5.2 Hur sker rapporteringen från tvärsektoriella projekt och program, avseende processer och resultat?	20	10	50%	6.2 Förekommer prestationslönesystem?	20	13	65%
5.3 Strategier för att synliggöra kostnader.	20	12	60%	6.3 Förekommer arbetsmiljöundersökningar?	10	8	80%
5.4 Kontroll- och uppföljningsrutiner.	20	14	70%	6.4 Förekommer medarbetarsamtal?	20	16	80%
				6.5 Genomförs ledarutvecklingsprogram?	20	17	85%
				6.6 Hur systematisk är budgetering och uppföljning av kompetensutveckling?	10	4	40%
7 Verksamhetsutveckling				8 Kommunen som samhällsbyggare			
7.1 Hur metodiskt sker utveckling av kvalitetssystem?	20	11	55%	8.1 Vad gör kommunen för att stötta föreningslivet?	40	32	80%
7.2 Strategisk serviceutveckling.	20	12	60%	8.2 Kommunens samverkan med kulturlivet.	20	13	65%
7.3 Tillvaratas de anställdas erfarenheter och kreativitet på ett aktivt sätt?	20	12	60%	8.3 Kommunen som partner för näringslivet.	20	20	100%
7.4 Användning av Internet, Intranät eller motsvarande i ärendehantering, serviceproduktion och uppföljning.	20	10	50%	8.4 Kommunens internationella kontakter.	20	20	100%
7.5 Hur aktivt används jämförelser som ett led i service- och organisationsutvecklingen?	20	9	45%				