

*Sektionen för Demokrati och styrning*

# Kommunkompassen

## Analys

av Haparanda kommun

5-7 december 2005

### **Innehåll:**

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

Ingemar Kärrsten, Falkenbergs kommun

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. Svenska Kommunförbundet arbetar för närvarande med Kommunkompassen som ett av flera instrument för kommunal kvalitetsutveckling. Arbetet sker i samarbete med Harald Baldersheim och Morten Øgård, Oslo Universitet.

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 jäm-

förelser med andra kommuner som också utvärderats. Till utpekade förbättringsområden blir det naturligt att koppla handlingsplaner 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 Haparanda kommun i förhållande till Kommunkompassen: En sammanfattande genomgång**

### **Allmänt om Haparanda kommun**

Haparanda kommun har knappt 10 200 invånare. Kommunen ligger i östra Norrbotten, vackert belägen längst inne i Bottenviken på gränsen till Finland. Närhet till hav, Torneälv som flyter genom kommunen och oändlig skogsmarker norrut skapar en mångfald av naturtyper i och runt kommunen.

Haparanda är trots sitt nordliga läge, Sveriges södra landgräns mot EU. Detta faktum kan tyckas vara en kuriositet, men präglar mycket av Haparandas utveckling. Beräkningar visar att mellan 10-12 miljoner människor passerar denna gräns varje år. I Haparanda och Torneå samarbetar svenskt och finskt näringsliv under namnet Eurocity – där det finns 34 000 invånare och 1 800 företag. Inom en tre mils radie bor 70 000 människor och inom 15 mils radie finns över 500 000. Sträcker man ut radien runt Haparanda så långt som 50 mil utanför staden, nås ytterligare två länder, Norge och Ryssland, och befolkningen inom området uppgår då till över 1 miljon.

Att samarbetet i regionen präglar kommunens utvecklingsarbete ger avtryck i den gemensamma vision som finns för de två grannstäderna:

*”Haparanda -Torneå är ett internationellt centrum i Bottenviksbågen och Barentsområdet, En mötesplats för kultur, kunnande, varuflöden, innovationer och människor.*

Den utpräglade tvåspråkighet som finns runt gränsen skapar förutsättningar för möten och förståelse över nationsgränsen.

Den tydligaste frukten av denna regionala syn på området är beslutet av IKEA att lokalisera ett nytt varuhus i Haparanda. Denna lokalisering som ska vara på plats under 2006, har skapat en hausse för ytterligare företagsetableringar som skapar en stämning av optimism och framtidstro i kommunen. Beräkningar pekar på 1 500 nya jobb i Haparanda och Torneå.

Kommunikationerna i Haparanda är goda. Från Haparanda/Torneå finns det dagliga avgångar för persontrafik med tåg till bl. a. Helsingfors och Stockholm. Närmaste flygplatser finns i Kemi (18 km) och Luleå (130 km). Hamnresurserna är goda i Haparanda/Torneå med Röyttä djuphamn som är öppen året om. Europaväg E 4 går genom de båda städerna.

### **Kommunorganisationen**

Haparanda stad är i stort organiserad i den klassiska formen en nämnd- en förvaltning. Det finns fyra nämnder med verksamhetsansvar; social-, samhällsbyggnads-, barn- och ungdomsnämnd, samt kommunstyrelse. På förvaltningssidan stämmer indelningen under respektive nämnd förutom på samhällsbyggnadsnämndens område.

De tekniska verksamheterna med skötseln av kommunala fastigheter, skog och park, gator/trafiksäkerhet, renhållning, samt vatten och avlopp låg vid utvärderingstillfället under stiftelsen Haparandabostäder. Miljö och byggfrågor ligger under kommunstyrelsens förvaltning.

Mandatfördelningen från senaste valet ser ut på följande sätt: (M) 6, (C) 6, (Fp) 1, (Kd) 1, (S) 16, (V) 3, (Nfp) 2

### Utvärderingen

Utvärderingen av Haparanda kommun genomfördes i december 2005 och var kommunens första utvärdering enligt Kommunkompassens kriterier. Utvärderingsgruppen har studerat dokument, granskat kommunens hemsida, intranät och genomfört intervjuer med ett 40-tal personer i organisationen. Bland de intervjuade fanns politiker, ledande tjänstemän och fackliga representanter.

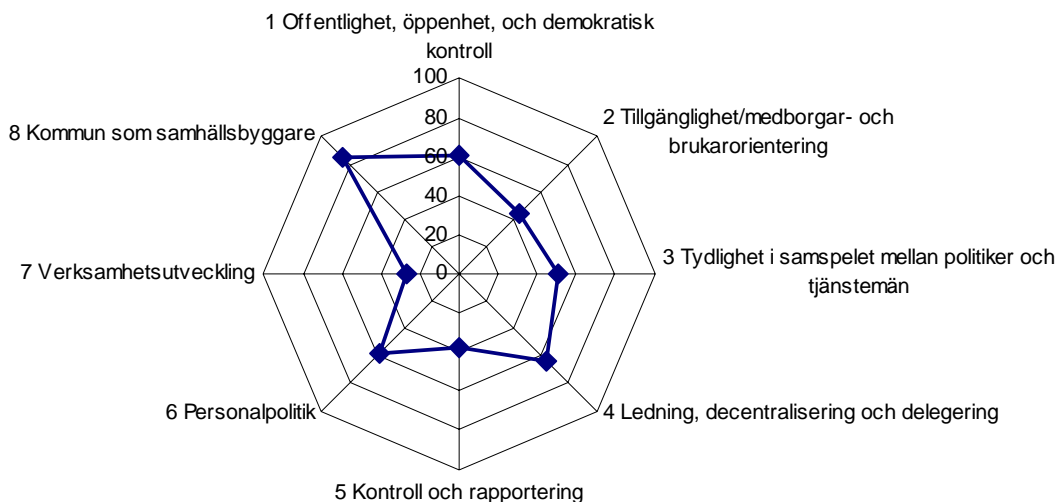
### Sammanfattning av resultat

Tabell 1 Haparanda kommun 2005 i förhållande till Kommunkompassens huvudområden

1. Offentlighet, öppenhet, och demokratisk kontroll	60
2. Tillgänglighet/medborgar- och brukarorientering	44
3. Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän	50,5
4. Ledning, decentralisering och delegering	62,5
5. Kontroll och rapportering	38
6. Personalpolitik	57,5
7. Verksamhetsutveckling	27
8. Kommun som samhällsbyggare	84
<b>TOTALT</b>	<b>423,5</b>

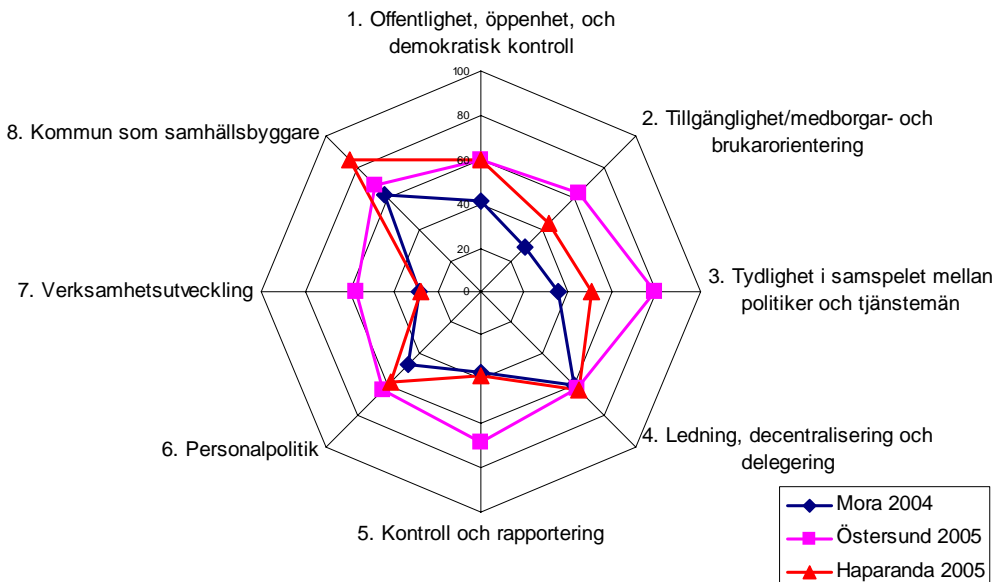
Kommuner som det kan vara intressant att jämföra sig med, nämns i texten som beskriver varje område i detalj. I den följande grafiska framställningen illustreras Haparandas profil som den framstår utifrån Kommunkompassens poängberäkning.

**Haparanda 2005**



Samma utvärdering enligt Kommunkompassen har gjorts i ett 40-tal svenska kommuner. En jämförelse med två av dessa kommuner görs grafiskt nedan.

**Kommunkompassen, 3 kommuner**



**Sammanfattning av utvärderingen**

Haparanda hävdar sig väl i den förstas utvärdering man gör enligt kommunkompassen. Den totala poängnivån på drygt 420 p är ett gott resultat. De starkaste områdena i kommunen är 1. Offentlighet, öppenhet, och demokratisk kontroll, 4. Ledning, decentralisering och delegering, samt 8. Kommun som samhällsbyggare. Kommunen

har trots sin ringa storlek flera exempel på att man har arbetat med utvecklingsinsatser som flyttar fram positioner inom den kommunala verksamheten. Samarbete sker med Torneå kring flera frågor som berör den kommunal verksamheten. Bl.a. har man ett fritt skolval mellan de två kommunerna, en gemensam språkskola har startats och kommunerna delar på fritidslokalerna. Det är utvärderarnas intryck att samarbetet med Torneå ger en praktisk och mental styrka som Haparanda fortsättningsvis kommer att använda i sitt utvecklingsarbete. De två områden där kommunen har störst utvecklingspotential är 5-Kontroll och rapportering och 7-Verksamhetsutveckling. Generellt kan sägas att för att befästa utvecklingskraft i en kommun, bör den kompassros som visar sig om man sammanbinder de åtta olika områdena ha en jämn rund form. Ett tagigt utseende indikerar brister i vissa dimensioner som även kan verka hämmande på de områden där man klarar sig bättre.

En annan sak som är viktigt att komma ihåg när man läser denna rapport, är att denna rapport skildrar en ögonblicksbild av Haparanda kommun. Det kan finnas uppstartade processer som direkt berör förbättringsområden enligt Kommunkompassens områden. Det är då viktigt att komma ihåg att det som ger positiva omdömen och poäng är sådant som ger tydliga effekter i verksamheten då utvärderingen görs. Planer på förändring eller åtgärder som är i begrepp att genomföras kan nämnas med positiva ordalag. Däremot ger de inte poäng enligt bedömningsmallen. Kommunkompassen utvärderar ett nuläge. En annan viktig sak att komma ihåg är att kommunkompassen ”mäter” på ett kommunövergripande plan. Företeelser som ligger i linje med de områden som utvärderas, men som endast finns märkbara i en eller två verksamheter kan endast få tjäna som ett gott exempel. För att fullt få tillgodoräkna sig en åtgärd gäller att den är identifierbar i hela kommunorganisationen på något sätt.

### **Styrkor och förbättringsområden**

Nedan sammanfattas Haparandas styrkor och förbättringsområden utifrån Kommunkompassens områden i en enkel punktlista. Resonemang kring dessa punkter återkommer i texten under kapitel tre i denna rapport. De styrkor och utvecklingsområden som tas upp är inte prioriterade i förhållande till varandra. När det gäller möjligheter till utveckling är det kommunens eget ansvar att välja ut det man vill beakta.

## **1. Offentlighet och demokratisk kontroll**

### **Styrkor**

- Kommunen köper annonsplats för kommunal information
- Populärversion av årsbokslut ”Vart går dina skattepengar?”
- Medborgarförslag
- Ungdomsråd och Ungdomspolitiskt program
- Dialog med byföreningar
- E-postadresser till alla politiker

### **Förbättringsområden**

- Kallelser, protokoll och handlingar för KF, KS och alla nämnder på nätet
- Popularisering av viktiga dokument
- Debattforum på hemsidan
- Publicering av resultat och jämförelser

- Direkt deltagande av medborgare i budgetprocess eller andra viktiga beslutsprocesser

## **2. Tillgänglighet och medborgar-/ brukarorientering**

### **Styrkor**

- Ledningsdeklaration som berör brukarperspektivet
- Utbildning ”Det goda värdskapet”
- Presentation av olika skolor på nätet (även privata alternativ)
- Valfrihet mellan skolor inom Haparanda och Torneå

### **Förbättringsområden**

- Ökad möjligheter på hemsidan att jämföra enheter inom t.ex. skola och äldreomsorg
- Servicedeklarationer
- Medborgarkontorsfunktion
- Ett kommunövergripande synpunkts- och klagomålshanteringssystem
- Systematisering av brukarundersökningar

## **3. Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän**

### **Styrkor**

- Gemensam vision med Torneå
- God ekonomirapportering
- Har blivit tydligare rollfördelning politiker – tjänstemän de senaste åren

### **Förbättringsområden**

- Tydligare koppling nämnds nivå med kommunövergripande vision och mål
- Renodla hur mål skrivs och följs upp
- Koppla mål till indikatorer för att underlätta uppföljning
- Återkommande uppföljning av mål under budgetår
- Undvik ”nämndsspråk” i styr och uppföljningsdokument
- Bind samman ekonomi och verksamhet i styrdokument
- Befäst rollfördelning politiker/tjänstemän beträffande ”HUR” och ”VAD”.

## **4. Ledning, decentralisering och delegering**

### **Styrkor**

- Stort anställnings-, budget- och organisatoriskt ansvar på enhetsnivå.
- Många tvärssektoriella och externa samarbetsprojekt (t.ex. Torneå-samarbetet)
- Ledningsdeklaration
- God kommunikation inom ledningsgrupper i förvaltningar

### **Förbättringsområden**

- Framtagning och användning av mallar för styrning och uppföljning av projekt
- Nedbrytning av ledningsdeklaration på personlig nivå och tjänst
- Personligt stöd för chefer och personal

## **5. Kontroll och rapportering**

### **Styrkor**

- Noggrann löpande uppföljning avseende ekonomi
- Inslag av kostnadsbudgetering i t.ex. skolan.
- Formaliserad avvikelshantering (ekonomi)

### **Förbättringsområden**

- Mer fokus på verksamhetsuppföljning under budgetåret
- Tydligare koppling av uppföljningsbara indikatorer (ekonomi, volym, kvalitet) mot mål
- Konsekvent och enhetlig uppföljning av projekt
- Controllerfunktion

## **6. Personalpolitik**

### **Styrkor**

- Centralt ordnade utbildningar (t.ex. arbetsmiljö, ledarskap, avtal/arbetsrätt)
- God kunskap på förvaltnings-/enhetsnivå kring kompetensutvecklingsbehov
- Centrala lönekriterier nedbrutna till verksamhetsnivå
- Ledarutvecklingsprogram för förvaltningschefer och 40-gruppen
- Kontinuerliga möten i 40-gruppen

### **Förbättringsområden**

- Helhetsbild av kommunövergripande kompetensutvecklingsbehov i kommunen
- Utveckla och kvalitetssäkra den individuella lönesättningsprocessen
- Övergripande arbetsmiljöenkäter
- Kvalitetssäkring av medarbetarsamtal på alla enheter

## **7. Verksamhetsutveckling**

### **Styrkor**

- Kvalitetssystem med fokusgrupp och kvalitetsgrupp inom socialförvaltningen
- ”Bench Marking” och kostnadsjämförelser inom t.ex. östra Norrbotten.

### **Förbättringsområden**

- Skapa kommunövergripande system kvalitetssystem (verksamhetsutveckling)
- Fler jämförelser avseende nyckeltal (ekonomi, kvalitet, effektivitet, produktivitet, m.m.)
- System för att stimulera förslag och goda idéer
- Utveckling av Intranät

## **8. Kommunen som samhällsbyggare**

### **Styrkor**

- God kontakt med kultur- och föreningsliv
- Många kontakt- och stödytor för näringslivet
- Stort internationellt erfarenhetsutbyte
- Torneå-samarbetet



### **Förbättringsområden**

- Kontaktforum med föreningar
- Utveckla vänortssamarbetet till att omfatta fler områden t.ex. näringslivssamarbete

## **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?

En kommun är en politiskt styrd organisation och det är politikernas ansvar att ta till sig haparandabornas 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.

Område 1 är ett av Haparandas starkare områden. Demokratiarbetet har en tydlig plats i kommunens "Budget- och strategiplan 2005-2007" och det finns här kvantifierade mål avseende bl.a. ungdomars inflytande och ökat valdeltagande. Detta ger även uttryck i praktisk handling.

Kommunen arbetar aktivt med att själv föra ut information kring viktiga frågor. Haparanda bevakas noggrant av ett antal olika tidningar. Dessa är Haparandabladet, Norrbottenskuriren, Norrländska Socialdemokraten, samt Tornio Tidning. Presskonferenser arrangeras vid viktiga händelser och pressreleaser skickas ut för att fånga mediernas intresse. Kommunen publicerar även egen information som inte filtreras genom massmedia. Kommunen köper annonsplats i "Haparandaglimten" som är ett lokalt annonsblad. Även annonsplats i Haparandabladet köps varannan månad. Det kan betraktas som en styrka att ha en kanal med skriftlig information som når många mottagare, förutom hemsidan.

Kommunens hemsida är annars den viktigaste kanalen för att sprida egen information till haparandaborna. Här finns protokoll från KF, KS och Barn- och ungdomsnämnden. För övriga nämnder går det inte att hitta protokoll. Det finns inte heller kallelser eller handlingar tillgängliga på nätet. För KS och KF finns även en sammanträdes-

plan. Här finns ett förbättringsområde för Haparanda. För medborgarnas delaktighet och kunskaps skull, är det viktigt att det går att finna sammanträdesplaner, kallelser, handlingar och protokoll för alla politiska instanser i kommunen. Goda exempel kan vara kommuner som har sitt diarium tillgängligt via nätet. Exempel på sådana kommuner är Umeå och Östersund.

Kommunen har publicerat en folder "Vart går dina skattepengar?", som är en förenkling av kommunens årsbokslut. Denna folder har skickats ut till alla hushåll på både finska och svenska. Utvärderarna har inte hittat foldern på hemsidan, vilket hade varit ett sätt att sprida den ytterligare. Tanken att förenkla information för att den lättare ska förstås av medborgarna är god och här finns möjligheter för Haparanda att försöka "popularisera" andra viktiga dokument i kommunen som t.ex. olika planer, verksamhetsbokslut, m.m.

Det finns i Haparanda flera olika vägar för medborgarpåverkan. Kommunen har sedan februari 2004 infört möjlighet för medborgare att lägga medborgarförslag till fullmäktige. Förslagsställaren kan komma och föredra ärendet själv på fullmäktigemötet. Det har sedan starten kommit in omkring 10 förslag per år. I samband med att budgeten behandlas i Kommunfullmäktige finns öppen frågestund. Möjligheten har inte enligt uppgift utnyttjats av allmänheten i någon större omfattning. Fullmäktigemötena sänds i närradion.

En annan kanal för påverkan är det "Ungdomsråd" som funnits i Haparanda sedan 1992. Det har utvecklats från att vara ett rådgivande till ett drivande organ med ungdomsperspektiv. Det finns bland annat ett Ungdomspolitisk program som rådet varit med om att ta fram. Man ansvarar även för att följa upp och utvärdera detta program. Ungdomsrådets arbete var en bidragande orsak till att kommunen utsågs till "Årets Ungdomskommun 2005" av Ungdomsstyrelsen.

I Haparanda finns 13-14 byar. Varje by representeras i en byförening som träffas omkring fyra gånger per år. Byföreningen har fungerat som remissinstans i vissa frågor. Bland annat har kommunen hållit möten i alla byar för att diskutera kommunens översiktsplanering.

Något som är relativt ovanligt i svenska kommuner är olika former av direktpåverkan tidigt i den politiska processen kring viktiga dokument som ska arbetas fram t.ex. budget, verksamhetsplaner, etc. Detta finns inte heller i Haparanda. Lomma, Söderhamn och Botkyrka är exempel på kommuner som prövat på olika former av medborgardialoger tidigt i beslutsprocessen. I Norge finns flera exempel på kommuner som låter budgeten gå på remiss till alla hushåll. Så är fallet i bl.a. Larvik och Kristiansand.

Alla 35 ledamöter i kommunfullmäktige finns angivna med telefon, adress och e-postadresser. De flesta presenteras även med foto. På hemsidan finns länkar till partiernas egna hemsidor. Alla förvaltningars ledningspersoner finns presenterade med telefon och e-postadress.

Ett sätt att öka medborgardialogen skulle kunna vara att öppna upp för någon form av debattforum på kommunens hemsida. Det finns flera kommuner som har någon form av en sådan dialog. Åre, Umeå och Östersund är några av dessa kommuner.

Ett annat förbättringsområde i Haparanda skulle kunna vara att försöka sprida information kring hur väl kommunen lyckas utifrån ett medborgarperspektiv. Det skulle kunna innebära att kommunen på sin hemsida presenterar resultat från brukarundersökningar som görs, jämförelser med andra kommuner, revisionsrapporter, m.m. Mycket av dessa rapporter används mer som ett internt arbetsmaterial. Det kan vara en viktig aspekt att föra tillbaka information till medborgarna kring vad de får för innehåll i de tjänster kommunen tillhandahåller och vilken kvalitet dessa uppnår. Ofta är resultat som uppnås i brukarundersökningar positiva och det kan finnas ett marknadsvärde i att redovisa vad olika brukargrupper tycker om kommunens tjänster. Ett annat sätt kan också vara att tydligare redovisa kommunens årsbokslut t.ex. enligt det mönster som finns i broschyren "Vart går dina skattepengar?" Denna ekonomiska redovisning skulle då behöva kompletteras med vad man får för innehåll och kvalitet på tjänsterna. Revisionsrapporter är en annan information som kan vara intressant för utomstående att läsa. Trollhättan är en kommun som lägger ut resultat från brukarundersökningar, revisionsrapporter, m.m. på sin hemsida.

## 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?

Med "brukarorientering" avses att kommunen ska ha ett gemensamt 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. Levererad kvalitet motsvarar då ibland inte förväntad kvalitet vilket skapar missnöjda föräldrar, vårdtagare, klienter, m.fl. Tydlig information om tjänster och möjlighet för brukarna att tycka till om de tjänster som utförs brukar leda till en större andel nöjda brukare.

En ledningsdeklaration har tagits fram i kommunen. Alla arbetsledare ("40-gruppen") har skrivit under ledningsdeklarationen och i denna berörs bl.a. servicefokus (uppmärksamma kunderna) och tillgänglighet via telefon. Här nämns t.ex. att återkoppling på frågor som kommer till kommunen skal ske inom 24 timmar. 40-gruppen har haft utbildning kring innehållet i deklarationen. Bemötande och förhållningssätt till brukare har även tagits upp i utbildningen "Det goda värdskapet" som har berört stora personalgrupper. Detta sammantaget bör vara en god grund för att profilera kommunen utifrån ett brukarperspektiv. Ett sätt kan vara att markera dessa frågors betydelse i kommunens budget- och strategiplan tydligare.

Ett annat sätt för att tydligare lyfta in brukarperspektivet kan vara att arbeta med tjänstegarantier, servicedeklarationer eller motsvarande. Många kommuner har valt

denna väg för att förtydliga tjänsternas innehåll utifrån brukarens betraktelsesätt. Det handlar då om att ta fram en form av "varudeklaration" för tjänsterna. Ett processinriktat arbetssätt där brukarna själv medverkar i utformandet av dessa deklARATIONER, kan skapa en fruktbar dialog mellan serviceproducenter och mottagare. Utvärdering av servicedeklarationer m.m. kan dessutom vara ett sätt att "mäta av" hur väl organisationen lyckas med sin service avseende kvalitet. Det finns många exempel på kommuner som arbetat länge med servicedeklarationer m.m. Umeå, Falkenberg, Uddevalla och Rättvik är några av dessa..

Som tidigare nämnts är kommunens hemsida en viktig kanal för att informations-spridning. Det gäller även information som belyser serviceutbudet i kommunen. Bl.a. presenteras kommunens förskolor och grundskolor kort på nätet och de flesta har egna hemsidor som nås via kommunens webbadress. Även den privata Montessoriskolan kan nås via en länk från kommunens hemsida. Här finns vissa möjligheter för föräldrar, elever och andra att göra jämförelse mellan skolorna. Dessa jämförelser skulle kunna utvecklas till att även beröra verksamhetsinriktning, kostnader, resultat och kvalitet. Sådana jämförelser skulle kunna vara en ingång till lärande och verksamhetsutveckling. Uddevalla och Trollhättan har samarbetat kring att ta fram system för jämförelser mellan bl.a. förskolor på sina hemsidor.

När det gäller särskilda boenden och gruppboenden inom äldreomsorg finns däremot ingen tydlig information där man kan skilja ut de enskilda enheterna i kommunen.

Även om Internet är och bör vara den viktigaste informationskanalen till medborgare/brukare i en kommun, bör man inte glömma bort det personliga mötet. Det finns brukargrupper som inte använder Internet frekvent och det finns andra grupper som p.g.a. handikapp, språksvårigheter, ålder, m.m. inte kan ta till sig information via hemsidan. En medborgarkontorsfunktion kan vara ett sätt att via t.ex. stadshusets informationsdisk ge personlig service genom att ge svar på enkla frågor kring taxor, byggnadslov, anmälningar till barnomsorg m.m. Det kan också handla om utlämning och stöd till ifyllande av blanketter eller hänvisning till rätt person om ärenden är för komplexa. Botkyrka, Trollhättan och Uddevalla är tre kommuner som har medborgarkontor.

Det finns stor valfriheten mellan kommunens förskolor och grundskolor, vilket leder till hög grad av aktiva val av elever till "annan" skola. Kommunen betalar även skol-skjuts i samband med val till annan skola. Det gäller även om elever väljer att gå i kommunens friskola (Montessoriprofil). Det är även viktigt att notera den valfrihet som finns mellan skolor och gymnasier i Haparanda och Torneå. Detta breddar utbudet av undervisning och stimulerar till lärande över gränser. Här finns ett unikt exempel att i Sverige när det gäller samarbete över en nationsgräns. Det finns även en "språkskola" som drivs i samarbete mellan de båda kommunerna.

I Haparanda genomförs inom vissa verksamheter regelbundna brukarundersökningar. Detta görs oftast i enkätform. I grundskolan görs regelbundna enkäter vars resultat presenteras i de kvalitetsredovisningar som tas fram. I socialförvaltningen har brukar-enkäter genomförts inom en stor del av förvaltningens verksamhetsområden. Intrycket är att arbetet med brukarundersökningar skulle kunna systematiseras ytterligare. För att undvika enkättrötthet skulle omfattningen av andra metoder för att fånga upp

brukarnas uppfattning kunna öka. Det finns flera exempel på sådana undersökningsmetoder i organisationen som skulle kunna utvecklas och utnyttjas.

Inom kommunens socialförvaltning finns ett system för att fånga upp synpunkter och klagomål från brukarna. Det kallas "Säg vad du tycker!" och finns i form av en uptryckt blankett och den finns även på nätet. Förvaltningen har tagit fram rutiner för hur de synpunkter som kommer in ska behandlas och det finns en ansvarig person som tar emot och fördelar de synpunkter som kommer in till respektive ansvarig chef. Ett förbättringsområde skulle kunna vara att införa samma system i hela kommunen. Utifrån ett medborgar-/brukarperspektiv skulle det vara enklare att kunna lämna in en synpunkt på vad som helst, inom vilket verksamhet som helst, var som helst i kommunen. Det finns många kommuner som har kommunövergripande synpunktssystem. Några av dessa är Lomma, Kungsbacka och Botkyrka.

### **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?

I en kommun beställer politiken genomförandet av ett uppdrag av utförarorganisationen (förvaltningarna). 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. För att samspelet mellan den politiska ledningen och tjänstemannaorganisationen i kommunen skall fungera, krävs att roller och ansvar för de olika funktionerna har klargjorts.

Som den översta samlande faktorn i kommunens styrmodell finns den gemensamma visionen med Torneå kommun. Den lyder: "Haparanda – Torneå är ett internationellt centrum i Bottenviksbågen och Barentsområdet: En mötesplats för kultur, kunnande, varuflöden, innovationen och människor." Denna gränsövergripande vision är ett unikt dokument som kan lära andra mycket om samarbete. Kommunens mål, uppdrag och budget ska konkretisera vägen till visionens förverkligande. Denna "Budget- och strategiplan" är treårig.

Som en väg att rubricera de viktigaste strategierna i strategiplanen 2005-2007 anges "Demokrati, Strategisk inriktning, Värdegrunder, Övrigt styrande dokument".

Kommunövergripande målområden som presenteras är Kunnande, Handelscentrum, Kommunikationer, trivsel och Livsmiljö, Centrum för industri och företagsamhet. Målbeskrivningen för dessa områden är en mix mellan rena inriktningsmål, åtgärds- mål och ett fåtal uppföljningsbara mål via kvantifierbara indikatorer. Varje nämnd förlänger sedan styrkedja med egen övergripande vision, verksamhetsidé, strategi och verksamhetsmål. Kommunstyrelsen har t.ex. 38 mål, Samhällsbyggnadsnämnden 18 mål, Barn- och Ungdomsnämnden har 57 mål och Socialnämnden har 51 mål. Dessa

mål är sorterade på verksamhetsindelning i förvaltningarna, vilket gör antalet mål per verksamhet mer hanterbart. Dessa mål är de flesta av inriktningskaraktär, men vissa är av aktivitetskaraktär och ett och annat mål är kvantifierbart med volymmått.

Ett förbättringsområde skulle kunna vara en nedkortning och mer ensartad struktur på strategiplanen. För att få en större styrkraft i de mål som anges skulle dessa behöva kopplas till uppföljningsbara indikatorer avseende ekonomi, volym och kvalitet. Respektive nämndvision, verksamhetsidé och strategi skulle behöva knytas tydligare till den övergripande visionen och dess övergripande strategiområden. En fråga som skulle kunna diskuteras är om varje nämnd behöver en egen vision. En annan utmaning för Haparanda liksom för många andra kommuner är att koppla ihop angivna mål med de pengar som idag ligger samlade i rambudget.

Haparandas resultat i förhållande till budget och strategiplan redovisas i dels delårsbokslut, dels i årsbokslut. Utöver detta görs en snabbrapportering avseende ekonomi till respektive nämnd, samt till kommunstyrelsen. Delårsbokslutet innehåller förutom en tydlig ekonomiredovisning, även verksamhetsrapportering. Den senare är framförallt av aktivitetskaraktär och kopplingen till mål i strategiplanen är otydlig eller saknas. Nämndsredovisningarna är inte skrivna på enhetligt sätt, vilket bör försvåra för politiker på kommunfullmäktigenivå att jämföra olika verksamheter med varandra. Ett förbättringsområde skulle kunna vara att göra layouten på delårsbokslutet på samma sätt för alla nämnder. Ett större fokus på verksamhet skulle underlätta avstämning av de verksamhetsmål som finns i strategiplanen.

Kommunens årsbokslut är förutom avrapportering av ekonomi, mer fokuserat på måluppföljning än vad fallet är i delårsbokslutet. Då strategiplanen innehåller få mål av resultatkaraktär, innebär det att årsbokslutet fokuserar mer på avrapportering av aktiviteter än på reellt uppnådda resultatnivåer. Även i årsbokslutet finns tydliga skillnader för hur respektive nämnd beskriver sin verksamhet. Förbättringsområden avseende årsbokslut kan vara att göra strukturen mer lika mellan de olika nämndernas verksamhetsbeskrivningar och tydligare fokusera på resultat utifrån uppsatta mål. För att öka förståelsen kring hur bra uppnådda resultatnivåer är, kan ett årsbokslut även innehålla jämförelser avseende olika nyckeltal. Det kan då handla om jämförelser mellan olika nämnders områden (t.ex. personaltal), men också jämförelser mellan verksamheter i den egna kommunen med andra kommuners motsvarigheter.

För att ett styrsystem ska fungera måste förhållandet mellan politiker och tjänstemän präglas av förståelse för de olika roller som finns. Att klargöra vad ansvaret ligger avseende vem som bestämmer kring ”VAD-” och ”HUR”-frågor är viktigt för att styrning, genomförande och uppföljning ska fungera. Intrycker är att dessa roller är relativt klara i Haparanda, trots att vissa oklarheter ibland förekommer framförallt på nämnds nivå. Det tycks vara så att det har vuxit fram en praxis under senare år, delvis beroende på ansvariga personers agerande, som gör att ansvarsfördelningen upplevs relativt klar i organisationen. Ett utvecklingsområde skulle kunna vara att befästa ansvarsuppdelningen dels i styrsystemet, men också genom att aktivt diskutera och dokumentera vad som gäller. Detta för att inte göra frågorna personberoende och säkra ansvarsrollerna för framtiden. Botkyrka, Trollhättan och Östersund är några kommuner som arbetat med att klargöra ansvarsroller för politiker och tjänstemän.

För att öka förståelsen mellan politiker och tjänstemän är arenor för dialog viktigt. Ett sådant dialogtillfälle är den budgetberedning som sker årligen. Då möts kommunledning, nämnsordföranden och förvaltningschefer för att diskutera strategiska frågor utifrån ett budgetperspektiv. Politikerns besök ute i verksamheterna är också ett sätt att skapa viktiga möten. Inom barn- och ungdomsnämnden finns ett faddersystem för skolans område. Enligt uppgift vid intervjuerna fungerar detta besökssystem "så där". Socialnämnden lägger flera av sina sammanträden ute i olika verksamheter. Utvärderarna upplever att det finns en potential för förbättring inom detta område.

#### **Område 4 Ledning, decentralisering och delegering**

- 4.1 Vilken frihet har de serviceproducerande institutionerna/resultatenheterna i sin resursdisponering?
- 4.2 Hur utnyttjas möjligheten till tvärsektorieellt 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?

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 förvaltningsspecifika 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.

Graden av delegerat ansvar till enhetsnivå är stor i Haparanda. Det tycks som om enhetschefer har stort ansvar att inom ram göra omfördelningar inom budget och anställa personal. Vid intervjuerna uppstod vissa diskussioner kring vad som var tillåtet att besluta på enhetsnivå utan att formellt lyfta till nämnsnivå. Det kan tyda på att det är viktigt att föra ut denna information bättre till organisationen.

Ett tydligt kännetecken för Haparanda är den stora mängd samarbetsprojekt som finns i kommunen. Inom kommunorganisationen finns flera olika projekt där samarbete över förvaltningar sker riktat mot en gemensam målgrupp. Oftast finns även externa intressenter inkopplade i dessa projekt. Några exempel är:

- BUS-gruppen samarbetsorgan mellan social verksamhet och skola kring bl.a.. drogförebyggande arbete, kostfrågor, lokaler, m.m.
- INFO-gruppen – samarbete mellan elevvården i skolan, individ- och familjeomsorg, primärvård, polis kring ungdomsfrågor.
- Hälso-trygghetsrådet - elevvården i skolan, individ- och familjeomsorg, primärvård, folktandvård.

- Ungdomsmottagning – individ- och familjeomsorg, skola, mödravård.

Paradexemplet i Haparanda i fråga om samarbete är det som förekommer mellan kommunen och grannkommunen Torneå på andra sidan finsk-svenska gränsen. Här finns ett samarbete kring både erbjuden service och utvecklingsfrågor som har få motsvarigheter, även om man jämför med grannkommuner inom Sveriges gränser. Mycket av utvecklingen kring samarbetet initieras och leds av Provencia Bothniensis. Detta samarbetskansli är till för att främja Torneå och Haparanda stad, samt båda kommunernas näringslivs och invånarnas gränsöverskridande samarbete och välfärd". Kansliets arbete leds av en "guvernör" och består av de båda kommunernas arbetsutskott i kommunstyrelserna. Det finns även ett tjänstemannasekretariat med olika arbetsgrupper. Några av de samarbeten som sker är:

- Ett fritt skolval över gränserna förskola till högskola.
- Kommunerna har en gemensam språkskola årskurs 1-9. Målet är att utveckla tvåspråkigheten. Skolan undervisar även i engelska från och med årskurs 1.
- Kommunerna har tagit fram en gemensam Översiktsplan.
- Båda kommunerna delar på utnyttjandet av sport och fritidsanläggningar.
- Gemensam turistbyrå.
- Samutnyttjande av teknisk service t.ex. avfallshantering, fjärrvärme, räddningstjänst, IT-kommunikation.
- Kommunerna har en gemensam postgång.
- Varje år genomförs ett gemensamt kommunfullmäktige- och kommunstyrelsemöte.
- Etableringen av IKEA-varuhuset och lokalisering av handel i anslutning till detta planeras tillsammans.
- Det finns även mycket samarbete mellan kommunerna i östra Norrbotten. Det berör bl.a. skolan och verksamheter inom socialtjänsten.

Haparanda har tagit fram ett dokument kallat "Riktlinjer för projektverksamhet" daterat 2000-02-28. I detta dokument anges hur ett projekt planeras, beskrivs och följs upp. Anvisningar för hur projektet ska beskrivas innehåller rubrikerna:

- Bakgrund
- Målformulering, inriktning och avgränsning
- Strategi och metodval
- Översiktlig aktivitets- och tidsplan
- Budget
- Organisation
- Information och inflytandefrågor
- Förväntade effekter / slutprodukter
- Riskanalys

Tyvär verkar inte detta dokument ha fått något större genomslag i organisationen. Vid utvärderingen fanns flera olika projektbeskrivningar tillgängliga, men dessa var oftast skrivna på olika sätt. Oftast är beskrivningen noggrannare i de fall det finns någon större extern finansiär som t.ex. EU-finansierade projekt. Många av de interna samarbetsprojektet är mycket vagt beskrivna. Vagt definierade projekt kan ibland bli ineffektiva och kostnadsdrivande, framförallt genom att mycket arbetstid avsätts i möten utan att reella mål uppnås. Ett förbättringsområde i Haparanda är därför att se



till att de framtagna riktlinjerna används. En väg kan vara att tydligt definiera vid vilken typ av projekt som riktlinjerna ska användas och konsekvent utvärdera hur dessa projekt beskrivs och följs upp.

Haparandas förvaltningschefer är alla anställda på tidsbegränsade kontrakt avseende tjänst (4 år), men är tillsvidareanställda inom kommunen. Enhetschefer är i de flesta fall tillsvidareanställda på sina tjänster. Förvaltningschefers och andra chefers generella uppdrag beskrivs i kommunens ledningsdeklaration som alla chefer undertecknad. Denna deklaration finns inte förtydligad och nedbruten till den enskilda chefsrollen, vilket gör att chefens ledarroll inte så lätt kan utvärderas av högre chef eller av personalen. En sådan utvärdering skulle kunna göras i samband med genomförande av en kommunövergripande arbetsmiljö-/medarbetarenkät (se mer under område 6). Detta kan vara ett utvecklingsområde för Haparanda.

När det gäller kommunikation mellan chefsnivåer inom kommunens olika förvaltningar, är intrycket att denna är god. Det tycks finnas rutiner för återkommande möten mellan förvaltningsledning och enhetschefer. Det finns kommuner som har upphandlat eller organiserat eget stöd för stöd till chefer som har problem inom organisationen. Vissa kommuner har även möjligheter till stöd för alla medarbetare vid personliga problem, även om orsaken till dessa ligger utanför kommunorganisationen. Det bygger på insikten om att personliga problem oavsett ursprung återverkar negativt på det jobb som ska utföras. Kungälv och Umeå är några av de kommuner som erbjuder ett sådant stöd.

## **Område 5 Kontroll och rapportering**

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

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 i även verksamhetsuppföljning avseende även 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 det samma, är den stora utmaning som svenska kommuner står inför. Det handlar grunden om att kunna mäta produktivitet. Vad får jag för tjänst och vilken kvalitet innehåller denna tjänst i relation till vad den kostar? Kontroll och rapportering är ett område som ofta ger låga poäng i kommunkompassen. Sannolikt på grund av att det saknas en tradition av att mäta och värdera de kommunala tjänsterna utifrån ett effektivitets- och produktivitetsspektiv.

Inom förvaltningarna sker avrapportering till nämnd månadsvis. Dessa rapporteringar fokuserar framförallt på ekonomi. Intrycket är att Haparanda kommun har en god budgetdisciplin och att avvikelser avseende ekonomin följs upp av nämnd och att ansvarig chef avkrävs återgårdar för att komma till rätta med problemet.

Verksamhet avrapporteras också i vissa fall, men inte enligt någon gemensam systematik. Det handlar ofta om muntliga beskrivningar av verksamhet. Det är ovanligt att avrapportering av verksamhet sker mot de mål som finns antagna per nämnd och förvaltning. Liksom det resonemang som fördes under område 3, kan och bör rapportering till nämnd knytas till de verksamhetsmål som finns antagna. För att kunna följa upp mål måste de som tidigare nämnts knytas till uppföljningsbara indikatorer avseende ekonomi, volym och kvalitet.

Ett sätt att knyta ihop ekonomi med verksamhetsuppföljning skulle kunna vara att tillsätta en ”controllerfunktion”. En controller skulle under året kunna göra strategiska uppföljningar av både verksamhet och ekonomi, genom att kontrollera måluppfyllelse, effektivitet, produktivitet, m.m. Det finns för närvarande ingen controllerfunktion i Haparanda.

Eftersom det inte finns någon enhetlig beskrivning av samarbetsprojekt i kommunen, ser uppföljningen och återrapportering av projekt mycket olika ut inom olika delar av organisationen. Det finns exempel på allt från korta sammanfattningar i årsbokslutet på två rader till relativt omfattande projektavstämningar. Att systematisera beskrivningar av projekt har tidigare belysts som förbättringsområde. Det gäller givetvis även uppföljning av de beskrivna projekten. Kungälv, Umeå, Åmål och Trollhättan är kommuner som tagit fram egna mallar för beskrivning och uppföljning av projekt. Tyvärr är ingen av dessa kommuner det riktigt goda exemplet, eftersom man inte lyckats få fullt genomslag för användandet av dessa mallar.

Kostandsbudgetering innebär att man bygger element i budgeten på faktiska produktionskostnader. Det innebär att man försöker räkna fram vad en hemtjänstimme, en elevplats, en meter rörbyte, etc. kostar i kommunen. I Haparanda finns inslag av detta beräkningssätt i bl.a. skolan och inom den tekniska verksamheten<sup>1</sup>. Kostnadsdebitering efter utfall sker inom en del av samarbetet mellan Haparanda och Torneå. Det gäller bl.a. inom det fria valsystemet av skola mellan kommunerna och kring samarbetet om fritidsanläggningar. Intrycket är att inslagen av kostnadsbudgetering i budgetprocessen skulle kunna öka. Ett intressant projekt att lära från är samarbetet mellan kommunerna Luleå, Lund, Norrköping och Umeå kring att jämföra produktivitet och effektivitet. Syftet är att jämförelserna ska påverka budgetprocessen.

## **Område 6 Personalpolitik**

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

---

<sup>1</sup> Tekniska verksamhet är idag utlagd på Haparandabostäder.

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.

Kompetensutvecklingsbehov i organisationen kartläggs i Haparanda framförallt på enhetsnivå. Grunden är medarbetarsamtalet som utgår från individens behov. Kunskapen på enheterna aggregeras i de flesta fall upp på förvaltningsnivå. Intrycket är däremot att en metodisk helhetssammanställning på kommunövergripande nivå inte görs. Det kan finnas ett behov av att ha denna helhetsbild för att kunna göra strategiska avväganden kring var resurser bör koncentreras. Dock identifieras behov av riktade insatser till hela organisationen. Kommunen har erbjudit framförallt arbetsledare utbildningar i arbetsgivarrollen, avtal/arbetsrätt, arbetsmiljö, m.m. Det obligatoriska ledarutvecklingsprogrammet är också ett exempel på en kommunövergripande utbildning som genomförs.

Personliga utbildningsbehov skulle kunna knytas till individuella karriärplaner för att stimulera till personlig utveckling inom organisationen.

Haparanda kommun tillämpar individuell lönesättning i delar av organisationen. Enligt uppgift omfattades inte SKAF av individuella avtal. Kommunen har arbetat fram centrala lönekriterier som är nedbrutna på olika yrkesgrupper. Vid intervjuerna gav en splittrad bild över hur väl den individuella lönesättningen fungerar i kommunen. Tillämpbarheten och tydligheten i lönekriterierna upplevs också olika i olika grupper. Det kan finnas ett värde för kommunen att utvärdera och kvalitetssäkra det individuella lönesättningssystemet. Rätt använt kan individuell lönesättning vara ett bra system för att stimulera till verksamhetsutveckling.

Liksom beskrivningen av den individuella lönesättningen, redovisas vid intervjuerna en splittrad bild över hur medarbetarsamtalen och den dokumentation som ska göra i samband med dessa samtal fungerar. Det finns centrala anvisningar om att medarbetarsamtal ska göras en gång per år och det finns även anvisningar hur överenskommelser utifrån samtalet ska noteras. Det verkar som att dessa anvisningar inte följs på alla enheter. Intrycket är att arbetet med medarbetarsamtalen behöver följas upp, utvärderas och kvalitetssäkras.

Arbetsmiljöarbetet i Haparanda genomförs i huvudsak ute på respektive enhet. Hur det ser ut och hur brister åtgärdas ser lite olika ut på olika arbetsplatser. Någon kommunövergripande uppföljning av åtgärder inom arbetsmiljöområdet görs inte. Kommunen genomför inte heller någon kommunövergripande arbetsmiljö-/medarbetarenkät. De kommuner som genomför detta regelbundet vittnar ofta om att det är mycket bra sätt att få fram jämförelser dels mellan enheter och förvaltningar, dels att få utvärderat förändringar över tid. Bäst effekt får en medarbetarenkät om den förutom utvärderingar av den fysisk miljön, även tar med frågor som berör psykosocial miljö, utvärdering av ledarskap, uppföljning av medarbetar- och lönesamtal, m.m. Trollhättan, Sunne och Svedala kommuner är goda exempel på hur man kan arbeta med medarbetarenkäter.

Haparanda kommun har påbörjat ett ledarutvecklingsprogram som till stor del utgår från kommunens ledningsdeklaration. Förvaltningschefer och "40-gruppen" har fått 2-3 dagars utbildning. Denna utbildning är obligatorisk för målgruppen chefer. Den genomförda utbildningen är en mycket god ansats till att knyta ihop kommunens chefer kring en gemensam "Haparandasyn" på ledarskap och kommunutveckling. Det är viktigt att detta program följs upp med nya inslag som inspirerar och binder samman kommunens chefer över förvaltningsgränserna. När det gäller dialog mellan chefer i organisationen fyller möten med 40-gruppen en viktig funktion för att diskutera frågor som rör ledarskap, kommunens utveckling, m.m. Denna grupp träffas varannan vecka.

## **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 ärendehantering, serviceproduktion och uppföljning.
- 7.5 Hur aktivt utnyttjas jämförelser som ett led i service- och organisationsutvecklingen?

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 Göteborg, Trollhättan, Uddevalla, Umeå, Västerås och Larvik i Norge.

Det finns inget kommunövergripande system för verksamhetsutveckling i Haparanda. Däremot finns det sådana system i framförallt två förvaltningar, socialförvaltningen och barn- och ungdomsförvaltningen. När det gäller skolans kvalitetsarbete, så är en hel del av detta knutet till de kvalitetsredovisningar som görs. Varje rektors ledningsgrupp har beteckningen "lokal skolutvecklingsgrupp. Utvärderingsinstrumentet "BRUK" används till viss del i skolan.

Inom socialförvaltningen finns ett intressant exempel på hur kvalitetsarbetet kan organiseras. Här finns en förvaltningsövergripande "fokusgrupp som arbetar med kvalitets- och utvecklingsfrågor. Bl.a. görs enkäter till alla enheter och man sätter även mål för utvecklingsarbete som ska göras. . Till denna grupp är knutet kvalitetsgrupper på alla enheter. Det sker ett samspel mellan fokusgruppen och dessa lokala kvalitetsgrupper.

Utvärderarna föreslår att Haparanda fångar upp det goda i dessa förvaltningars arbete och utifrån en förutsättningslös diskussion, försöker hitta en sätt att arbeta med kvali-

tets- och utvecklingsfrågor på ett systematiskt sätt i hela kommunen. Risken för oklarheter och suboptimeringar blir då mindre. Ett gemensamt kvalitetssystem skapar ofta möjligheter till lärande över förvaltningsgränser och binder ihop organisationen till en helhet. Ett viktigt kom ihåg är att sträva efter är att kvalitetsarbetet blir en integrerad del av kommunens lednings- och uppföljningssystem. Exempel på kommuner som kan studeras inför ett sådant utvecklingsarbete nämns ovan.

Jämförelser med andra är ett mycket billigt och enkelt sätt för att utveckla den egna organisationen. Arbetssätt och system som finns i olika kommuner är ”gratis” och kan kopieras utan risk för att begå något lagbrott. I Haparanda sker en hel del jämförelser avseende kostnader och tjänsters innehåll med andra kommuner i östra Norrbotten. Det har gjorts avseende bl.a. räddningstjänst, upphandling, tillsyn, alkoholtillstånd, och konsumentvägledning. Det sker även ett utbyte på verksamhetsnivå mellan dessa kommuner där en ingång i utbytet är att lära av varandra.

Det finns däremot inte så många tydliga exempel på att kommunen rutinmässigt jämför sig med andra utförare med hjälp av olika mått. Det är viktigt att mått vid jämförelser standardiseras avseende omfång, mätmetodik, m.m. Att ha möjlighet att jämföra sig med ett antal andra kommuner på verksamhetsnivå kan ge viktig information kring hur effektiv en verksamhet är och vilken kvalitet den håller. Sveriges Kommuner och Landsting är initiativtagare till ett flertal olika jämförande nätverk, där flera spännande jämförelser har gjorts mellan olika verksamheter. Dessa nätverk och deras rapporter går att finna under kvalitetsprojektet på [www.skl.se](http://www.skl.se).

Personalen i kommunen är kanske den viktigaste resursen när det gäller att hitta nya idéer som kan leda till förbättringar i arbetet. Viktigt för en organisation är att kunna fånga upp och pröva de goda idéer som finns ute i verksamheten. För detta krävs ett tillåtande klimat för att tänka nytt, någon form av system för att fånga upp dessa goda idéer och något system som belönar dem som lyckas föra in nya arbetsmetoder i organisationen. I Haparanda finns vissa sådana exempel på förvaltningsnivå. Inom socialförvaltningen fångar de lokala kvalitetsgrupperna upp nya förslag. Vissa verksamheter använder ibland belöningar för ett premiera goda insatser. Man har bjudit på mat, skänkt teaterbiljetter, köpt blommor m.m. Det finns dock ingen tydlig systematik kring att arbeta med förbättringsförslag, framförallt inte på kommunövergripande nivå. Här finns ett utvecklingsområde för kommunen. Exempel som kan inspirera är kvalitetspris i Göteborg, Umeå och Östersund, kvalitetstårta i Trollhättan och veckans glädjevrål i Hyllie, Malmö stad.

I Haparanda är Intranät knappt utbyggt överhuvudtaget. Där finns idag några enkla funktioner som t.ex. telefonbok, lokalbokning, leasingbilar. Ett utvecklingsområde skulle kunna vara att bygga ut Intranät till att bli en viktig bärare av intern information. Det handlar då om att göra viktiga dokument tillgängliga för alla i sin rätta version. Det kan beröra styrning, uppföljning, arbetsmiljö, personalfrågor, blanketter, m.m. ett värde är att från början bygga en grundstruktur som ser ut på samma sätt oavsett förvaltning. Detta för att synkronisera och samordna kommunövergripande dokument med de förvaltningsspecifika. Många kommuner har idag Intranätssystem med mycket information. Trollhättan, Umeå, Nybro och Kungälv har olika Intranät som kan vara intressanta att studera.

## 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?

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.

Område 8 är det område där Haparanda når sina högsta poäng. Kommunen befinner sig just nu i ett mycket engagerat skede när det handlar om att ta till vara och planera för den kommande etableringen av ett Ikea-varuhus och de övriga etableringar som kommer att ske i samband med detta. Det utbyggda samarbete med Torneå ger också kommunen kredit utifrån underfrågorna kring internationella kontakter.

När det gäller stöd till föreningslivet, så finns det flera olika stödformer i form av startbidrag, investeringsstöd för energiinvesteringar, lokalstöd och visst driftsbidrag. Man ger även personligt stöd och handledning vid bildandet av föreningar. Ungdomens Hus är en subventionerad möteslokal för ungdomsaktiviteter. Folkets Hus i Haparanda drivs av den lokala teaterföreningen, av vilka kommunen köper tjänster. Kommunen har träffar kulturföreningarna en gång per år i samband med Haparandas stora kulturhändelse – kulturveckan. Man möter även kulturföreningar en gång per år tillsammans med landstinget. Ett utvecklingsområde avseende kontakten med föreningar skulle kunna vara att mer regelbundet etablera ett kontaktforum där man möter kommunens olika föreningar.

Det finns ett antal olika kontaktytor med näringslivet i kommunen. Kommunalråd och kommunchef träffar "Gränsföretagarna" en gång per månad. Näringslivskontoret bjuder in till öppna företagsträffar 2-3 gånger per år. Även frukostmöten arrangeras. Varje år arrangeras i kommunen "Haparandamässan" med utställningar och aktiviteter där Haparandaföretagen kan visa upp sig. Marknadsplats Haparanda är ett samarbetsforum för Haparandaföretag. Konsulttimmar ges som stöd till företagen för kompetenshöjning. Mycket av arbetet kring näringslivsutveckling fokuseras för närvarande mot den kraftiga etablering som planeras i samband med lokaliseringen av det nya Ikea-varuhuset.

Tidigare har flera exempel nämnts på det intensiva samarbete som sker inom ramen för Torneå-samarbetet. Inom flera områden har detta samarbete lett till konkreta samarbetsprojekt mellan olika verksamheter i de båda kommunerna. Hur samarbetet sker och hur det utvecklas kan vara en förebild för många kommuner som är på väg att etablera eller håller på med samarbete med andra kommuner i sin närhet.

Haparanda har även utöver Torneåsamarbetet många andra internationella samarbetsprojekt. Några av dessa är:

- City Twins – ett nätverk mellan gränskommuner som ligger sida vid sida om en riksgrens på samma sätt som Haparanda och Torneå.

- Barents Road - ett Interreg III A samarbete mellan kommuner som ligger utefter vägen som följer polcirkeln genom 4 länder.
- Ett SALA IDA-projekt tillsammans med Kovdor i Ryssland kring digitalt utbyte inom kulturskolans område

Haparanda har fler vänorter där det sker utbyte t.ex. inom skola och kultur. Det har gjorts försök att etablera samarbete på näringslivsområdet. Om något utvecklingsområde ska nämnas skulle utvecklingen av vänortskontakterna till att omfatta även. näringslivssamarbete kunna vara ett sådant exempel.

## 4. Poängsammanställning

### Kommunens resultat per område

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

Kommunkompassen - Resultat av huvudområden och delfrågor Haparanda kommun								
	max-poäng	egna poäng	%		max-poäng	egna poäng	%	
<b>1 Offentlighet och demokratisk kontroll</b>				<b>3 Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän</b>				
1.1 Hur informeras medborgarna?	40	26	65%	3.1 Hur är kvaliteten på målformuleringsarbetet?	30	13,5	45%	
1.2 Hur främjas medborgarnas engagemang?	40	28	70%	3.2 Hur är delegation och ansvarsfördelning mellan politisk och tjänstemannanivå?	20	15	75%	
1.3 Hur informeras medborgarna om resultat?	20	6	30%	3.3 Hur rapporterar tjänstemännen till den politiska nivån och vilka möjligheter har politikerna att utöva tillsyn över förvaltningen?	30	12	40%	
				3.4 Hur främjas den ömsesidiga förståelsen av uppgifter, roller och spelregler mellan politiker och tjänstemän?	20	10	50%	
<b>2 Tillgänglighet och medborgar-/brukarorientering</b>				<b>4 Ledning, decentralisering och delegering</b>				
2.1 Har kommunen en brukarorienterad förvaltningsfilosofi?	10	1,5	15%	4.1 Vilken frihet har institutionerna/resultatenheterna i sin resursdisponering?	30	18	60%	
2.2 Vilka åtgärder har satts i verket för att förbättra överskådligheten för medborgarna?	20	11	55%	4.2 Hur utnyttjas möjligheter till samarbete och samordning över sektorsgränserna?	20	15	75%	
2.3 Kan brukarna själva påverka serviceutbudet?	20	10	50%	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	18	90%	
2.4 Genomförs brukar-/medborgarundersökningar?	20	10	50%	4.4 Hur beskrivs förvaltningsledningen?	20	7	35%	
2.5 Hur är systemet för synpunkts- och klagomålshantering från medborgare/brukare organiserat?	20	8	40%	4.5 Hur utövas den centrala ledningen över underställda avdelningar/enheter?	10	4,5	45%	
2.6 Bedrivs utbildning i att bemöta allmänheten?	10	3,5	35%					



	max-poäng	egna poäng	%		max-poäng	egna poäng	%
<b>5 Kontroll och rapportering</b>				<b>7 Verksamhetsutveckling</b>			
5.1 Hur detaljerat är rapporteringssystemet?	40	16	40%	7.1 Hur metodiskt sker utveckling av kvalitetssystem?	20	4	20%
5.2 Hur sker rapporteringen från tvärssektoriella projekt och program, avseende processer och resultat?	20	7	35%	7.2 Strategisk serviceutveckling.	20	7	35%
5.3 Strategier för att synliggöra kostnader.	20	9	45%	7.3 Tillvaratas de anställdas erfarenheter och kreativitet på ett aktivt sätt?	20	4	20%
5.4 Kontroll- och uppföljningsrutiner.	20	6	30%	7.4 Användning av Internet, Intranät eller motsvarande i ärendebehandling, serviceproduktion och uppföljning.	20	8	40%
				7.5 Hur aktivt används jämförelser som ett led i service- och organisationsutvecklingen?	20	4	20%
<b>6 Personalpolitik</b>				<b>8 Kommunen som samhällsbyggare</b>			
6.1 Hur stor vikt läggs vid personalutvecklingsåtgärder?	20	10	50%	8.1 Vad gör kommunen för att stötta föreningslivet?	40	38	95%
6.2 Förekommer prestationslönesystem?	20	11	55%	8.2 Kommunens samverkan med kulturlivet.	20	14	70%
6.3 Förekommer arbetsmiljöundersökningar?	10	5	50%	8.3 Kommunen som partner för näringslivet.	20	14	70%
6.4 Förekommer medarbetarsamtal?	20	14	70%	8.4 Kommunens internationella kontakter.	20	18	90%
6.5 Genomförs ledarutvecklingsprogram?	20	10	50%				
6.6 Hur systematisk är budgetering och uppföljning av kompetensutveckling?	10	7,5	75%				

Nedan presenteras ytterligare en tabell som visar Haparandas resultat i jämförelse med fyra andra kommuner som genomfört utvärderingar enligt kommunkompassen.

<b>Kriterium</b>	<b>Mora 2004</b>	<b>Åre 2005</b>	<b>Umeå 2005</b>	<b>Östersund 2005</b>	<b>Haparanda 2005</b>
<b>1</b>	41,0	47,0	66	60	60
<b>2</b>	28,5	41,0	69,5	63	44
<b>3</b>	35,0	63,0	80	79	50,5
<b>4</b>	59,5	69,5	82,5	62	62,5
<b>5</b>	37,0	56,0	71	68	38
<b>6</b>	47,0	60,5	78	63,5	57,5
<b>7</b>	28,0	32,0	71	57	27
<b>8</b>	62,0	73,0	90	68	84
<b>Totalt</b>	<b>338,0</b>	<b>442,0</b>	<b>608</b>	<b>520,5</b>	<b>423,5</b>

Sveriges Kommuner och Landsting har använt Kommunkompassen som utvärderingsinstrument sedan 2002. Tidigare har många norska, men även andra nordiska kommuner har använt utvärderingsmetoden. Sammanlagt har ett 100-tal kommuner utvärderats. Följande svenska kommuner och stadsdelar har utvärderats förutom Haparanda kommun: Bollebygd (2004), Botkyrka (2003, 2005), Falkenberg (2004), Falköping (2004), Gällivare (2002), Halmstad (2002), Hyllie, Malmö Stad (2005), Härnösand (2005), Kalix (2003), Karlskoga (2002), Kungälv (2002, 2005), Landskrona (2004), Lidköping (2002), Lomma (2005), Lundby, Göteborgs Stad (2004), Mora (2004), Motala (2005), Nacka (1996, 2003), Nybro (2004), Piteå (2003), Sandviken (2002), Sigtuna (2005), Skarpnäck, Stockholms Stad (2004), Sundsvall (2003), Sunne (2005), Svedala (2004), Säffle (2004), Söderköping (2005), Trollhättan (2000, 2002, 2003, 2004), Uddevalla (2003, 2005), Umeå (2003, 2005), Västerås (2003), Åmål (2004), Åre (2005), Öckerö (2004) och Östersund (2005). Alla dessa utvärderingar finns tillgängliga på Sveriges Kommuner och Landstings hemsida [www.skl.se](http://www.skl.se).