

Sektionen för Demokrati och styrning

Kommunkompassen

Analys

av Härnösands kommun

2008-11-19--21

Innehåll:

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

Leif Erichson, Kungsbacka kommun

Josephine Härdin, Mora kommun

1 Vad är Kommunkompassen

Kommunkompassen är ett verktyg för utvärdering och analys av kommuners sätt att arbeta. Verktyget 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 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 jämförelser med andra kommuner som också utvärderats. Till utpekade förbättringsom-

råden 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 Härnösands kommun i förhållande till Kommunkompassen: En sammanfattande genomgång

Allmänt om Härnösands kommun

Kustkommunen Härnösand ligger vid Höga Kusten i sydöstra Ångermanland. Härnösand är universitets- stifts- och residensstad i Västernorrlands län. Staden är grundad på ön Härnön med anor från en medeltida handelsplats. I staden kan man finna många vackra byggnader från olika tidevarv. Dess varierade omgivning erbjuder samhällen samt kust- och landsbygd med jordbruk, insjöar och skogar med minnen från järn- och sågverksepoken. I norr utgörs kommungränsen av Ångermanälvens möte med Bottenhavet. Kommunens invånarantal minskade 1997-2001, steg 2002-2006 för att åter sjunka 2007 och uppgår nu till ca 25000.

De största arbetsgivarna är Härnösands kommun och Västernorrlands läns landsting, de största privata är Com Hem och Svensk Morgondistribution. Av de tio största arbetsgivarna tillhör sex offentlig sektor.

Härnösands har goda kommunikationer. E4 går genom kommunen som också har en hamn, och till Sundsvall-Härnösands flygplats tar det 30 minuter. Den nya Botniabanan och upprustningen av Ådalsbanan kommer att förbättra de befintliga järnvägsförbindelserna.

Kommunorganisationen

Härnösands kommun är organiserad i en klassisk nämnd-/förvaltningsstruktur. 2007 ombildades kommunens nämnder så att det nu finns fem nämnder under kommunfullmäktige mot tidigare åtta. En är kommunstyrelsen som utöver det övergripande samordnings- och uppföljningsansvaret även har ansvar för bl.a. översiktlig planering och administration, personal- och ekonomifrågor samt verksamheterna hamnen, kost-enheten, utvecklingsenheten och trafikenheten. Övriga nämnder är Arbetslivsnämnden, Samhällsnämnden, Skolnämnden och Socialnämnden.

Kommunen leds av Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet Kristdemokraterna och Sjukvårdspartiet. Majoriteten delar på posterna som ordförande och förste vice ordförande i samtliga nämnder.

Mandatfördelningen i Fullmäktige fördelar sig enligt följande:

Socialdemokraterna	17
Moderaterna	8
Centerpartiet	7
Sjukvårdspartiet	6
Folkpartiet	3
Miljöpartiet	3
Vänsterpartiet	3
Kristdemokraterna	2

Utvärderingen

Utvärderingen av Härnösands kommun genomfördes i november 2008 och var kommunens andra utvärdering enligt Kommunkompassens kriterier. Den första genomfördes 2005. Utvärderingsgruppen har studerat dokument, granskat kommunens hemsida och intranät, samt genomfört intervjuer med ett 40-tal personer i organisationen. Bland de intervjuade fanns politiker, ledande tjänstemän och fackliga representanter.

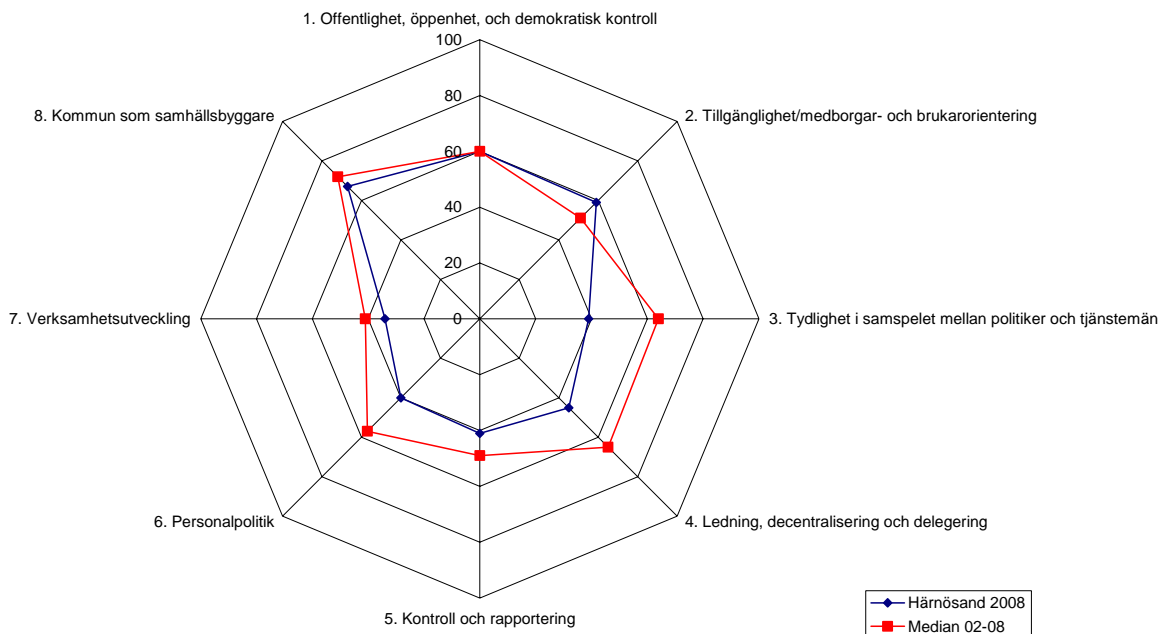
En viktig utgångspunkt i utvärderingen är att Kommunkompassen inte bedömer verksamheten i sig utan kommunens sätt att leda, samspela och skapa goda organisatoriska förutsättningar för den kommunala servicen. Bedömningen har gjorts mot bakgrund av teorier med betoning på mål- och resultatstyrning, decentralisering samt medborgar- respektive brukarorientering.

Sammanfattning av resultat

Tabell 1 Härnösands kommun 2008 förhållande till Kommunkompassens huvudområden

Offentlighet, öppenhet, och demokratisk kontroll	60
Tillgänglighet/medborgar- och brukarorientering	59
Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän	39
Ledning, decentralisering och delegering	45
Kontroll och rapportering	41
Personalpolitik	40
Verksamhetsutveckling	34
Kommun som samhällsbyggare	67
TOTALT	385

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 Härnösands profil som den framstår utifrån Kommunkompassens poängberäkning. Som referens visas medianen för alla kommuner som utvärderats.



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

Tabell 2 Härnösands resultat jämfört med fyra andra kommuner.

Kriterium	Härnösand 2008	Härnösand 2005	Sundsvall 2006	Kramfors 2007	Sollefteå 2007	Piteå 2008
1	60	50	55	53	39	73
2	59	40	59,5	38	40,5	64,5
3	39	30	61	52	40,5	76
4	45	44	67,5	55	56,5	67
5	41	33	47	41	41	68
6	40	39	44,5	46,5	49,5	55,5
7	34	31	47	25	28	59
8	67	72	72	56	70	94
Totalt	385	339	453,5	366,5	365	557

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 cirka 90 utvärderingar genomförts. Alla svenska

utvärderingar finns tillgängliga på Sveriges Kommuner och Landstings hemsida www.skl.se/kvalitet

Sammanfattning av utvärderingen

Granskarna har i Härnösand mött engagerade politiker och chefer som varit stolta över god service till invånarna. Utvärderingen av Härnösands kommun visade att kommunen utvecklat några föreslagna förbättringsområden från föregående granskning. Dessutom pågår utveckling som berör många av de områden som bedömts. Kommunkompassen tecknar en ögonblicksbild av Härnösand, och tar vid poängvärderingen inte hänsyn till att kommunen har flera efterfrågade aktiviteter under planering eller genomförande. Verktuget belönar kommunövergripande anslag, och vissa aktiviteter som studerats återfinns på nämnd-/förvaltningsnivå men inte i hela kommunen. Härnösands starkaste områden i utvärderingen är "Kommunen som samhällsbyggare" och "Offentlighet och demokratisk kontroll". De största poängmässiga utvecklingsmöjligheterna finns inom "Verksamhetsutveckling" och "Tydlighet i samspelet politiker – tjänstemän".

Det politiska systemet

Härnösand har tagit tag i och förbättrat sitt styrsystem med avsikten att ge planering och uppföljning av verksamheten lika stor vikt som de traditionella ekonomiprocesserna har. Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän är Härnösands viktigaste förbättringsområde. Rollfördelningen behöver redas ut, och dialogen bör beredas större plats.

Kommunens information till medborgarna är god, men rapporten innehåller också förbättringsförslag bl. a. om tydligare rapportering av resultat.

Kommunens förmedling av tjänster

Kommunen visar i handling sin vilja till brukarorientering på många olika sätt, bl. a. genom aktiv brukardialog, men det uttrycks inte i något strategiskt dokument. Brukarorienteringen kan ytterligare stärkas genom att alla verksamheter tydliggör innehållet i sin service och genomför "bemötandebildning".

Härnösand har bra uppföljningssystem och god disciplin kring att följa fastställd budget. Den goda ekonomin stärks av kommunens förmåga att finna extern finansiering. Möjligheten och viljan till lokalt ansvarstagande kan ytterligare stärkas genom översyn av reglerna för delegering samt tydligare uppdrag för cheferna. Även för tjänstemännen är ökad dialog - mellan organisationsnivåer och verksamheter - ett viktigt förbättringsområde.

Kommunen som arbetsplats

Härnösand har kommungemensamma modeller för individuell lönesättning och medarbetarsamtal. Arbetsmiljöfrågornas betydelse påvisas genom att de är obligatoriska punkter i agendan som samtliga samverkansgrupper.

Kommunen har många personalpolitiska dokument, som idag hanteras väldigt olika i förvaltningarna. Rapporten lyfter fram ett antal förbättringsförslag som syftar till att Härnösand i högre grad ska agera som en organisation inom personalområdet. Att regelbundet undersöka medarbetarnas arbetsmiljö är ett annat viktigt förbättringsområde.

Utvecklingen av lokalsamhället

Det många föreningarna får ett gott stöd av kommunen, och kulturen är ett prioriterat område. Dessa satsningar kan förbättras genom att inrätta någon form av kulturråd för kontakterna med kulturlivet, och att över huvud taget införa systematiska möten med föreningarna.

Härnösand har utvecklat många kontaktytor och umgängesformer med näringslivet, trots detta ger Svenskt Näringslivs ranking extremt låg placering. Det kan vara ett förbättringsområde att utvärdera de enskilda satsningarna för att konstatera vad som fungerar enligt planerna och vad som behöver förbättras.

Kommunen hanterar framgångsrikt EU-projekt med nationellt perspektiv, men deltar inte på projektbasis i EU:s strävan för vänskap över landsgränser, samarbete, ömsesidig förståelse och tillit. Härnösand behöver utveckla möjligheten till internationellt erfarenhetsutbyte och resultatjämförelser som komplement till det ekonomiska stödet som beviljas till kommunens utveckling.

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 Härnösandsbornas 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 många politiker lyfter fram som det viktigaste demokratiska arbetet kan av förklarliga skäl inte utvärderas i Kommunkompassen, då detta ligger utanför kommunorganisationen.

Information till invånarna

Politikerna i Härnösand utnyttjar bl. a. kommunens hemsida för att informera invånarna om arbetet i de politiska församlingarna. Sammanträdesdatum och protokoll är tillgängliga för samtliga organ och kommunfullmäktige lägger ut sina handlingar på

hemsidan före sammanträden. Eftersom detta inte ännu blivit så vanligt kan Härnösands kommunfullmäktige här vara ett gott exempel för andra kommuner och för de egna nämnderna. Föredragningslistor publiceras endast för hälften av nämnderna, vilket kan vara ett förbättringsområde. Kommunfullmäktige direktsänder sina möten via webb-TV. Sändningarna kan också laddas hem i efterhand.

Alla hushåll fick 2008 informationstidningen "Kort Om" med aktuell information från kommunen och en populärversion av årsredovisningen från 2007. På hemsidan finns också en kortversion av resultatet från SCB:s medborgarundersökning, där kommunen deltog 2007. Kortversionen kan vara svår att hitta om man inte vet exakt vad man söker efter. Det kan vara ett förbättringsområde att samla kommunens resultat på en egen avdelning på hemsidan liknande Härnösands portalsida "Medborgardialogen", som Piteå kommun gör på sidan "Resultat och kvalitet" och Trollhättans stad på webbsidan "Kvalitet/resultat".

Medborgardialog

Kommunens arbete med medborgardialog presenteras överskådligt på webbsidan "Medborgardialogen". Häri ingår den aktiva Frågepanelen på kommunens hemsida, där invånarna kan diskutera kommunala frågor med politikerna. Frågepanelen används tyvärr ibland för personangrepp, och den oklarhet i rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän som beskrivs närmare i område 3 medför att tjänstemannafrågor inte alltid hänvisas vidare till "Synpunkt Härnösand", som är avsedd att vara tjänstemännens dialogkanal. En viktig del i "Synpunkt Härnösand" är hantering av klagomål, som analyseras nedan i område 2. Invånarna lämnar in cirka 20 medborgarförslag per år. När kommunfullmäktige behandlar ett medborgarförslag får förslagsställaren möjlighet att ge en kort replik.

De möten som arrangeras med Härnösandsborna är en fortsättning på tidigare dialogorganisation som ingick i Agenda 21-arbetet. Nu bjuds medborgarna in till temakvällar på landsbygden och inne i staden kring aktuella ämnen som påverkar kommunen, t. ex. den nya arbetsmarknadspolitiken och finanskrisen. Arbetet med den nya Översiktsplanen har sedan 2007 varit en viktig del i medborgardialogen, där den fortsatta processen kan baseras på de många synpunkter som medborgarna lämnat. Nya möten planeras för att samtala om översiktsplanens preliminära utformning inför det formella beslutet.

Landsbygdsrådet är ett rådgivande organ inför kommunala beslut som rör landsbygden. Rådet bemannas av representanter från kommunens intresseföreningar/utvecklingsgrupper och näringsliv samt politiker och tjänstemän. Enligt uppgift har Skolnämnden och Socialnämnden öppna sammanträden, men detta framgår inte av hemsidans lista över sammanträdestider eller på annat sätt. Kommunens politiker erbjuds kommunala e-postadresser. Det är lätt att hitta kontaktuppgifter till politiker och ledande tjänstemän på hemsidan.

Information om resultat

Årsredovisningen och delårsrapporten presenteras på nätet. Årsredovisningen innehåller en systematisk genomgång av målen och de uppnådda resultaten. Delårsrapporten innehåller bl. a. en sammanställning över hur stor andel av nämndernas mål som bedöms bli uppfyllda. Nämnderna kommenterar det ekonomiska utfallet, inte verk-

samhetens resultat. I årsredovisningen jämförs resultaten mellan verksamheterna för måluppfyllelse, budgetföljsamhet och sjukfrånvaro.

Skolnämndens och Socialnämndens kvalitetsredovisningar publiceras på kommunens webbplats. De innehåller bl. a. resultat från brukarundersökningar. Dessa verksamheter kan här vara ett gott exempel för resten av kommunen, som inte publicerar resultat från brukarundersökningar. Kvalitetsredovisningarna är dock inte lätta att hitta för allmänheten, som inte kan förutsättas känna till den formella terminologin för användning i hemsidans sökfunktion. En länk till kvalitetsredovisningarna från en samlade "resultatsida" kunde som tidigare nämnts underlätta navigeringen på hemsidan.

Revisorernas rapporter presenteras inte för Härnösandsborna. De kan vara intressanta för invånare som söker en fördjupad analys av kommunens verksamheter. Exempel på kommuner som tydligt redovisar en samlad resultatbild på sin hemsida är Tyresö, Trollhättan, Uddevalla och Umeå.

Sammanfattning område 1

Styrkor

- Kommunfullmäktiges handlingar publiceras före sammanträden
- Webb-TV från KF
- Många metoder för medborgardialog
- Portalen "Medborgardialogen"

Förbättringsområden

- Öka tillgängligheten till nämndernas handlingar
- Publicera föredragningslistor för samtliga nämnder
- Gör resultat mer synliga på webbplatsen, t. ex. med resultatportal liknande "Medborgardialogen"
- Bjud in till nämndernas öppna sammanträden
- Fortsätt arbetet att stabilisera Frågepanelen
- Presentera fler brukarundersökningar och revisorernas rapporter för medborgarna

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

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. Förväntad kvalitet motsvarar då ibland inte levererad kvalitet vilket skapar missnöjda föräldrar, vårdtagare, klienter, m.m. Tydlig information om tjänster och möjlighet för brukarna att tycka till om de tjänster som utförs brukar leda till en större andel nöjda brukare.

Brukarprofil

Härnösand visar i praktiken upp en brukarorientering i etablerade rutiner som t. ex. medborgardialog och synpunktshantering. Brukarorienteringen är synlig genom att kommunen valt ”Medborgare” som ett fokusområde vid målformulering. Det framgår också indirekt i styrdokument som t. ex. Informationspolicyn. Det kan vara ett förbättringsområde att tydliggöra kommunens ambitioner i skrift, både för att stärka varumärket Härnösands kommun inför medborgarna, och för att informera alla medarbetare om hur arbetsgivaren besvarar frågan ”vilka är vi till för?”.

Brukarorienteringen kommer också i dagen i Socialförvaltningens kvalitetsdeklARATIONER och kvalitetsgarantier. Omsorgerna om äldre och funktionshindrade är ett gott exempel för den egna kommunen när det gäller att tydliggöra servicenivån för brukarna. Det kan dock vara ett förbättringsområde att välja att arbeta antingen med kvalitetsdeklARATIONER eller kvalitetsgarantier eftersom utfästelserna i nuläget delvis överlappar men uttrycks med olika tydlighetsgrad. www.skl.se/kvalitet visar under menyn ”Tjänstegarantier och servicedeklarationer” flera exempel på kommuner som tydligt beskriver innehållet i de kommunala tjänsterna.

Servicekvalitet

De broschyrer som visar kommunens serviceutbud visar en tydlig avsändare genom konsekvent användning av kommunens vapen. Socialförvaltningen presenterar en översikt över sin service i en broschyr. Kommunen har en innehållsrik webbplats där medborgarna erbjuds kommuninformation, nedladdning av många blanketter och ett större utbud av e-tjänster än vad som är vanligt i svenska kommuner. Invånarna kan t. ex. efter inloggning ändra inkomststoppgifter och schema i barnomsorgen, redovisa avläsning av vattenförbrukningen eller internetboka tid i kommunens lokaler. E-tjänsterna är lätta att hitta eftersom de samlats på en webbsida. Ett gott exempel för andra kommuner.

Kommunen satsar på information till synskadade genom att webbplatsen utrustats med talsyntes och val mellan olika textstorlekar. Äldre och deras anhöriga får en speciell broschyr kring fallolyckor, och nyinflyttade tillsänds ett urval av kommunens informationskrifter.

Härnösand har lagt ned sitt medborgarkontor, och stadshuset är öppet endast under kontorstid. Det kan vara ett förbättringsområde att i samband med pågående utredning av kommunens receptionsfunktion öka tillgängligheten så att invånarna kan komma i kontakt med kommunen utan att ta ledigt från arbetet, samt att underlätta

kontakt och service enligt konceptet ”en dörr in”. Här kan Nacka och Bromma stadsdel vara goda exempel.

Medborgarnas bedömning av kvaliteten i de kommunala tjänsterna påverkas till stor del av det bemötande man får av kommunens företrädare. I några verksamheter har bemötande och attityd varit ett tema inom kompetensutvecklingen. För möten med personer med funktionsnedsättningar finns en Bemötandeguide, och år 2008 anges som Etikåret med fokus på bemötande inom äldreomsorgen. Eftersom bemötandet har avgörande betydelse för varje medarbetares bidrag till invånarnas uppfattning om kommunens kvalitet, är det ett förbättringsområde att låta alla medarbetare få ta del av utbildning kring bemötandefrågorna. Utbildningen bör utformas med utgångspunkt i kommunens gemensamma grundläggande värderingar.

Det finns flera spännande exempel på kommuner som arbetat med dessa frågor och som utbildar sin personal i bl.a. bemötande. Vara kommun, Södertälje kommun och Nacka kommun är några av dem arbetat med ett kommunspel för att arbeta med värderingar och attityder bland personalen. Marks kommun har använt sig av ”forumspel” för att för personalen beskriva olika situationer som kan uppstå i mötet med brukare. Trollhättan och Tyresö har antagit servicedeklarationer kring kommunövergripande tillgänglighet och bemötande.

Brukarnas åsikter

Brukarundersökningar genomförs regelbundet inom skolförvaltningen, fritids- och kulturverksamheten samt omsorgerna om äldre och funktionshindrade. Det är ett förbättringsområde att också införa brukarundersökningar inom övriga verksamheter. Synpunkter på verksamheterna kan också fångas upp i föräldrastyrelser som finns på varje rektorsområde, boenderåd inom varje boende samt handikappråd, pensionärsråd och anläggningsråd. Härnösand medverkade i SCB:s medborgarundersökning 2007.

Härnösand har infört ett kommungemensamt system för synpunkts- och klagomålshandling som en del av medborgardialogen. Synpunkter kan lämnas via webbformulär, telefon, muntligt och skriftligt via brev. Hanteringen av synpunkter följer fastlagda rutiner. Handläggare utses, mottagningsbevis och svar lämnas inom föreskrivna tider, analys följs av rapport till ledning och politiker. Under systemets första år lämnades 194 synpunkter in. Ett kommungemensamt välstrukturerat system är en styrka, men här finns också förbättringsmöjligheter. Varje ärende hanteras, men det valda systemstödet kan inte ge rapporter med sammanställningar över de inkomna synpunkterna. Det saknas följaktligen möjlighet att se om synpunkter återkommer som tecken på möjliga utvecklingsbehov i organisationen. Lomma och Kungsbacka är exempel på kommuner som analyserar sammanställningar av inlämnade synpunkter för att finna förbättringsområden.

Valfrihet

Det finns en reell chans till val av skola och förskola. Bland valalternativen finns en friskola och en kommunal friskola samt åtta förskolor i alternativa driftformer. Härnösand har antagit en policy och riktlinjer för alternativa driftformer. Vid tiden för utvärderingen hade kommunen fattat beslut om att införa vårdnadsbidrag från kommande årsskifte.

Brukarna har möjlighet att påverka sina kostnader inom barn- och äldreomsorg genom att taxan är tidsbaserad.

Sammanfattning område 2

Styrkor

- Kvalitetsdeklarationer/-garantier inom äldreomsorgen
- Genomslag för kommunens grafiska profil
- Många blanketter och e-tjänster på nätet
- Kommungemensam synpunkts- och klagomålshantering

Förbättringsområden

- Kommunera brukarorienteringen tydligare. Synliggör det som görs.
- Renodla kvalitetsdeklarationer/-garantier, sprid till alla verksamheter
- Genomför brukarundersökningar inom samtliga verksamheter
- Vidareutveckla synpunktshanteringens så att återkommande synpunkter observeras
- Kommungemensam bemötandebildning

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). 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.

Styr- och uppföljningssystem

Område 3 angavs vid Kommunkompassens utvärdering 2005 vara ett av Härnösands främsta utvecklingsområden. Åtgärder har vidtagits under mellanliggande period. Visionen Härnösand 2015 har antagits som kommunens övergripande styrdokument. Enligt uppgift har visionen ännu inte fått så stort genomslag. I anslutning till arbetet med den nya översiktsplanen förbereds en ny Vision 2025. De intervjuade grupperna var eniga om att den nya visionen kommer att få bättre förutsättningar att styra tack vare förankring genom medborgardialogen.

Kommunen införde balanserad styrning 2007, och kommenterar själva utvecklingen som en förskjutning från ekonomistyrning till förmån för intresse för verksamhetens innehåll, där alla nämnder utarbetat styrkort men kommit olika långt. Den nya styrmodellen innehåller drag av traditionell målstyrning, där kommunfullmäktiges uppdrag till respektive nämnd uttrycks som inriktningsmål. Enligt styrmodellen ska dessa kommunfullmäktiges övergripande mål vara generella och betona viktiga områden för respektive styrelse. Modellen möjliggör nu en sammanhängande styrkedja från visionsdokumentet till nämndens målarbete, men utformningen av fullmäktiges övergripande mål är fortfarande ett förbättringsområde. För att styrkedjan ska fungera behöver de övergripande målen uttryckas mer specifikt för att bli reellt styrande och utvärderingsbara. Styrkedjan behöver också kompletteras med ännu en länk. Förvaltningarnas verksamhetsplaner är den del som kopplar politikernas mål till konkreta aktiviteter. Förvaltningarnas arbete med anpassningen av verksamhetsplanerna till nämndernas styrkort har enligt uppgift kommit olika långt. Kommuner som Uddevala och Gnesta kan vara intressanta att studera avseende balanserad styrning.

Uppföljning

Kommunens rapportsystem vilar på nämndernas ekonomiska månadsuppföljning, tertialuppföljning av ekonomi och verksamhet på kommunnivå i januari, april och augusti. Dessutom lämnas en delårsrapport i augusti som till stora delar har samma innehåll som tertialuppföljningen. Det kan vara en rationaliseringsvinst att samordna dessa två augustirapporter till en rapport.

Den nya styrmodellen innehåller en mall med kriterier för objektiv bedömning av måluppfyllelse. I första årets delrapport enligt den nya modellen ingår endast en kort indexredovisning av måluppfyllelsen. En något fylligare beskrivning finns i tertialrapporten "Prognos augusti 2008". Alla verksamheter kommenterar det ekonomiska resultatet, kommentarer till måluppfyllelsen saknas hos några vilket är en brist och ett förbättringsområde.

Det förekommer sällan rapporter som ger politikerna möjligheter att jämföra den egna kommunens resultat med andra kommuner. Politikerna angav vid intervjun att de själva får söka efter jämförelser med andra, tjänstemännen hade uppfattningen att politikernas intresse för jämförande rapporter var lågt. Det är ett förbättringsområde att prata ihop sig. Lomma och Piteå är två kommuner som utvecklat nyckeltal som kan jämföras med andra i projektet "Kommunens Kvalitet i Korthet" under ledning av Sveriges Kommuner och Landsting.

Politiker och tjänstemäns olika roller

Förhållandet mellan politiker och tjänstemän är det mest framträdande förbättringsområdet i 2008 års granskning. Det har i olika former dykt upp i intervjuerna. Utvärderarna har vid upprepade tillfällen noterat att de intervjuade uttryckt att Härnösand har en otydlig ledning. Eget ledarskap och medverkan i grupper ifrågasätts av tjänstemän då man vet inte vilka mandat man har som enskild chef eller som grupp. Det gavs flera exempel på att politiker tar initiativ i rena verksamhetsfrågor, och att tjänstemän försöker påverka politiker utan att gå via sin chef. Trots att det genomförts utbildning i detta ämne efter Kommunkompassens tidigare granskning är det i vissa fall fortfarande oklart vilka frågor som ska hanteras av politiker, vilka som är tjänstemännens och vilka man måste tala om när de dyker upp.

Politiker och ledande tjänstemän träffas i anslutning till budgetberedningarna samt vid regelbundna avstämningar mellan förvaltningschefer och presidier. Det finns exempel på att politiker gör planerade besök i förvaltningarna, men systematiken varierar mellan nämnderna. Intervjuerna har visat flera exempel på missuppfattningar, informationsbrist och misstro mellan politiker och tjänstemän. Det kan vara ett förbättringsområde att utveckla fler arenor där politiker och tjänstemän kan mötas i dialog för att skapa förståelse för varandras ståndpunkter.

Förbättringar i styrsystemet enligt tidigare resonemang genom en ökad tydlighet och mätbarhet avseende kommunövergripande mål, är ett sätt att tydliggöra roller hos politiker och tjänstemän.

Nyvalda politiker erbjuds en halv dags kommungemensam introduktion till den nya uppgiften följt av en utbildning i den egna nämnden. I jämförelse med många andra kommuner är detta en kort utbildning för ett ansvarsfullt uppdrag i en komplex organisation. Politikerutbildningen i Södertälje kommun kan vara intressant att studera som jämförelse. Ett annat exempel är kommunerna Öckerö och Östersund där kommunstyrelsens politiker har gått ledarskapsutbildningar som påminner om de utbildningar som chefstjänstemännen i organisationen har fått.

Sammanfattning område 3

Styrkor

- Arbetet med Vision 2025
- Förbättrad styrmodell med uppföljningsbara mål i nämnderna
- Stabilt rapportsystem för uppföljning av verksamheterna

Förbättringsområden

- Fullfölj utvecklingen av mål, indikatorer och verksamhetsplaner i den balanserade styrningen
- Utvärderingsbara övergripande mål från kommunfullmäktige
- Samordna de två augustirapporterna till en med kommentarer till måluppfyllelse
- Red ut rollerna för politiker och tjänstemän – vem gör vad?
- Utveckla fler arenor för dialog mellan politiker och tjänstemän
- Utveckla utbildningen av nyvalda politiker

Område 4 Ledning, decentralisering och delegering

- 4.1 Vilken frihet har de serviceproducerande institutionerna/resultatenheterna i sin resursdisponering?
- 4.2 Hur utnyttjas möjligheten till tvärasektoriellt 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 förvaltningsspecifika system. Samma mönster återfinns inom respektive förvaltning när det gäller fördelning av frihet och ansvar mellan förvaltningsledning och de olika resultatenheter. Det optimala är att hitta en fruktbar balans mellan central ledning och lokal frihet under ansvar.

Ansvar på enhetsnivå

Enheternas frihet att omdisponera sina resurser varierar mellan verksamheterna. Några har förtroendet att omprioritera inom sina budgetramar under året, andra måste gå till nämnden för åstadkomma en omfördelning. Härnösands nämnder ska enligt ekonomistyrningsreglerna bära sina över- och underskott mellan åren. Nämnderna ska upprätta interna regelverk för den egna förvaltningens hantering. Cheferna uppgav att principen att ta ansvar för över- och underskott även gäller enhetsnivån, men att det inte alltid blir så i praktiken och uppfattar att tillämpningen är otydlig. Enhetschefer får för närvarande anställa personal upp till sex månader, rekryteringar för längre tid hanteras av förvaltningscheferna utom i Skolförvaltningen där rektorerna anställer all personal till sina verksamheter. Förvaltningschefen anställer där endast rektorer och personal till skolkontoret. Utvärderarna bedömer att ansvaret på enhetsnivå är förhållandevis begränsat i Härnösand. Det kan vara ett förbättringsområde att se över reglerna för delegering i flera nämnder/förvaltningar, på samma sätt som nu sker inom området Miljö och Bygg, eller på annat sätt tydligare klargöra och motivera vad som gäller.

Samarbete över gränser

Förvaltningarna driver gemensamma projekt över organisationsgränserna, men omfattningen bedöms av utvärderarna vara något lägre än en svensk snittkommun. Ex:

- Samarbete kring personer som står långt från arbetsmarknaden, Arbetslivs- och Socialförvaltningarna
- Samarbete kring ungdomar som inte får fotfäste på arbetsmarknaden, Arbetsmarknads-, Social- och Skolförvaltningarna.
- Lönebidragsanställningar, Arbetsmarknads- och Samhällsförvaltningarna.
- Föräldrautbildning, Social- och Skolförvaltningarna
- Exploateringsgrupp kring fysisk planering, politiker och tjänstemän från KS och Samhällsnämnden

Kommunens verksamheter har enligt intervjuerna större fokus på samverkan med externa parter än inom kommunen. Några exempel är

- Härnösandsmodellen för barn med neuropsykiatriska funktionshinder och särskilda behov, Social- och Skolförvaltningarna med BUP och Landstinget

- Familjecentralen, samordning mellan Landstingets, Social- och Skolförvaltningarnas resurser för mödrar och barn
- Samverkan kring Ungdomernas Hus "Kåken", Samhälls-, Social- och Skolförvaltningarna samt Polisen
- Observatörsprojekt genom kollegiegranskning mellan skolverksamheter i länet
- Samordningsförbundet Härnösand-Timrå kring arbetsmarknads- och rehabiliteringsfrågor mellan kommunerna, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Landstinget.

Det är inte vanligt att projektverksamheter i Härnösand grundläggs med skriftliga planer om inte sådana krävs av externa projektfinansiärer eller samverkansparter. Det finns här möjligheter för kommunen att förbättra projekthanteringen. Om projektstarten föregås av en projektplanering som också dokumenteras underlättas naturligtvis utvärdering av resultaten, och risken för överraskningar i form av oväntade krav på arbetsinsatser och andra resursuttag minskar. Sundsvall, Umeå och Uddevalla är exempel på kommuner som har tagit fram mallar för att underlätta projektplaneringen.

Härnösand har en styrka i förmåga att finna extern finansiering till verksamhet och utveckling. Utöver EU-projekt kan Socialförvaltningens statligt projektfinansierade verksamheter nämnas, där verksamhetsföreträdarna berättade om svårigheter att anordna projekten så att de integreras i ordinarie verksamhet med bestående resultat. 70% av Arbetslivsnämndens verksamhet är externt finansierad.

Förvaltningsledning

Den av organisationen upplevda otydliga ledning som kommenterades i område 3 avseende förhållandet politiker-tjänstemän har sin motsvarighet inom tjänstemannaledningen. Det är inte tydligt för förvaltningscheferna vem som är deras chef - kommunchefen eller nämnden? Enligt delegationsordningen gäller delat ledarskap där kommunchefen genomför lönesamtal, nämndsordföranden har ansvaret för att genomföra medarbetarsamtal vilket inte gjorts. Innehållet i chefernas uppdrag är inte klargjort i personliga uppdragshandlingar med resultatförväntningar. Inom de stora förvaltningar har man arbetat med att tydliggöra chefsuppdragen för enhetscheferna, men för de mindre och för förvaltningsledningen är detta ett viktigt förbättringsområde. Det behöver skapas en tydlighet i organisationen om vad som förväntas av chefer och att genom uppföljningar visa att förväntningarna uppnås. För att få inspiration i ett sådant arbete kan Härnösand ta del av Kungsbacka kommuns och Nacka kommuns arbete.

Alla förvaltningar har funnit former för dialogmöten mellan förvaltningsledningen och chefer. Skolchefen är ett gott exempel för övriga förvaltningar med sina systematiskt inplanerade besök på skolenheterna. Förvaltningarna genomför ibland verksamhetsinriktade seminarier och temautflykter. Utvärderarna fick däremot få exempel på kommungemensamma arrangemang för cheferna. Detta kan vara en orsak till att intervjuerna ibland saknade helhetsperspektivet "Härnösand en kommun". Det är ett förbättringsområde att utveckla det gemensamma ansvarstagandet för att minska risken för suboptimeringar genom "stuprörstänkande". En inspirationskälla kan vara www.skl.se med resultatet från nätverksprojektet KommunDirekt som Sveriges

Kommuner och Landsting genomfört tillsammans med fyra kommuner. Helhetssyn var ett av projektets fokusområden.

Stöd

Om det skulle uppstå problem i chefsrollen vänder sig Skolförvaltningens chefer till en upphandlad konsult. Skolförvaltningen är därmed ett gott exempel för resten av kommunen. Vägar till stöd bygger i övriga förvaltningar på uppfinningsrikedom och individuella val, som kan utgöra en svår tröskel för en person i kris. Det kan vara ett förbättringsområde att formalisera ledarnas möjligheter till stöd. Det finns idag exempel på att kommuner upphandlar externt stöd som erbjuds till alla anställda utan kostnad, däribland Ale, Umeå och Kungälv. Rådgivningen som är tillgänglig dygnet runt kan vara anonym.

Sammanfattning område 4

Styrkor

- Mycket god förmåga att finna extern finansiering
- Stor vilja till samarbete över kommungränsen
- God intern mötesstruktur i förvaltningarna

Förbättringsområden

- Stärk enheternas frihet och ansvarstagande, klargör vad som gäller
- Utveckla mall för projektplanering
- Tydliggör chefernas uppdrag
- Stärk helhetssynen inom kommunen
- Formalisera chefernas möjligheter till stöd vid problem i chefsrollen

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?

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. 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 produktivitetsspektiv.

Rapporteringsystem

Enheternas rapportering till förvaltningen är anpassad till och ger underlag till dess rapportering till nämnden i januari, april och augusti. Varje nämnd beslutar om sin interna rapportstruktur, några tillämpar ekonomisk månadsuppföljning från enheterna. Innehållet i rapporteringen enligt det nya styrsystemet är inte ännu färdigutvecklad.

Härnösand tillämpar en intressant modell för internkontroll, vars resultat återrapporteras till kommunstyrelsen. Generella kontroller av faktorer som beslutats av kommunstyrelsen genomförs av förvaltningarna som granskar varandra, nämndsspecifik kontroll av nämndens valda riskområden genom förs inom respektive förvaltning.

Rapportering från tvärsektoriella planer och projekt

Utvärderarna har studerat många nyantagna kommungemensamma handlingsprogram, t. ex. "Internationell policy", "Energiplan", "Besöksnärringsstrategi", "Folkhälsopolitiskt program" och "Policy för alternativa driftformer". Uppföljningar eller utvärderingar av handlingsprogram eller tvärsektoriella projekt har inte presenterats för utvärderarna. Att följa upp resultaten av planerade och/eller genomförda satsningar är ett förbättringsområde. Piteås arbete med uppföljning kan vara intressant att studera, samt kommunerna Sundsvall och Umeå som utvecklat mallar för rapporter från projekt. Uddevallas modell att bygga in olika policydokument och planer i kommunfullmäktiges styrkort och integrera uppföljningen av dessa i budgetprocessen kan vara ytterligare en inspirationskälla för förbättringar inom detta område.

Budgetering

Härnösands budgeteringsmodell som baserades bl. a. på befolkningsstruktur och befolkningsutveckling fungerar inte enligt uppgift efter organisationsförändringen 2007. Socialförvaltningen deltar i projektet "Kostnad Per Brukare" under ledning av Sveriges Kommuner och Landsting, för övrigt definieras inte tjänsternas kostnader. Det kan enligt Kommunkompassens kriterier vara ett förbättringsområde att öka inslagen av kostnadsbudgetering, det vill säga att budgeten byggs "underifrån" och baseras på information om de faktiska kostnadselementen för produktionen av en enhet av tjänsten. Det kan då avse kostnader för lön, material, hyra, m.m. fördelat per levererad tjänst (t.ex. hemtjänststimme, vårdplats, elevtimme, etc.). Budgetfördelningen är där efter politikens arena genom prioritering mellan de redovisade behoven.

Avvikelsehantering

Härnösands tydliga avvikelsehantering sker enligt kommunens regler för ekonomistyrning. Vid befarat underskott ska nämnden lämna åtgärdsplan till kommunfullmäktige. När medel och mål inte överensstämmer ska det anmälas till fullmäktige för justering av målen. Om en nämnd lämnar prognos där budgeten överskrids med mer än en halv procent av budgetbeloppet kan kommunstyrelsen tillsätta vad som Härnösand kallade en "överrock". Förfarandet innebär att kommunchef, economichef och personalchef deltar i nämndens möten med yttranderätt. Avvikelsehanteringen har tidigare medfört konsekvenser för personer.

Sammanfattning område 5**Styrkor**

- Rutiner för rapportering
- Modellen för internkontroll
- Tydlig avvikelsehantering

Förbättringsområden

- Fortsätt utvecklingen av rapporter i det nya styrsystemet
- Uppföljning/utvärdering av tvärspektoriella handlingsplaner och projekt
- Kostnadsbudgetering

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

Kommunen har påbörjat en kompetensanalys som ska ligga till grund för rekrytering och kompetensutveckling, men arbetet vilar då andra uppdrag har prioriterats högre. Gemensam utbildning erbjuds kring arbetsmiljö och nyheter i lagstiftningen men i praktiken är kompetensutveckling delegerat till resultatenheterna. Kommunen har ingen metod att samla de lokala bilderna av kompetensutvecklingsbehov till en kommungemensam. Det är ett förbättringsområde att slutföra kompetensanalysen och att söka effektivitet av satsade medel för kompetensutveckling genom att regelbundet kartlägga de kommungemensamma behoven.

Kommunen avsätter medel för kompetensutveckling, men facken får ibland ifrågasättanden från sina medlemmar om dessa medel kanske används till annat. Det kan vara ett förbättringsområde att öppet redovisa vilken kompetensutveckling som genomförs som Åre kommun gör i sin årsredovisning.

Individuell lönesättning

Lönesättningen är individuell i Härnösand sedan många år. Kommunen har gemensamma generella lönekriterier som ska brytas ned i verksamheterna, vilket skett i varierande grad. Cheferna har uppdrag att genomföra tre samtal per år med sina medarbetare: lönesättande samtal, lönesamtal och medarbetarsamtal. De löneanknutna samtalen genomförs i skiftande grad, vilket kan vara en anledning till att vissa medlemmar i facken ifrågasätter vad som styr lönefördelningen. Arbetsgivaren och de flesta facken är överens om att lönespridningen är för låg som resultat av att avlöneramar ibland schablonfördelats. Det kan vara ett förbättringsområde att aktualisera och brett förankra kommunens principer för lönesättning.

Medarbetarsamtal

Kommunen har arbetat fram en policy för medarbetarsamtalens struktur, men de används olika på olika platser, samtalen får olika karaktär. Cheferna förväntas dokumentera samtalen så att medarbetarna får individuella planer bl. a. för sin kompetensutveckling, men det sker inte alltid och kommunen saknar en mall för hur samtalen ska dokumenteras. Samtalen genomförs regelbundet på näst intill alla enheter inom kommunen enligt arbetsgivarens uppfattning, som baseras på chefernas rapportering. Facken uppfattning om medarbetarsamtalens omfattning är avsevärt lägre. Det är tyvärr ganska vanligt att medarbetare i svenska kommuner inte uppfattar när de deltar i medarbetarsamtal. Det kan vara ett förbättringsområde att se över kommunens policy för medarbetarsamtalen. Behöver chefen i inledningen tydligare ange vilken sorts samtal som stundar, markeras samtalets betydelse t. ex. med avstängda telefoner? Behovet av mall för samtalets dokumentering kan övervägas. Medarbetarsamtalens omfattning och kvalitet kan också "mätas" i en kommunövergripande medarbetarenkät (se nedan).

Arbetsmiljöarbete

Intervjuerna avseende arbetsmiljön präglades påtagligt av oro inför framtiden. Kommunens ekonomiska situation är ansträngd, besparingar är utan tvekan nödvändiga. Olika metoder för att reducera kommunens kostnader har diskuterats. Det rådde en osäkerhet om vad som väntar och hur det kommer att verkställas som tecken på att kommunen inte riktigt hunnit med sin dialog i överensstämmelse med de interna "Tumreglerna" som återfinns i dokumentet "Så här gör vi i Härnösands kommun".

Kommunens arbetsmiljöpolicy ska vara vägledande för förvaltningarnas arbete. Det finns inga specifika kommungemensamma uppdrag i policyn, vilket leder till att den tillämpas på olika sätt i förvaltningarna. Skolförvaltningen kan vara en inspirationskälla för Härnösand med sin arbetsmiljöplan. I kommunens samverkansorgan är arbetsmiljön en stående punkt, med viss övervikt åt den fysiska arbetsmiljön. Alla genomför inte regelbundna arbetsmiljöundersökningar och uppgifterna går isär om de traditionella skyddsronderna glöms bort eller ej i vissa verksamheter. Det är ett förbättringsområde att systematiskt följa upp arbetsmiljön i verksamheterna. Umeå och Kungsbacka är exempel på kommuner som tagit fram kommunövergripande medarbetarenkäter med anvisningar om hur resultaten ska leda fram till förbättringsarbete.

Ledarutveckling

Kommunen utbildar sina ledare när behov identifieras som t. ex. kring medarbetarsamtalen och arbetsmiljön, men inte i form av ett systematiskt ledarutvecklingspro-

gram. Personalkontoret arrangerar kompetensutvecklande personalcaféer. Dessa är inte obligatoriska. Kommunen saknar ett forum där arbetsgivaren samtidigt kan nå alla chefer med löpande strategisk information eller utbildning. Det är ett förbättringsområde att etablera ett arbetssätt som säkrar att alla chefer får och vidmakthåller den kompetens som kommunen förväntar av sina viktiga ledare. Det är också viktigt att hela tiden föra en dialog mellan chefer kring strategiska frågor och ledarskap, även mellan olika förvaltningar och verksamheter.

Sammanfattning område 6

Styrkor

- Arbetsmiljö fast punkt på samverkansmöten
- Etablerad individuell lönesättning
- Gemensamma riktlinjer för medarbetarsamtal

Förbättringsområden

- Kompetensanalys, kommunövergripande samordning av kompetensutveckling
- Redovisa genomförd kompetensutveckling
- Aktualisera och förankra lönesättningens principer
- Revidera mall för medarbetarsamtal, skapa mall för dokumentationen
- Regelbunden uppföljning av arbetsmiljön
- Systematisk kompetensutveckling av ledarna

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?

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 Trollhättan, Uddevalla, Umeå, Västerås och Larvik i Norge (ISO 9 000 och ISO 14 001).

Kvalitetssystem

Härnösand har idag inget kommunövergripande kvalitetssystem. Detta ligger som så mycket annat delegerat till förvaltningsnivå. Dock anger kommunen att ambitionen är att det nya balanserade styr- och uppföljningssystemet som alla förvaltningar nu arbetar med ska bli grunden i ett kvalitetssystem. Detta är ett strategiskt bra val utifrån de erfarenheter som är gjorda i många kommunkompassutvärderingar. De kommuner som lyckats bäst för att skapa ett system där verksamheterna verkligen arbetar för att genomföra kontinuerliga förbättringar, är de som lyckats integrera sin syn och sitt arbete med kvalitetsutveckling i det "ordinarie" styr- och uppföljningssystemet. En framgångsfaktor är då att det finns en kommunövergripande syn på dessa frågor och att styr- och uppföljningssystemet löper från kommunfullmäktigenivå ner till den enskilda arbetsplatsen där god service till brukarna ska vara högsta prioritet.

Den nya Utvecklingsenheten inom Kommunstyrelseförvaltningen har som huvuduppgift att samordna, analysera och utarbeta strategier för den långsiktiga utvecklingen av kommunen, internt såväl som externt. Utvärderarna bedömer att Utvecklingsenheten ännu inte är tillräckligt känd. Det anfördes oklarheter kring vilket ansvar förvaltningarna har att medverka i kommungemensamt utvecklingsarbete, och vilka utvecklingsbehov som förvaltningarna förväntas lösa inom den egna organisationen.

Jämförelser

När det gäller kvalitet och resultat är jämförelser med andra som utför samma tjänster ett sätt att kalibrera nivå och även en nödvändig åtgärd för att kunna diskutera produktivitet och effektivitet. Det handlar då om att jämföra sig med jämförbara mått som beskriver kommunens tjänster. Kommunen medverkar i äldreomsorgsprojektet "Kostnad per Brukare". Social- och skolförvaltningarna jämför sig med kommunerna i länet, ofta som kollegie- eller nyckeltalsgranskning. Det finns intresse att starta jämförelser i nätverksgrupper i ännu några förvaltningsgrenar, i andra inte. En tillbakahållande faktor angavs vara svårigheten att finna jämförbara mått med tanke på kommuners olika organisationer och andra skiftande förutsättningar.

Ett förbättringsområde kan vara att ansluta till det nationella Jämförelseprojektet under ledning av Sveriges Kommuner och Landsting SKL och Rådet för Kommunala Analyser RKA där jämförande mått utvecklas i nätverksgrupper. SKL driver även som tidigare nämnts projektet "Kommunens Kvalitet i Korthet" som bygger på kommunövergripande jämförelser utifrån ett kommunfullmäktigeperspektiv. Här finns möjlighet för Härnösand att medverka.

Ett annat utvecklingsområde är att integrera jämförelserna som en del i styr- och uppföljningssystemet. Uddevallas "kommunfullmäktiges styrkort" kan tjäna som inspiration kring hur detta kan göras.

Beställning, kontrakt, etc.

Om en vara eller en tjänst ska beställas av en extern leverantör till en kommun, brukar denna beställning beskrivas i ett kontrakt som det är viktigt att båda parter förhåller sig till. Bryter leverantören mot det som avtalats i kontraktet brukar beställaren kräva åtgärder. När politiken "beställer" en tjänst internt kan däremot beställningen som då ingår i verksamhetsplan eller budget vara mycket oklart formulerad och skulle nämnde/förvaltningen bryta mot "beställningen" brukar det inte hända så mycket.

Interna tjänsteköp har idag liten omfattning i Härnösand, t. ex. för kost, IT, telefoni, lokaler och vaktmästartjänster. Dessa köp har inte formen av kontrakterade beställningar. Kommunen planerar att skapa en beställarenhet som kopplas till upphandlingsenheten. I övrigt kan inte det befintliga styrsystemet som används i kommunen sägas ha likheter med en beställning av verksamhet.

I Härnösands kommun arbetar man som tidigare nämnts med att tydliggöra styrsystemet. I detta arbetes förlängning ligger möjligheten att skapa ett så ”skarpt” styr- och uppföljningssystem att det kan sägas vara politikens beställning/kontrakt med verksamheten och där avvikelser mot beställningen ger effekter i verksamheten i samma omfattning som idag sker vid kostnadsavvikelser.

Medarbetarengagemang

Kommunen premierar sedan många år utmärkta arbetsinsatser genom att kommunstyrelsen utser ”Månadens goda exempel”. Utmärkelsen innebär att mottagaren får en blomma och ett diplom vid kommunstyrelsens sammanträde, och därefter presenteras på kommunens hemsida. Detta är ett gott exempel på hur en kommun kan arbeta med positiv uppmärksamhet. Utmärkelsen uppmärksammas och uppskattas i organisationen, antalet föreslagna mottagare ökar. Social- och skolförvaltningen sprider goda exempel och erfarenheter från projekt vid interna jobbmässor. Det kan finnas en förbättringspotential i att arrangera kommungemensamma mässor för att engagera alla förvaltningar i kunskapsöverföringen och möjliggöra erfarenhetsutbyte över förvaltningsgränserna. Den tidigare nämnda påbörjade kompetensanalysen blir en annan viktig beståndsdel i kommunens arbete att vidmakthålla och överföra kompetens.

I en organisation med så många anställda som i Härnösands kommun bör det hos de enskilda arbetstagarna finnas många idéer till hur utveckling och förbättringar skulle kunna göras på den enskilda arbetsplatsen. I Härnösand finns inga system för hur dessa idéer kan stimuleras eller tas tillvara. Detta är ett förbättringsområde där Piteå kommun med ett levande traditionellt förslagssystem kan vara ett gott exempel. Sveriges Kommuner och Landsting har tillsammans med fem kommuner startat nätverket ”Kommunal kreativitet” vars utveckling kan vara intressant att följa.

IT-stöd

Kommunens intranät Insidan är tillgängligt för alla som använder dator i tjänsten, något som ännu inte är självklart i alla kommuner. Alla med lösenord kan gå in på Insidan via webben utan att sitta direkt på arbetsplatsen. IT-stödet erbjuder en stor mängd funktionsinriktade program, som utvärderarna bedömer motsvara svensk standard.

Genom att använda modern teknik har arbetsmetoderna på många sätt förändrats. Mängden utskrifter har t. ex. minskat stort hos ekonomerna, där man tidigare dagligen skrev ut tjocka buntar med dagens transaktioner vilket inte längre förekommer. Kommunens satsning på e-tjänster innebär att brukarna kan administrera vissa av sina egna ärenden. Dessa förändringar i tjänsteproduktionen förväntas innebära effektiviseringar. Utvärderingar och mätningar för hur IT-stödet verkligen rationaliserar verksamheten, hur olika IT-stöd interagerar med varandra och hur effektivitetsvinster utnyttjas i organisationen görs inte i Härnösand, vilket skulle kunna vara ett förbättringsområde för kommunen.

Sammanfattning område 7**Styrkor**

- Flera exempel på verksamhetsbaserat kvalitetsarbete
- Kommungemensamt intranät
- Månadens goda exempel

Förbättringsområden

- Kommunövergripande kvalitetssystem
- Tydliggör Utvecklingsenhetens roll
- Fler jämförelser utifrån ett kommunövergripande perspektiv, Jämförelseprojektet
- Tydligare beställningar av verksamhet
- Uppmuntran/stöd till kreativitet och nya idéer
- Mät effektiviteten på IT-systemen

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. Detta område är Härnösands starkaste enligt Kommunkompassens kriterier med uppnådda 67 poäng av 100 möjliga.

Förenings- och kulturliv

Föreningsregistret visar att kommunen har många föreningar. Härnösands webbplats har en sida med information om hur föreningar bildas, men egentliga initiativ tas inte för att ytterligare öka föreningstätheten. Det finns olika typer av stöd som föreningarna kan söka, t. ex. aktivitetsbidrag, investeringsstöd och hjälp till underhåll av befintliga inventarier, administrationsbidrag och tillgång till lokaler. Några anläggningar drivs av föreningar med ekonomiskt stöd av kommunen. När föreningar lyckas lokalisera stora mästerskap till Härnösand stöttar kommunen med riktade arrangemangsbidrag. "Härnösands stadsfest", "Allsång på Murberget" och Poesifestivalen är årliga arrangemang.

Kultur är ett prioriterat område, där kommunen satsar för att driva bl. a. länsmuséet, teater, konsthall, stödja Norrdans, kulturföreningar och Sambiblioteket. Kommunens kulturpris Ludvig Nordström-priset delas ut till författare och journalister. Ett kulturstipendium kan tilldelas den, som gjort sig särskilt förtjänt inom kommunens kulturliv. Härnösand har inget råd eller motsvarande för samarbete med kulturföreningar

utan möter dessa när alla föreningar i kommunen bjuds in till gemensamma träffar vid speciella tillfällen, t. ex. kring bidragsregler, men inte regelbundet. Det kan vara ett förbättringsområde att träffa föreningarna mer systematiskt.

Näringsliv

Det formella samarbetet med näringslivet sker i Näringslivsrådet mellan valda representanter för näringslivet, politiker och tjänstemän från kommunen. Härnösands näringslivsarbete sker i praktiken inom Företagslotsen, som är en del av Utvecklingsenheten. Bland aktiviteterna kan nämnas nyhetsbrev, företagsbesök, nio frukostmöten per år samt erbjudanden om kompetensutveckling i form av seminarier och starta-egetinformation de allra flesta av årets månader. Svensk handel, fastighetsägarna och Härnösands kommun samverkar i projektet Centrumutveckling för att utveckla handeln i staden. Den ideella föreningen "Destination Härnösand" som består av intressenter för besöksnäringen samverkar med kommunen för att utveckla turismen, som en del i arbetet med att verkställa "Besöksnäringstrategi för Härnösands kommun". Nystartade företag får från 2009 stöd att kommersialisera sina idéer i kommunens Företagsinkubator, som inledningsvis drivs som EU-projekt. Företagslotsen stöttar entreprenörskap hos unga genom skolkontakter, Ung Företagsamhet är ett uppskattat inslag på gymnasiet.

Kommunen marknadsför sina möjligheter att erbjuda arbete och bostad på den årliga "Jobb- och Bomässan" i mellandagarna. Härnösand har också marknadsfört sig på Arlanda. Kommunen samverkar i näringslivsstimulerande samverkansprojekt, t. ex. "E-länet" med alla kommuner i Västernorrland och "Nya Tag" under ledning av Länsstyrelsen. Genom kontakter med Invest In Sweden Agency (ISA) söker kommunen kontakt med utländska investerare. Sammantaget har kommunen etablerat många rutiner för att stötta näringslivet, som på systemnivå minst motsvarar svensk standard. Det kan vara ett förbättringsområde att utvärdera resultatet av de enskilda satsningarna för att finna anledningen till den för granskarna förvånande låga placeringen i Svenskt Näringslivs ranking.

Internationella kontakter

Härnösands vänorter är Karleby i Finland, Kristiansund i Norge, Fredericia i Danmark och Viljandi i Estland. Representanter för de fyra vänorterna träffas vartannat år, värdskapet roterar. Sommaren 2008 var Kristiansund värd för ett ungdoms- och politikerutbyte. Gymnasieskolan har ett internationellt elevutbyte. Härnösand har nyligen fastställt en internationell policy, som kommer att bli utgångspunkt för översyn av vänortskontakterna och utveckling av förvaltningarnas internationella utbyte.

Kommunen samarbetar i internationella frågor med Mid Sweden och som tidigare nämnts med ISA. Härnösand har haft stora framgångar i arbetet med EU-projekt. Extern finansiering har beviljats till många projekt, både där Härnösand är Lead Partner och där Härnösand anslutit till befintliga projektinitiativ. Den övervägande delen av redovisade projekt har ett nationellt fokus med strukturfondsfinansiering. Det kan vara ett förbättringsområde att undersöka möjligheterna inom t. ex. Interreg eller Sektorsfonderna för att utöver projektfinansieringen medverka i det europeiska erfarenhetsutbytet.

Sammanfattning område 8**Styrkor**

- Mångsidigt arbete med förenings- och kulturlivet
- Medveten satsning på stöd till näringslivet
- Många EU-finansierade projekt

Förbättringsområden

- Bjud in föreningarna till regelbundna träffar
- Utvärdera resultatet av de olika näringslivssatsningarna
- Medverka i EU-projekt med europeisk dimension

4. Poängsammanställning

Kommunens resultat per område

Nedan följer en redovisning av poäng på varje delfråga. Den sammanlagda poängen på varje huvudområde är 100 möjliga.

KOMMUNKOMPASSEN - RESULTAT AV HUVUDOMRÅDEN OCH DELFRÅGOR HÄRNÖSANDS KOMMUN									
		max- poäng	egna poäng	%			max- poäng	egna poäng	%
1	Offentlighet och demokratisk kontroll				2	Tillgänglighet och medborgar-/brukarorientering			
1.1	Hur informeras medborgarna?	40	28	70%	2.1	Har kommunen en brukarorienterad förvaltningsfilosofi?	10	3	30%
1.2	Hur främjas medborgarnas engagemang?	40	26	65%	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	6	30%	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	3	30%
3	Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän				4	Ledning, decentralisering och delegering			
3.1	Hur är kvaliteten på målformuleringsarbetet?	30	13,5	45%	4.1	Vilken frihet har institutionerna/resultatenheterna i sin resursdisponering?	30	12	40%
3.2	Hur är delegation och ansvarsfördelning mellan politisk och tjänstemannanivå?	20	4	20%	4.2	Hur utnyttjas möjligheter till samarbete och samordning över sektorsgränserna?	20	13	65%
3.3	Hur rapporterar tjänstemännen till den politiska nivån och vilka möjligheter har politikerna att utöva tillsyn över förvaltningen?	30	13,5	45%	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	14	70%
3.4	Hur främjas den ömsesidiga förståelsen av uppgifter, roller och spelregler mellan politiker och tjänstemän?	20	8	40%	4.4	Hur beskrivs förvaltningsledningen?	20	1	5%
					4.5	Hur utövas den centrala ledningen över underställda avdelningar/enheter?	10	5	50%

		max- poäng	egna poäng	%			max- poäng	egna poäng	%
5	Kontroll och rapportering				6	Personalpolitik			
5.1	Hur detaljerat är rapporteringssystemet?	40	24	60%	6.1	Hur stor vikt läggs vid personalutvecklingsåtgärder?	20	5	25%
5.2	Hur sker rapporteringen från tvärasektoriella projekt och program, avseende processer och resultat?	20	0	0%	6.2	Förekommer prestationslönesystem?	20	7	35%
5.3	Strategier för att synliggöra kostnader.	20	8	40%	6.3	Förekommer arbetsmiljöundersökningar?	10	4	40%
5.4	Kontroll- och uppföljningsrutiner.	20	9	45%	6.4	Förekommer medarbetarsamtal?	20	13	65%
					6.5	Genomförs ledarutvecklingsprogram?	20	5	25%
					6.6	Hur systematisk är budgetering och uppföljning av kompetensutveckling?	10	6	60%
7	Verksamhetsutveckling				8	Kommunen som samhällsbyggare			
7.1	Hur metodiskt sker utveckling av kvalitetssystem?	20	3	15%	8.1	Vad gör kommunen för att stötta föreningslivet?	40	32	80%
7.2	Strategisk serviceutveckling.	20	6	30%	8.2	Kommunens samverkan med kulturlivet.	20	12	60%
7.3	Tillvaratas de anställdas erfarenheter och kreativitet på ett aktivt sätt?	20	8	40%	8.3	Kommunen som partner för näringslivet.	20	13	65%
7.4	Användning av Internet, Intranät eller motsvarande i ärendehantering, serviceproduktion och uppföljning.	20	11	55%	8.4	Kommunens internationella kontakter.	20	10	50%
7.5	Hur aktivt används jämförelser som ett led i service- och organisationsutvecklingen?	20	6	30%					