

Kommunkompassen

Analys

av Karlskoga kommun

2003-02-17--18

Innehåll:

1. Vad är Kommunkompassen?
2. Karlskoga kommun i förhållande till Kommunkompassen: En sammanfattande genomgång
3. Kommunkompassen: Detaljerad genomgång av Karlskogas kommuns "praxis" i förhållande till kriteriesystemet

Utvärderingslag

Lena Langlet

Lars Strid

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 prövar för närvarande Kommunkompassen som ett av flera instrument för kommunal kvalitetsutveckling. Arbetet sker i samarbete med Harald Baldersheim och Morten Ögård, 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. Rap-

porten innehåller en kvalitativ beskrivning av kommunens sätt att arbeta och en poängsättning som knyts till en stor mängd delfrågor. Detta skapar goda förutsättningar för att lära genom jämförelser med andra kommuner, som också utvärderats. Till utpekade förbättringsområden blir det naturligt att koppla 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 Karlskoga kommun i förhållande till Kommunkompassen: En sammanfattande genomgång

Utvärderingen av Karlskoga genomfördes i februari 2003 och var Karlskogas första utvärdering enligt "Kommunkompassen". Utvärderingslaget har studerat dokument, internetsidor och genomfört intervjuer med 26 personer på plats, dessutom har ett antal telefonkontakter tagits för att klargöra vissa frågor. Förutom utvärderingen enligt Kommunkompassen genomförs en ekonomiskt genomgång av Analysgruppen vid Svenska Kommunförbundet.

Karlskoga kommun ligger i Värmland men tillhör Örebro län. Kommunen ligger utmed E-18 mellan Örebro och Karlstad. Bygden kring sjön Möckeln, där Karlskoga ligger, är känd från skrifterna sedan 1200-talet. Karlskoga fick sina stadsrättigheter 1940. Det starkaste kännetecknet för Karlskoga är Bofors och Alfred Nobel. Karlskoga kan närmast betecknas som en bruksort. Under senare år har näringslivet i Karlskoga genomgått en förändring. Från dominans av ett företag, Bofors, i en bransch, har ett antal mindre företag startats eller så har verksamhet från försvarsindustrin avknoppats. Försvarsmaterielindustrin är dock fortfarande den största branschen i Karlskoga med ca. 2000 anställda.

Karlskogas befolkning har under ett antal år minskat. Kommunen har idag ca. 30000 invånare och befolkningsstruktur är mycket speciell då 92% av invånarna bor i tätorten Karlskoga. Kommunen har idag en av den största andelen ingenjörer per invånare men i övrigt är utbildningsnivån låg. I och med att befolkningen har minskat, har man sökt och fått hjälp av bostadsakuten och har hittills rivit och omvandlat ca. 2000 lägenheter.

Kommunen kämpar nu med att vända utvecklingen och det finns en framtidstro bland kommunens anställda. En viktig del i utvecklingen är den planerade Campus Karlskoga, som är ett samarbete mellan kommunen, Örebro Universitet och FMV och SRV där man avser att satsa på en högteknologisk utbildning i Karlskoga. Kommunen har arbetat fram Vision 2010, som är inriktad på näringslivsutveckling och kunskapsutveckling, för att skapa goda livsbetingelser i Karlskoga. Visionen avspeglar sig i kommunens aktiva samarbete med näringslivet och där man tillsammans med andra intressenter arbetar för en s k One Stop Shop. Syftet är att alla näringslivs stödjande verksamheter samlas under ett tak detta för att vara lättillgängliga och för att skapa ett effektivt samarbete .

Kommunen har kommit långt när det gäller delegering och decentralisering och det framkommer en tydlig rollfördelning mellan politiker och tjänstemän.

Inom personalområdet pågår ett utvecklingsarbete som när det är genomfört kommer att innebära en stor utveckling för kommunen att på ett bättre sätt ta tillvara medarbetarnas resurser.

Utvecklingsområdena för kommunen, som framträder vid utvärderingen, är hur kommunen arbetar för att ge medborgarna större insyn och inflytande över kommunens verksamhet och utveckling samt hur kommunen arbetar med kontroll, uppföljning och rapportering av mer än ekonomiska resultat.

Utvärderingslagets intryck vid besöket är att det finns en vilja till utveckling och intresse för att finna nya vägar för att utveckla kommunens verksamhet. Det finns också en positiv syn på Karlskogas möjliga utveckling, vilket gör att vi bedömer att det finns en god plattform att utveckla kommunen vidare.

Karlskoga uppnådde sammanlagt 346,5 poäng av 800 möjliga på de åtta områdena. Kommunen får sin högsta poäng på område 8 "Kommunen som samhällsbyggare" och når också en bra nivå på område 4 "Ledning, decentralisering och delegering". Kommunens största utvecklingspotential finns inom område 7 "Verksamhetsutveckling" och inom område 5 "Kontroll och rapportering". Sammanlagt kan sägas att kommunen når en nivå som är vanlig för kommuner som genomgår utvärdering enligt kommunkompassen för första gången. I den nedanstående tabellen visar vi hur den sammanlagda summan fördelats på de åtta områdena.

Tabell 1 Karlskoga kommun 2003 i förhållande till Kommunkompassens områden. På varje område kan man erhålla max 100 poäng.

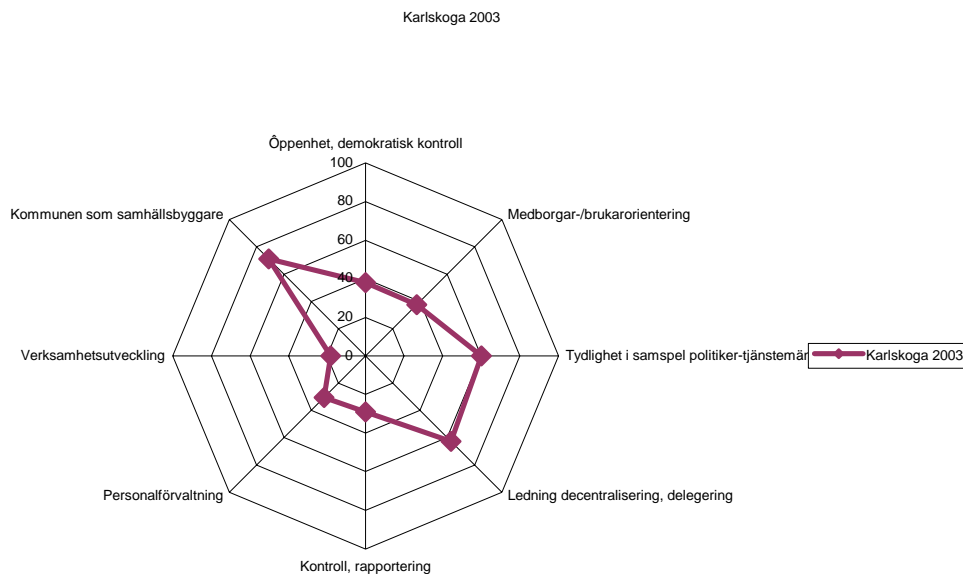
Offentlighet, öppenhet, och demokratisk kontroll	38
Tillgänglighet/medborgar- och brukarorientering	37,5
Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän	60
Ledning, decentralisering och delegering	62,5
Kontroll och rapportering	29
Personalpolitik	30,5
Verksamhetsutveckling	18
Kommun som samhällsbyggare	71
TOTALT	346,5

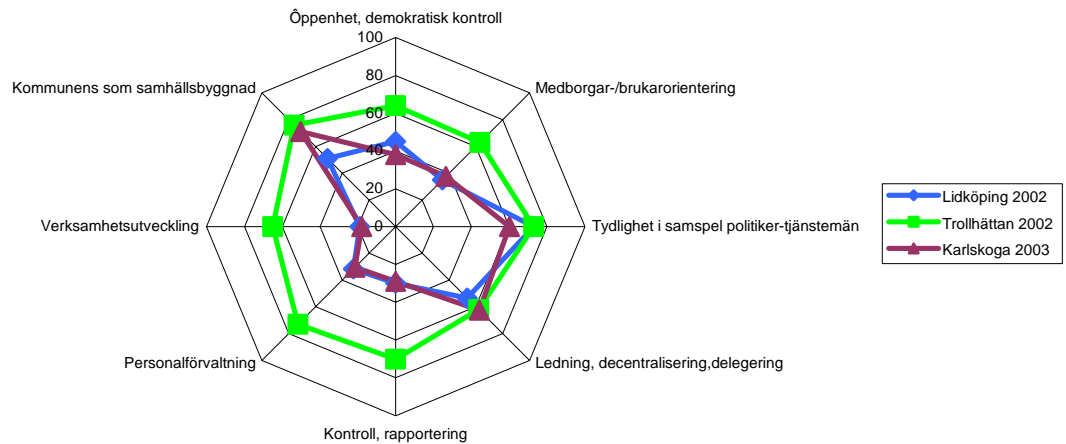
Sammanfattning av tabellen, styrka och utvecklingspotential

Kommuner som det kan vara intressant att jämföra sig med, nämns i texten nedanför. Vi kommer att gå in mer i detalj på varje område i den vidare presentationen.

I den följande grafiska framställningen har vi illustrerat Karlskogas profil som den framstår utifrån vår poängberäkning.

En liknande utvärdering enligt Kommunkompassen har gjorts i Trollhättan och Lidköping och en jämförelse med dessa kommuner görs grafiskt nedan.





3 Värderingar i förhållande till områdena 1-8

Område 1 Öppenhet och demokratisk kontroll

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

Karlskoga visar på ett antal intressanta delar i dessa kriterier. Karlskogas hemsida är väl utvecklad. Kommuninvånarna kan på hemsidan ta del av olika föredragningslistor, protokoll och tidpunkt för när olika nämndmöten sker. Kommunfullmäktiges möten sänds i radio. På biblioteken finns tillgång till datorer och material för dem som har svårt att ta till sig skriftlig information. Biblioteket har också Läsestugan som stöd för dessa grupper. När det gäller kontakt med politiker och tjänstemän via e-post så är detta en mycket väl utbyggd tjänst i Karlskoga, där det på hemsidan finns koppling till alla politiker i de olika nämnderna, till alla tjänstemän inom administration, till chefer, lärare och till de politiska partiernas hemsidor. Kommunen har på hemsidan också tjänsten Kommundialogen som är ett diskussionsforum för invånarna med möjlighet att tycka till om kommunen. Invånarnas inlägg är öppna vilket förstärker möjligheten för alla att kunna respondera på tidigare inlägg.

Kommunen har presenterat Campus-projektet och Vision 2010 i foldrar till invånarna. I övrigt arbetar man inte aktivt med att ge ut sammandrag eller populariserade skrifter av handlingar i kommunen. Detta är ett utvecklings-

område för att göra kommunens planer, beslut och utvecklingsprogram mer tillgängliga för invånarna. Om Karlskoga vill hämta inspiration från en annan kommun som kommit långt inom detta område kan Tyresö vara ett gott exempel. Ett initiativ inom detta område är dock taget där kommunen slutit avtal med CTV och köpt tid för att presentera kommunen i lokal TV. Detta planeras att starta under 2003.

Kommunen har inte tagit något strategiskt beslut om att involvera medborgarna i budgetprocessen. De informella mötena lyfts dock fram som ett viktigt sätt att lyssna in medborgarna och utifrån detta har man startat ett ungdomskafé före vissa Kommunfullmäktigemöten. Ungdomarna i kommunen inbjuds att komma och "fika" med politikerna och då diskutera aktuella frågor. Planer finns på att utöka dessa möten till att omfatta alla invånarna.

För att skapa tillit för kommunen verksamhet behöver medborgarna få god information om kommunens resultat. I Karlskoga återfinns Årsrapporten på hemsidan och går också att få på kommunhuset. Årsrapporten innefattar framförallt det ekonomiska resultatet för kommunen men det är svårt att se vilket resultat kommunen uppnår i förhållande till de mål som ställts upp för verksamheten. När det gäller redovisning av resultat till medborgarna finns en klar utvecklingspotential för kommunen, där man tydligare kan visa på kommunens kvalitativa resultat och resultatjämförelser mellan kommunens olika verksamheter, resultat av brukarundersökningar och då även i jämförelse med andra kommuner. Även resultaten från de omfattande förvaltningsrevisioner som genomförs av Deloitte & Touche på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna kan vara av invånarintresse.

Kommuner som gått långt inom detta område är Larvik och Kristiansand i Norge.

Område 2 Tillgänglighet och brukarorientering

- 2.1 Har kommunen en brukarorienterad förvaltningsfilosofi?
- 2.2 Vilka åtgärder har vidtagits för att säkra översiktligheten för invånarna?
- 2.3 Kan brukarna själva påverka serviceutbudet?
- 2.4 Genomförs medborgar- och/eller brukarundersökningar?
- 2.5 Hur är hanteringen av klagomål från medborgarna organiserad?
- 2.6 Bedrivs utbildning i att hantera allmänheten?

Karlskoga har arbetat fram Vision 2010 vilken framförallt är inriktad på näringslivs- och kunskapsutveckling. Det har varit viktigt för kommunen att ha denna inriktning, dels utifrån att företaget Bofors inte har en lika central roll för arbetskraften i kommunen längre, vilket gör att småföretagsamheten behöver stimuleras och dels utifrån att utbildningsnivån generellt är låg bland kommunens invånare. Kultur- och föreningsförvaltningen har brutit ner visionen till en förvaltningsvision som är klart brukarorienterad. Kommunen

har utifrån Vision 2010 en utmärkt möjlighet att forma en brukarorienterad förvaltningsfilosofi och då dra nytta av Kultur- och föreningsförvaltningens arbete.

Inom varje förvaltning eller på enhetsnivå finns beskrivning av serviceutbudet. Äldreomsorgen har både på hemsidan och i foldrar tydligt beskrivit vad den enskilde kan förvänta sig av tjänsten. För personer som har svårt att ta till sig skriftligt material finns olika hjälpmedel på biblioteken såsom talböcker, taltidningar och skrifter på "Lättläst". På biblioteket finns dessutom utökad service i form av energiinformation och konsumentupplysning. Dessutom återfinns turistbyrån i samma hus som biblioteket och i princip fungerar biblioteket som ett medborgarkontor.

Kommunens hemsida är som tidigare nämnts väl utvecklad med en tydlig struktur och god information om kommunen, dess tjänster och uppbyggnad. Det finns möjlighet för medborgarna att ladda ner alla blanketter inom barn- och utbildningsförvaltningen, kultur- och föreningsförvaltningen, miljö- och byggnadsförvaltningen och socialförvaltningen. Än så länge går det inte att sända in blanketterna över hemsidan men ett utvecklingsarbete pågår som bland annat innehåller möjligheten till insändande av blanketter och elektronisk signatur.

När det gäller medborgarnas möjlighet till valfrihet inom serviceutbudet och möjlighet att påverka innehållet i den service den enskilde behöver så har kommunen inte tagit ett övergripande beslut om detta. Valfrihet finns inom kommunens eget tjänsteutbud i mån av plats, framförallt gäller detta inom barn- och utbildningsförvaltningens område. Det finns få privata alternativ i kommunen.

Kommunen har inom skolan genomfört ett intressant initiativ, där elever som avser att vara lediga under terminen har möjlighet att gå i skolan under sportlovet, detta visar på en vilja att utgå ifrån den enskildes behov. Inom förskolan har föräldrarna möjlighet att välja olika servicevolym och för förskoleklassen har man utökat antal timmar per dag till fem från lagstadgade tre, för att bättre svara upp mot brukarnas behov. Det finns dock inget system där pengar följer brukaren för att öka valfriheten.

När det gäller brukar- och medborgarundersökningar så genomförs detta inte på central nivå, däremot så sker det på förvaltningsnivå och enhetsnivå. Inom äldreomsorgen genomför man ett nytt projekt, KUPP undersökningar och inom barn och utbildning har man en egen utvärderare som på uppdrag från nämnd och enheter genomför undersökningar, som har ställts till både elever, föräldrar och personal. Utvärderaren i barn- och ungdom har även genomfört brukarundersökningar till Kostenheten kontinuerligt. Kostenheten mottog Måltidpriset 2002. Inom vissa enheter genomförs brukarundersökningar regelbundet men det finns ingen övergripande strategi och systematik för detta. Ett utvecklingsområde för kommunen är att visa på hur aktivt undersökningarna används för att förbättra och kontrollera servicen.

Kommunens verksamheter använder ett antal andra metoder för att ta del av brukarnas uppfattning om tjänsterna. De metoder som lyfts fram är fokus-

grupper, ungdomsrådet, Sandviksmodellen inom Kultur- och föreningsförvaltningen. Inom Barn- och utbildningsförvaltningen har man startat med metoden "Tillsyn", där förvaltningschefen och utvärderaren genomför besök i verksamheten under 2-3 dagar och intervjuar elever, föräldrar och lärare om deras syn på verksamheten utifrån lagkraven. Skolan får sedan en rapport som beskriver den bild som framkommit och som ska ligga till grund för en fortsatt diskussion för att stödja utvecklingen. Skolan har sedan till uppgift att ta ansvar för det som framkommit i rapporten.

Ett utvecklingsområde för kommunen är att ta fram ett övergripande system för synpunkts- och klagomålshantering. På hemsidan finns Kommundialogen och inom Socialförvaltningen har man ett system för att fånga in synpunkter på verksamheten. Det finns dock inget kommunövergripande system för synpunkts- och klagomålshantering. Att systematiskt fånga in och åtgärda synpunkter och klagomål och på ett systematiskt sätt analysera dem och använda resultatet i sitt utvecklingsarbete är av stor vikt för kommunen, inte minst för att skapa trovärdighet ut till den enskilde medborgaren. Här kan kommuner som Trollhättan och Rättvik vara goda exempel.

När det gäller utbildning till medarbetarna i bemötande av allmänheten så sker det utifrån uppkomna behov och inom socialförvaltningen ingår det till viss del i introduktionsutbildningen. Flera av de intervjuade framhöll att detta är ett viktigt område, som det förs diskussioner om på enhetsnivå, för att medvetandegöra personal om att de är kommunens ansikte utåt. Att ta fram en övergripande utbildning för personalen i bästa sättet att bemöta allmänheten, för att skapa förtroende för kommunens tjänster, är ett potentiellt utvecklingsområde för kommunen.

Område 3 Tydlighet i samspelet politiker – tjänstemän

- 3.1 Hur är kvaliteten på målformuleringsarbetet?
- 3.2 Delegation och ansvarsfördelning mellan politisk och administrativ nivå?
- 3.3 Hur rapporteras det från administrativ till politisk nivå?
- 3.4 Hur stimuleras den ömsesidiga förståelsen för uppgifter, roller och spelregler?

Området tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän är ett av Karlskogas starkaste områden. Det framgår i intervjuerna att rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän är tydlig. Inom varje nämnd, utifrån det som framkommit i intervjuerna, finns det ett förtroendefullt samarbete mellan ordförande och förvaltningschef. Inom barn- och utbildningsförvaltningen samt inom kultur- och föreningsförvaltningen finns framtagna program för att tydliggöra rollerna. Programmet ingår som en del av utbildningen för nyvalda politiker. Detta ser vi som en god förutsättning för positivt samarbete mellan politiker och tjänstemän.

Förvaltningarna har stor frihet och omfattande delegation när det gäller att göra omDispositioner inom gällande ramar och att anställa personal. Det är endast kommunchef och förvaltningschefer som anställs av politiska organ.

Kommunen har, som tidigare nämnts, tagit fram en vision för Karlskoga 2010 som ska vara ledande för alla nämnders verksamhet. I verksamhetsplanen finns inriktningsmål för kommunen, framförallt med inriktning på ekonomi, livsmiljö och jämställdhet. Verksamhetsplanen innehåller resultatindikatorer när det gäller ekonomi och till viss del volym och flera av kostnaderna redovisas med kostnad/individ. Kommunen har också ett enhetligt rapporteringssystem avseende ekonomiska resultat. Rapportering sker i tertialrapporter och visar förbrukning av budgeterade medel och konsekvenser vid negativ prognos. Det framgår dock inte klart hur resurser kopplas till verksamhetsplanens mål, hur prioritering sker och vilka krav som ställs på resultatuppfyllelse. En utveckling kan vara att uppföljningen utvecklas till att innehålla fler dimensioner än ekonomi såsom t.ex. produktion och kvalitet, vilket skulle öka politikernas möjlighet att göra bedömningar och prioriteringar och därmed utveckla styrningen av kommunen. Detta kan därför vara ett utvecklingsområde för kommunen framgent. Kommuner som kommit långt inom detta område är Lomma, Markaryd och Larvik i Norge, som försökt att få en tydlig koppling mellan verksamhetens kostnad och dess kvalitet.

Karlskogas ekonomi är i balans, problemet på lång sikt är kommunens låneskuld.

Två gånger per år anordnas möten för Kommunstyrelsen, nämndordföranden och ledande tjänstemän för att diskutera kommande års budget. Detta är ett viktigt forum för att få kunskap om de olika verksamheterna. Vår uppfattning är utifrån intervjuerna, att det finns ett behov av att utveckla dessa möten ytterligare.

För att stärka kontakten mellan politiker och verksamhet har man inrättat kontaktmannaskap, där nämndpolitikerna har ett antal enheter som de besöker kontinuerligt. Ekonomiska resurser för dessa kontakter och besök finns avsatta i budgeten vilket ökar möjligheten för fritidpolitiker att genomföra besöken.

När det gäller utbildning för nyvalda politiker så sker den på två nivåer, dels en kommungemensam utbildning, dels så har varje förvaltning ansvar för att utbilda sin nämnd. Under detta år har alla politiker fått en tredagars utbildning av Axel Danielsson. Kultur och föreningsförvaltningen har genomfört en 4 dagars utbildning förlagd till vänorten Aalborg i Danmark, där man informerat om och genomfört diskussioner kring verksamheten. En pärm med tydlig dokumentation om förvaltningen och dess förutsättningar har tagits fram till utbildningen. Vår uppfattning är att detta ger en god grund för att verka som politiker i kommunen.

Område 4 Ledning, decentralisering och delegering

- 4.1 Vilken frihet har de serviceproducerande institutionerna i sin resursdisponering?
- 4.2 Hur utnyttjas möjligheten till tvärssektoriellt samarbete och samordning?
- 4.3 Går det att ta lokala initiativ med avsikt att finna egna intäktskällor?
- 4.4 Hur beskrivs administrativa chefsroller?
- 4.5 Hur utövas den centrala administrativa ledningen över underställda avdelningar/enheter?

Detta är Karlskogas näst starkaste område med 62,5 poäng av 100 möjliga. Den tydliga rollfördelningen som framkom i område 3 genomsyrar även detta område. Enheterna har stor frihet att omdisponera resurser inom givna ramar. I intervjuerna framhålls det att möjligheten finns men att det inte sker i stor utsträckning eftersom större delen av resurserna går till personalkostnader. Tidigare har det funnits möjlighet att disponera medel över åren men detta har tagits bort då detta system inte fungerat i praktiken. Ett undantag har dock gjorts för kultur- och föreningsförvaltningen där man disponerar finansiella resurser över tre år. Projektmedel förs dock över åren. Enhetscheferna har också möjlighet att själv anställa personal inom gällande budget men kan inte inrätta och avveckla befattningar och göra organisatoriska förändringar utan dialog med överordnade.

Kommunen har ett antal tvärssektoriella projekt som t.ex. lokalt Brå, "Kultur i vården", arbetsgrupp mellan kultur och grundskola och ett nystartat samarbete mellan socialtjänst och barn och utbildning kring dyra ungdomsplaceringar, där man arbetar för att hitta förebyggande arbetssätt. Brå följs upp med protokoll från varje träff och ett flertal program är framtagna för Brås arbete. I övrigt har vi inte funnit några rapporter på resultat från de tvärssektoriella projekten och det är svårt att bedöma projektens måluppfyllelse.

Ett flertal enheter har sökt och fått EU-bidrag och här är skolan mest aktiv. Socialtjänsten säljer platser till andra kommuner. Gymnasieskolan genomför utbildningar på uppdrag av olika intressenter. Inom kultur- och föreningsförvaltningen säljs olika evenemang och även sponsring för olika aktiviteter förekommer. Teknisksidan är helt affärsdrivande och säljer tjänster internt och externt. Enheterna har full frihet att disponera dessa inkomster vilket har fastställts i speciella riktlinjer.

Inom skolan finns ett flertal projekt i samarbete med näringslivet och i detta arbete kan Karlskoga vara ett gott föredöme för andra kommuner. Samarbetet sker på alla nivåer såsom företagspraktik för årskurs 5, lektionsstöd för årskurs 8, Snilleblixtverksamhet, skolåtervinning och sponsorlådor. En särskild projektledare finns för projektet "Samverkan Skola/näringsliv".

Kommunen har genomfört en intressant utveckling när det gäller chefskapet inom kommunen. Kommunchef, förvaltningschefer (undantaget barn- och utbildningsförvaltningens chef), staben och avdelningschefer inom Kultur- och föreningsförvaltningen är anställda på tjänsten i 4 år och tillsvidareanställda i kommunen. Till visstidsförordnandet hör ett chefskontrakt. Kontraktet utvärderas i medarbetarsamtalet med överordnad chef årligen. Kommunen har inlett ett samarbete med ett konsultföretag som kommer att genomföra utvärderingar av chefskapet på individnivå. När det gäller bonus för goda chefsprestationer så har det skett i form av studieresor eller utbildningar men det finns ingen kommunövergripande strategi och systematik i detta.

Ett utvecklingsområde för kommunen, för att ytterligare stärka chefsrollen, kan vara att inrätta ett chefsforum för diskussion av chefsfrågor och chefsutmaningar och detta eventuellt i samarbete med andra kommuner eller näringslivet.

Kommunen har ett flertal arenor för möten mellan olika nivåer i organisationen. Alla förvaltningschefer har kontinuerliga möten med sina underställda chefer och det finns också en kommuncentral ledningsgrupp. Förvaltningscheferna gör kontinuerliga besök i verksamheterna men med olika frekvens. Inom barn- och utbildning finns en särskild verksamhetsansvarig som gör täta besök i verksamheterna. Det sker också ett flertal studiebesök och seminarier som genomförs tillsammans t.ex. till kommunens vänorter.

När det gäller stöd till chefer att hantera problem så sker detta mest ad-hoc och det finns ingen gemensam stödgrupp eller liknande för detta. Detta kan vara ett utvecklingsområde för kommunen utifrån att chefens betydelse för arbetsgruppens välmående lyfts fram mer och mer i diskussioner kring ökad sjukfrånvaro.

Område 5 Kontroll och rapportering

- 5.1 Hur detaljerat är rapporteringssystemet?
- 5.2 Hur sker rapportering från tvärspektoriella projekt/program?
- 5.3 Strategier för att redovisa kostnader?
- 5.4 Kontroll- och uppföljningsrutiner?

Rapporteringssystemets uppbyggnad och innehåll är av stor vikt för styrningen av kommunen. Kopplingen mellan mål, förbrukning och resultat måste vara tydlig för att klara prioriteringar inte bara inom förvaltningarna utan också över förvaltningsgränserna. I Karlskoga sker idag rapportering till Kommunfullmäktige var fjärde månad och den innehåller framförallt förbrukningen av finansiella resurser. Inom vissa verksamheter rapporteras också volym och produktion såsom antal boklån, antal elever och förbrukning av miljöpåverkande faktorer. Några kvalitetsfaktorer återfinns inte i rapporteringen. På förvaltningsnivå så redovisar enheterna varje månad till respektive nämnd. Både politiker och tjänstemän har möjlighet att följa förbrukningen on-line eftersom att ekonomisystemet ingår i intranätet.

Kommunen har flera tvärssektoriella projekt. Ett utvecklingsområde för detta är enligt vår uppfattning att systematiskt följa upp och redovisa resultatet av projekten. Här kan ingå flera olika mått vad gäller resultat både för kvalitet, prestation och ekonomi utifrån mätbara mål med ett brukarperspektiv i fokus.

Kommunen har ett väl utvecklat system för rapportering av kostnader där i princip allt utom faktiska hyreskostnader ingår. Hyreskostnaderna fördelas schablonmässigt på förvaltningarna. Karlskogas budget baseras på historiska uppgifter i fördelningen av resurser till nämnderna. Inom barn- och utbildning har man infört en typ av kostnadsbudgetering med ersättning till enheterna per inskrivet barn utifrån två mätpunkter per år. Budgetering på historiska fakta kan innebära en svårighet för politikerna att prioritera mellan olika nämnder utifrån det förändrade behov som sker inom kommunens verksamheter, således kan det vara ett utvecklingsområde för kommunen.

Kommunen har idag ingen övergripande controller för verksamhet och ekonomi. Inom de stora förvaltningarna finns en ekonom som stödjer enheterna i ekonomifrågor. Inom barn och utbildning finns som tidigare nämnts en verksamhetsutvärderare. Avvikelse för enheterna och förvaltningarna redovisas i tertialrapporterna och dessa innefattar också konsekvensbeskrivningar. Avvikelse får enligt våra intervjuer inga avgörande konsekvenser för enskilda personer eller enskild enhet.

Området kontroll och rapportering uppfattar vi som ett utvecklingsområde för kommunen och kommuner som kommit långt inom detta område är Kerava i Finland och Larvik i Norge.

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 Bedrivs chefs-/kompetensutveckling i samverkan med privata sektorn?
- 6.6 Hur stor är personalutvecklingsbudgeten?

Personalpolitikområdet har genomgått en utveckling under de senaste två åren. I utvärderingen framgår att mycket är på gång och det ska bli intressant att följa resultatet när det som är påbörjat är genomfört. Varje förvaltning ansvarar för verksamhetens kompetensutveckling och medarbetarsamtalen är grunden för kartläggningen av medarbetarnas kompetens. Medarbetarsamtalen förekommer dock i olika grad inom de olika förvaltningarna. Vissa enheter har årliga medarbetarsamtal medan andra enheter inte har haft möjlighet att genomföra samtal på grund av omorganisation. Inom vissa enheter finns dokumentation och planer för kompetensutvecklingen framtagna un-

der medarbetarsamtalet men vår uppfattning är att det idag tillhör fåtalet. I sin helhet är det svårt att se vilket resultat medarbetarsamtalen medför i förhållande till det behov kommunen har av kompetensutveckling, för att klara av rådande och kommande behov i verksamheterna.

Kommunen har tillsammans med kommunerna i Östra Värmland och Hällefors tagit fram ett gemensamt chefsutvecklingsprogram som erbjuds chefer i kommunerna. I programmet ingår också möjligheten för förvaltningen att låta tänkbara blivande chefer delta i vissa moduler. Deltagande i utbildningen har varit frivilligt för cheferna i Karlskoga och det är framförallt socialtjänstens chefer som deltagit. Barn- och utbildningsförvaltningen har ett eget chefsutvecklingsprogram med bidrag från Skolverket. Ett utvecklingsområde för Karlskoga kan vara att utveckla en kommunövergripande strategi för chefsutveckling och chefsförsörjning. Ett annat utvecklingsområde när det gäller chefsutveckling kan vara att tillsammans med näringslivet inrätta ett chefsforum och ett chefsutväxlingsprogram för att utbyta erfarenheter.

Inom barn- och utbildningsförvaltningen har man ett aktivt samarbete med utbildningsinstitutioner. Bland annat deltar förvaltningen i FILL- projektet som är ett forskningsprojekt vid Karlstads Universitet. Dessutom har ett antal medarbetare genomgått 5-poängs högskolekurser eftersom behov av utveckling inom specifika områden funnits.

Det finns en uttalad vilja från central förvaltning att individuell lönesättning ska användas inom alla verksamheter. Utbildning har genomförts under hösten 2002 för chefer och fack i individuell lönesättning. Förvaltningarna har nu till uppgift att ta fram kriterier för detta. Under 2003 års löneförhandling kommer individuell lönesättning att användas för i princip alla områden. Det finns dock viss tveksamhet från vissa fackförbund att detta kommer att lyckas genomföras.

Kommunen har ingen övergripande strategi för eventuell möjlighet att ge ersättning/löneförhöjning för extra insatser till medarbetare utan detta har lösts i varje enskilt fall mellan chef och medarbetare. Vår uppfattning utifrån intervjuerna är att detta förekommer i liten skala.

Inom arbetsmiljöområde har ett aktivt arbete skett där kommunen startat två projekt. I projektet "Ökad frisknärvaro" har man intervjuat 175 personer med korttidsfrånvaro. Detta har resulterat i att man i kommunen startat ett team som arbetar med rehabilitering, friskvård, ledning och organisation för att förbättra situationen för de sjuka. Kommunen har också startat en kartläggning av chefernas kunskaper om arbetsmiljöfrågor, där en partsammansatt grupp intervjuar chefer om deras kunskaper. Detta ska ligga som grund för en kommande utbildning för chefer i arbetsmiljöarbete. I övrigt sker arbetsmiljöundersökningar på enhetsnivå och det är svårt att se vad det ger för resultat på en kommunövergripande nivå. Även inom detta område kan Trollhättans kommun vara ett gott exempel att studera närmare.

Område 7 Verksamhetsutveckling

- 7.1 Hur metodiskt sker närmandet till utvecklingsproblematiken?
- 7.2 Strategisk serviceutveckling?
- 7.3 Tillvaratas de anställdas erfarenheter och kreativitet på ett aktivt sätt?
- 7.4 Hur spridd är informations- och kommunikationsteknologin på arbetsplatserna?
- 7.5 Hur aktivt utnyttjas jämförelser som ett led i utvecklingsarbetet?

Kommunen har, som tidigare nämnts, arbetat fram en Vision för 2010 som lyfter fram utveckling av näringslivet och kunskapsarenan i kommunen. Inom socialtjänsten har man utvecklat en kvalitetsplan och grunden för denna återfinns i socialstyrelsen allmänna råd för kvalitetsssystem. I kvalitetssystemet ingår också riktlinjer för hur man inom socialtjänsten ska hantera synpunkter och klagomål. Dessa rapporteras till nämnden en gång per år. Inom kostenheten arbetar man utifrån ett TQM perspektiv. Inom Barn- och utbildningsförvaltningen arbetar man efter en framtagna struktur för kvalitetsredovisningarna till Skolverket. I övrigt har inte kommunen startat något övergripande kvalitetsarbete.

För den strategiska tjänsteutvecklingen är jämförelser med andra en viktig utvecklingsfaktor. Jämförelser med andra sker främst inom Barn- och utbildningsförvaltningen där man jämför sig med Skolverkets nyckeltal. Inom förvaltningen har man utvecklat detta till att bryta ner nyckeltalen på skolnivå, vilket ger möjlighet för varje skola att jämföra sig med Skolverkets nyckeltal. Inom IFO har man genomfört kollegiegranskning tillsammans med 5 andra kommuner när det gäller barnavårdsärenden. I övrigt så deltar Karlskoga i ett samarbete med 6 kommuner i Östra Värmland och i Kommunförbundet i Örebro läns projekt där vissa jämförelser sker. Andra jämförelser inom andra verksamheter sker inte med någon systematik. Vår uppfattning är att detta kan vara ett viktigt kommunövergripande utvecklingsområde. Dels att hitta ett antal jämförbara kommuner men även att ta fram mått som förutom kostnader även täcker in volym och kvalitativa resultat. Inspiration till detta kan hämtas från de jämförande nätverken som finns på flera håll i landet idag där t.ex. Trollhättans kommun ingår.

Att tillvarata medarbetarnas kreativitet och erfarenhet är en annan viktig aspekt för att utveckla kommunens verksamhet. Inom socialtjänsten genomfördes under hösten 2002 tre "Utvecklingsdagar" för all personal. Personalen fick diskutera och komma med förslag till förbättringar och detta ska ligga till grund för den kommande budgeten. Dagarna föll mycket väl ut och en fortsättning kommer att ske under 2003. Inom barn- och utbildningsförvaltning-

en arbetar man med att skapa en lärande organisation där andemeningen är att tillvarata medarbetarnas kreativitet. Utöver detta finns inget övergripande system för att ta tillvara medarbetarnas kreativitet eller system för belöning och uppmuntran. Kommunen har inte utvecklat forum för hur kompetens/erfarenheter kan föras vidare inom organisationen, vilket kan vara en viktigt kvalitetsfaktor med tanke på den åldersstruktur som finns inom kommunen med stora pensionsavgångar inom de närmaste åren.

Kommunen har utvecklat ett övergripande intranät som alla verksamheter och politiker har tillgång till och genom detta har de också möjlighet att följa upp verksamheten. Intranätet har byggts upp successivt och varje central enhet har till uppgift att lägga ut riktlinjer och dokument. Intervjuerna visar att intranätet används mer och mer i verksamheternas dagliga arbete. Kommunen har planer på att utveckla intranätet ytterligare. Hittills har det varit svårt att visa om kommunen reducerat pappersmängden eller uppnått andra märkbara vinster genom användandet av Intranät eftersom man inte har utvecklat mätetal för detta.

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?

Detta är Karlskogas starkaste område vilket stärks av Vision 2010 som är inriktad på att förbättra näringslivsklimatet i kommunen.

Kommunen har ett väl utvecklat samarbete med föreningarna. Man har infört "Sandviksmodellen" vilket innebär att förvaltning och politiker träffar varje enskild förening minst en gång per år för att diskutera verksamheten och relationen mellan kommun och förening. Kommunen hyr ut lokaler och ger bidrag till ett stort antal föreningar för drift, utveckling, utrustning, utbildning och arrangemang. Det finns klara riktlinjer för vad som gäller för att erhålla bidragen. Kommunen träffar också överenskommelser med föreningarna om extra insatser t.ex. att arbeta för integration vilket kan ge föreningarna extra bidrag, dessa insatser följs upp kontinuerligt.

Kommunen har ett antal flerbruksarenor där flera föreningar samutnyttjar lokalerna. Campus Karlskoga är också ett intressant utvecklingsprojekt som planeras inrymma flera verksamheter som gemensamt kan driva utvecklingen av densamma.

Kultur- och föreningsnämnden har tagit fram en vision för verksamheten och den arbetar man nu med, för att bryta ner till mål för enskild enhet. För kulturverksamheten finns en kulturgrupp, som träffas varannan månad och utbyter information om vad som är på gång. Kommunen ger stöd till kulturella arrangemang och tar initiativ till medverkan i olika arrangemang som till

exempel Musik på stan, Sommarmusiken och ca 10 kostutställningar per år. Varje år delas två kulturstipendium ut. Ett med inriktning mot grafisk konst och ett som har en mer allmän inriktning.

Karlskoga arbetar mycket aktivt för att stödja näringslivet. Man har tillsammans med andra intressenter startat Näringslivets Hus vilket är en form av "On Stop Shop" där det ska vara enkelt för företagare att få stöd och hjälp. Kommunen har också flera mötesforum med näringslivet, både officiella och inofficiella och man lyfter i intervjuerna fram vikten av att ha ett bredare perspektiv där flera intressenter samarbetar aktivt. Kommunen stödjer företag både genom utbildning och att söka EU-pengar för kompetensutveckling inom bland annat miljöcertifiering och marknadsföring för små företag. För att främja det lokala näringslivet ger kommunen ekonomiskt bidrag och deltar i flera forum såsom Innovation Örebro län, Mökeln innovation, IVC, Centrum ledningsbolaget, Nyföretagarcentrum, Invest in central Sweden. Kommunen samarbetar också med 6 kommuner i Östra Värmland och deltar i Örebro läns tillväxtprogram. För att dra till sig nya företag så deltar kommunen i mässor som anordnats av Euro Info Center i Örebro.

När det gäller kommunens internationella arbete så har man en Internationell strategi som utvärderas kontinuerligt, senast i januari 2002. Kommunen har också en internationell sekreterare som stödjer verksamheterna i det internationella arbetet. Kommunen har vänorter i åtta länder och genomför flera besök varje år. Besöken sker på alla nivåer i organisationen och det finns en uttalad vilja att enheterna ska vara de som prioriteras att genomföra besök. Skolan är här mycket aktiv och har ett brett internationellt samarbete. Kommunen deltar i ett flertal internationella projekt såsom Nordiska Rådets kulturprojekt, Ungdomsstyrelsens Internationella ungdomsprojekt, SALA-IDA projekt, Östeuropakommitténs Sjukvårdsprojekt och Skolverkets Internationella ungdomsprojekt. Kommunen deltar också i ett flertal EU projekt både på övergripande kommunnivå och på verksamhetsnivå.

Karlskoga kan inom detta område vara ett gott föredöme för andra kommuner eftersom flera intressanta metoder prövas i kommunen.

SLUTORD

Utvärderingen visar att Karlskoga kommit långt inom området "Ledning, decentralisering och delegering" och området "Samhällsbyggnad". Det framkommer också tydligt att det pågår en viktig utveckling inom området "Personalpolitik" där flera centrala initiativ tagits och som när det är genomfört kommer att stärka kommunens position inom detta område.

Om vi blickar framåt så vill vi speciellt lyfta fram vissa utmaningar som vi ser att kommunen står inför:

- Det första är att utveckla resultatrapporteringen till att tydligare visa vad man får för insatta resurser i form av kvalitet för brukare och medborgare. Detta gäller även utveckling av former för att presentera resultatet för medborgarna.

- Utvecklingen av rapportssystemet bör också ge möjlighet till bättre underlag för politiker i kommunen att besluta om prioriteringar mellan de olika verksamheterna utifrån det förändringsbehov som sker i kommunen.
- En annan utmaning är att skapa möjligheter till jämförelser och använda dessa systematiskt för utveckling av verksamheten och då både för jämförelser inom kommunen, med andra kommuner och med näringslivet.
- Till sist har kommunen en utmaning i att ta fram övergripande program för strategiskt viktiga frågor och där hitta en balans mellan decentralisering och centralisering. Det kan bland annat handla om chefsutveckling, kvalitet, brukarorienterad förvaltningsfilosofi och bemötandefrågor.

Vår uppfattning är att det finns en vilja till utveckling i kommunen och att man har en intention att utvecklingen ska inriktas på en långsiktig strategi för att skapa tillit till organisationen både bland medarbetare och medborgare. Kommunen står inför ett spännande utvecklingsarbete som kommer att vara intressant att följa framöver.

KOMMUNENS RESULTAT PER DELOMRÅDE

Nedan följer en redovisning av poäng per delområde. Den sammanlagda poängen på varje huvudområde är 100 möjliga. Vi presenterar därefter ytterligare en tabell som visar Karlskogas resultat i jämförelse med Lidköping, Sandviken och Trollhättan som är kommuner som genomfört Kommunkompassen under 2002. Trollhättan är den kommun som nått högst resultat bland de svenska kommuner som genomfört utvärderingen.

KOMMUNKOMPASSEN - Resultat av huvudområden och delfrågor			
Karlskoga kommun			
1 Offentlighet och demokratisk kontroll		5 Kontroll och rapportering	
1.1 Hur informeras medborgarna?	14	5.1 Hur detaljerat är rapporteringssystemet?	18
1.2 Hur främjas medborgarnas engagemang?	20	5.2 Hur sker rapportering från tvärsektoriella projekt och program?	0
1.3 Hur informeras medborgarna om resultat?	4	5.3 Strategier för att synliggöra kostnader	7
		5.4 Kontroll- och uppföljningsrutiner	4
2 Tillgänglighet och medborgar-/brukarorientering		6 Personalpolitik	
2.1 Har kommunen en brukarorienterad förvaltningsfilosofi?	0,5	6.1 Hur stor vikt läggs vid personalutvecklingsåtgärder?	7,5
2.2 Vilka åtgärder har satts i verket för att förbättra överskådligheten för medborgarna?	10	6.2 Förekommer prestationslönesystem?	4
2.3 Kan brukarna själva påverka serviceutbudet?	10	6.3 Förekommer arbetsmiljöundersökningar?	2
2.4 Genomförs brukar-/medborgarundersökningar?	6	6.4 Förekommer medarbetarsamtal?	9
2.5 Hur är hanteringen av klagomål från medborgare/brukare organiserad?	1	6.5 Genomförs chefs-/kompetensutveckling i samverkan mellan kommunen och privata sektorn?	0
2.6 Bedrivs utbildning i att bemöta allmänheten?		6.6 Hur stor är personalutvecklingsbudgeten?	8
3 Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän		7 Verksamhetsutveckling	
3.1 Hur är kvaliteten på målformuleringsarbetet?	9	7.1 Hur metodiskt sker närmandet till utvecklingsproblematiken?	5
3.2 Hur är delegation och ansvarsfördelning mellan politisk och administrativ nivå?	19	7.2 Strategisk serviceutveckling	2
3.3 Hur rapporterar administrationen till den politiska nivån?	15	7.3 Tillvaratas de anställdas erfarenheter och kreativitet på ett aktivt sätt?	1
3.4 Hur främjas den ömsesidiga förståelsen av uppgifter, roller och spelregler mellan politiker och administration?	17	7.4 Hur utbredd är användningen av informationsteknologi på arbetsplatserna?	8
		7.5 Hur aktivt används jämförelser som ett led i utvecklingsarbetet?	2
4 Ledning, decentralisering och delegering		8 Kommunen som samhällsbyggare	
4.1 Vilken frihet har institutionerna/resultat enheterna i sin resursdisponering?	16,5	8.1 Vad gör kommunen för att stötta föreningslivet?	28
4.2 Hur utnyttjas möjligheter till samarbete och samordning över sektorsgränserna?	8	8.2 Kommunens samverkan med kulturlivet	14
4.3 Går det att ta lokala initiativ med avsikt att hitta egna intäktskällor eller etablera samarbete med externa organ för att stärka serviceutbudet?	19	8.3 Kommunen som partner för näringslivet	15
4.4 Hur klargörs den administrativa ledarrollen?	13	8.4 Kommunens internationella kontakter	14
4.5 Hur utövas den centrala ledningen över underställda avdelningar/enheter?	6		

Kommunens resultat i jämförelse med tre andra svenska kommuner

Kriterium	Karlskoga	Lidköping	Sandviken	Trollhättan
1	38	45	35	65
2	37,5	35	47,5	63
3	60	73	48	73
4	62,5	53,5	45	62
5	29	30	35	70
6	30,5	31,5	54	73
7	18	19	33	65
8	71	51	80	76
Totalt	346,5	338	377,5	546

Av tabellen framgår att Karlskoga ligger på en nivå som samstämmer med andra kommuner som genomfört utvärdering enligt Kommunkompassen för första gången. Inom område 4 , ledning, decentralisering och delegering kan Karlskoga vara ett gott exempel för andra kommuner i Sverige. Inom område 7, verksamhetsutveckling, kan det vara intressant för Karlskoga att ta del av Trollhättans utvecklingsarbete. Trollhättan har genomfört utvärdering enligt Kommunkompassen två gånger . Andra kommuner som också kan vara intressanta att studera närmare och som genomfört utvärdering enligt Kommunkompassen flera gånger är Larvik och Kristiansand i Norge och Tavastehus i Finland.