

KOMMUNKOMPASSEN

*analys av
Sandvikens kommun
oktober 2002*

Svenska Kommunförbundet

Eva Jobring

Anders Bergenek

Rapporten är granskad av Harald Baldersheim och Morten Ogård, Oslo universitet

1. Vad är kommunkompassen?

Kommunkompassen är ett verktyg för utvärdering och analys av kommuners sätt att arbeta. Verktøget har arbetats fram av Oslo Universitet i samverkan med Åbo Akademi och Kommunernas Sentralförbund 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 vid Oslo Universitet.

Kommunkompassen analyserar en kommun utifrån samspelet mellan

- Det politiska systemet
- Kommunens 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 samspele i organisationen.

Vid en utvärdering inhämtar oberoende experter information från tre källor:

- Intervjuer
- Officiella dokument
- Kommunens hemsida

Resultatet sammanställs i en rapport som innehåller en 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 med betoning av mål- och resultatstyrning, decentralisering och medborgar- respektive brukarorientering.

De åtta huvudområdena i Kommunkompassen 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 har 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. Sandvikens kommun i förhållande till Kommunkompassen: En sammanfattande genomgång

Sandvikens kommun har ca 37.000 invånare och ligger i Gästrikland. Det dominerande företaget på orten är Sandvik AB som är en högteknologisk verkstadskoncern med representation i 130 länder. Kommunen har gjort stora IT-satsningar både bland medborgarna genom att en stor del av befolkningen har tillgång till bredband samt inom skolan där Sandviken anses vara en föregångskommun.

Kommunen har haft en negativ befolkningsutveckling under flera års följd samt en besvärlig ekonomisk situation. Sandvikens kommun införde geografiska kommunalnämnder i mitten av 80-talet med stort eget ansvar. Från början av 90-talet har kommunen uppvisat negativa resultat i ekonomin som man på olika sätt har försökt komma tillrätta med genom att utveckla nya arbetsformer, se över administrativa rutiner etc. Den försämrade ekonomin ledde till att kommunfullmäktige i september 2000 beslutade om ett åtgärdsprogram kallat "Ekonomi i balans". Detta innebar en organisationsförändring med en centralisering till kommunstyrelsen som fick ett mer uttalat ansvar för ekonomin. Under kommunstyrelsen inrättades 6 kommunalnämnder (tidigare var det åtta) samt fyra nämnder (bygg och miljönämnd, kultur- och fritidsnämnd, socialnämnd samt utbildnings- och arbetsmarknadsnämnd). Fyra utskott inrättades, arbetsutskottet, utskottet för strategiska frågor och tillväxt, personalutskottet samt demokrati- och jämställdhetsutskottet. All verksamhet samlades i en gemensam förvaltning som blev direkt underställd kommunstyrelsen. Åtgärdsprogrammet med organisationsförändringen visade på en stark handlingskraft samt även en tydlig medvetenhet om de demokratiska nackdelar som detta innebar. Denna tillfälliga åtgärdsprogrammet avsåg åren 2001 och 2002. Arbetet med att förstärka ekonomin har varit framgångsrikt. Från 2003 gäller en ny organisation.

Utvärderingsteamet besökte Sandviken den 14-16 oktober 2002. Teamet hade före besöket gått igenom ett antal dokument och rapporter som underlag för värderingen av kommunens förvaltning. Vid besöket studerades ytterligare skriftligt material om kommunen samt det interna IT-baserade systemet First Class. Som komplement till det skriftliga materialet intervjuades 20 chefer och tjänstemän på olika nivåer, en från den politiska ledningen samt 3 representanter från de fackliga organisationerna

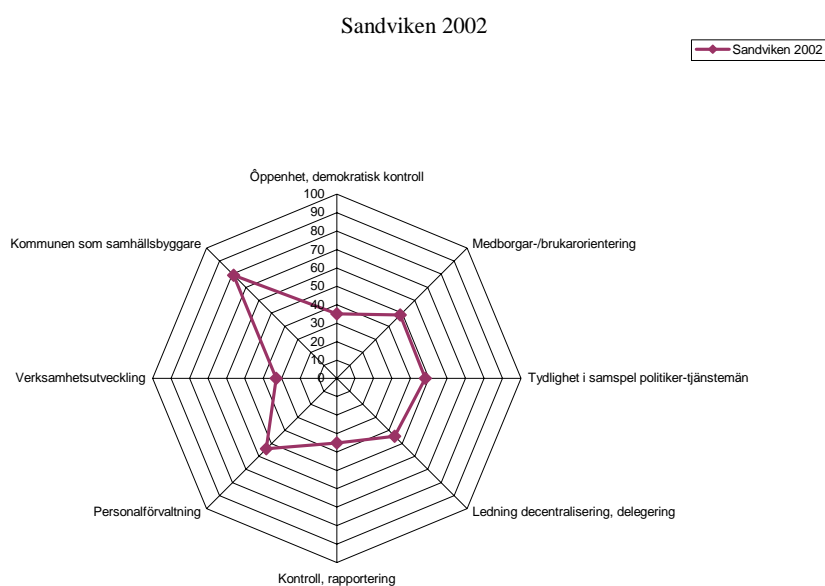
Tabell 1. Sandvikens kommun 2002 i förhållande till Kommunkompassens kriterier

Öppenhet, demokratisk kontroll	35
Medborgar-/brukarorientering	48,5
Tydlighet i samspelet politiker- tjänstemän	48
Ledning, decentralisering, delegering	44,5
Kontroll, rapportering	35
Personalpolitik	54
Verksamhetsutveckling	33
Samhällsbygge	79
Totalt	377

Den totala poängsumman blir 377 poäng vilket ligger på en vanlig nivå för kommuner som använder Kommunkompassen första gången. Av tabellen framgår att Sandviken får sina högsta poäng inom området ”Samhällsbygge” (79 poäng). Detta är en mycket hög nivå. Kommunen får också bra poäng på ”Personalpolitik” (54 poäng). Däremot finns en större utvecklingspotential inom områdena ”Öppenhet och demokratisk kontroll” (35 poäng), ”Kontroll och rapportering” samt ”Verksamhetsutveckling” (33 poäng).

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

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



3. Kommentarer knutna till huvudområdena 1-8

Huvudområde 1. OFFENTLIGHET OCH DEMOKRATISK KONTROLL

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

Ett intressant exempel på medborgarinflytande i Sandviken finns att hämta inom det fysiska planläggningsarbetet. När det gäller översiktsplanen har kommunen på ett

mycket aktivt sätt tagit in synpunkter från medborgarna, sammanställt dessa och återkopplat detta till de som lämnat synpunkter. Det finns även enstaka andra exempel på engagemang från medborgarnas sida, t ex i samband med nedläggning av ett badhus. I den nya organisationen planeras att mer systematiskt få igång sk forumgrupper för ett ökat engagemang.

Kommuninvånarna har även möjlighet att ställa frågor i kommunfullmäktige och på hemsidan finns diskussionsidor där invånarna kan ta upp/diskutera olika frågeställningar. Via hemsidan kan invånarna komma i kontakt med politiker, ledningspersoner, vissa handläggare och partiernas hemsidor. Ytterligare en väg att öka medborgarnas möjligheter att direkt påverka skulle kunna vara att utveckla sätt för medborgarna att ta del av budgetprocessen. Kristiansands kommun i Norge har exempelvis som arbetssätt att presentera budgeten med svarstalong där medborgaren kan fylla i önskemål om prioriteringar. Något som kan ge politikern en återkoppling. Ett annat arbetssätt har utvecklats i Larvik som även kan vara värt att studera.

Vad gäller information och att skapa möjlighet för medborgarinflytande finns flera områden att utveckla. Det gäller t ex att ge information i förväg om ärenden till kommunfullmäktige (utöver föredragningslistor). Hemsidan kan vara ett hjälpmedel men den behöver kompletteras med informationskanaler som når även medborgare utan datorer. Detta kan göras exempelvis via en egen informationsskrift som distribueras till alla hushåll. Ett exempel på detta kan man finna i Baerums kommun i Norge som satsat mycket på att utveckla den skriftliga informationen till medborgarna.

Det finns också planer i kommunen på att återuppta utgivningen av ett kommunalt informationsblad som inte har producerats under en period. Detta är positivt och bör skapa möjligheter för alla invånarna att få information både om aktuella frågor och om resultat i verksamheten.

Kommunen har kommit långt när det gäller utbyggnad av bredband till hushållen men det finns fortfarande ganska få offentliga platser där medborgarna via datautrustning kan kommunicera med kommunen, exempelvis idrottsanläggningar, köpcentra etc.

Det som inom detta huvudområde håller nere poängen är hur kommunen informerar medborgarna om de resultat – kvalitativa – som kommunen uppnår. Här finns ett stort förbättringsområde. Det görs många uppföljningar och utvärderingar vars resultat via lämpliga kanaler skulle kunna presenteras för medborgarna. En av dessa kanaler är årsrapporternas redovisning. Här skulle de ekonomiska resultaten kunna kompletteras med resultat som även har ett kvalitativt värde. Dels kan redovisningen ske utifrån uppsatta mål, dels som redovisningar av de tidigare genomförda utvärderingarna.

Huvudområde 2. TILLGÄNGLIGHET OCH BRUKARORIENTERING

- 2.1 Har kommunen en brukarorienterad förvaltningsfilosofi?
- 2.2 Vilka åtgärder har vidtagit föratt säkra översiktligheten för invånarna?
- 2.3 Kan brukarna själva påverka servicutbudet?
- 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?

Sanviken har arbetat och arbetar på flera olika sätt med att utveckla tillgänglighet och brukarorientering. Inom socialförvaltningen finns ett embryo till en övergripande förvaltningsfilosofi med tydlig brukarorientering. Det finns också exempel på verksamheter som tagit fram informationsbroschyrer inom ett antal områden. Kultur och fritid ger speciell information om sin verksamhet till handikappade. För nyinflyttade finns en speciell tidning "Nyinflyttarservice" med olika reportage. Kommunen har även en hemsida med lättillgänglig information om verksamheter och tjänster samt med möjlighet för medborgarna att ladda ner blanketter.

I en relativt nyformulerad konkurrenspolicy visar kommunen en öppenhet mot att den egna verksamheten prövas mot alternativa regiformer. Detta kan på sikt öka medborgarnas valmöjligheter. Idag bedrivs en begränsad andel av verksamheten i förskolan i alternativ då främst kooperativ form. Friskolor förekommer även. Det finns även i mån av plats möjlighet att inom den kommunala organisationen välja enhet för barnomsorg, skola och äldreomsorg.

Via brukarundersökningar arbetar kommunen ganska systematiskt för att få information om brukarnas synpunkter på servicen. De stora verksamheterna genomför brukarundersökningar minst vartannat år. Resultaten kopplas till åtgärdsplaner ifall större brister framkommer. Även andra metoder används för att bedöma servicekvalitet, t ex programråd i skolan, brukar- och handikappråd samt lokala skolstyrelser i vissa områden.

Ett välutvecklat och för alla verksamheter gällande system för klagomålshantering har tagits fram och relativt nyligen börjat användas. Ca 60 synpunkter har registrerats via diariesystemet.

Positivt är att äldreomsorgen har satsat på att utbilda stora delar av personalen i bemötande. Motsvarande utbildning har även getts cheferna och då har den även innefattat att möta pressen. Bemötande av allmänheten finns även med i lönekriterierna och diskuteras i samband med lönesättningen.

Kommunen kan utveckla sitt arbete inom området "Tillgänglighet och brukarorientering" genom att formulera en kommunövergripande filosofi för brukarorientering och implementera den i hela verksamheten. Information om kommunens tjänsteutbud kan också utvecklas mer konkret, enhetligt och systematiskt och eventuellt även innehålla servicegarantier inom utvalda områden. Här kan kommuner som exempelvis Rättvik, Falkenberg och Tyresö vara en inspirationskälla. Dessa kommuner har på ett enkelt sätt och med stöd av engagemang från medborgarnas sida tagit fram en innehållsrik information om kommunens olika tjänster. Inrättandet av ett medborgarkontor för information och kommunal service skulle också vara ett sätt öka tillgängligheten och medborgarservicen.

Huvudområde 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 nivå till politisk nivå?
- 3.4 Hur stimuleras den ömsesidiga förståelsen för uppgifter, roller och spelregler?

Sandvikens kommun har tydliga ambitioner att utveckla målstyrningen mot ökad effektivitet. Mål finns formulerade i olika planer och är i flera fall kopplade till systematisk, i förväg planerad uppföljning. Inom det sociala området finns exempel på att målen också tydligt kopplats till kvalitetsindikatorer. Kommunen har också tagit ett stort steg mot att integrera mål med budget genom de 106 direktiv/mål som finns inskrivna i budgeten för 2002. Detta arbete kan utvecklas ytterligare genom att tydligare koppla målskrivningarna i budgeten med målformuleringarna i kommunfullmäktiges olika planer. På så sätt kan sambandet också stärkas mellan målambitioner och de tilldelade resurserna. Målformulering är ett område som kommer att utvecklas i nya organisationen nästa år. En kommun som kan vara intressant att hämta exempel från inom detta område är Kerava i Finland

När det gäller delegation av befogenheter från politisk nivå till tjänstemannanivå finns klara begränsningar i Sandvikens nuvarande organisation som innebär att kommunen får ganska få poäng inom detta område. Anledningen till begränsningarna är det krisläge som kommunen har befunnit sig i och som tvingat fram en centralisering av ekonomiskt betydelsefulla beslut t ex gällande budgetmässiga omdisponeringar och tillåtelse att anställa personal. Denna centralisering har gett avsedda effekter i form av besparingar. Då kommunens ekonomiska situation på så sätt har förbättrats, planeras en återgång till mer decentraliserade arbetsformer under 2003. Poängbedömningen här är dock gjord utifrån den nuvarande "krisorganisationen".

I Sandviken finns ett uttalat samarbetsklimat som även återspeglas i samspelet mellan politiker och tjänstemän. Detta kan ses som en del av bruksamhällestraditionen men vissa framhåller att det även är en effekt av kommundelsorganisationen. I de flesta fall är den här typen av samarbete positivt men det kan i en del situationer även ses som tveksamt. Flera av de intervjuade har bekräftat att enskilda politiker (främst i kommundelsnämnderna) ibland engagerar sig i frågor som kan betraktas ligga på tjänstemannanivå. Det händer även att politiker och tjänstemän agerar i samförstånd vilket ur medborgarnas perspektiv kan skapa otydlighet i de olika rollerna. Det förekommer också att enheter och enskilda tjänstemän tar politiska initiativ utan att informera berörd chef. För att ytterligare utveckla arbetet med definiera roller och ansvarsområden vill vi nämna Kungälv kommun, som har tydliggjort roller och har ett fungerande samspel mellan politiker och tjänstemän på olika nivåer.

Rapporteringen från verksamheten till den politiska nivån visar på goda rutiner i Sandviken. Ekonomiska månadsuppföljningar lämnas till politikerna och i dessa finns också uppgifter om personalen, t ex sjukfrånvaro. För vissa större verksamheter rapporteras under året utvärderingar kopplade till mål. Bokslut redovisas två gånger per år och dessa innehåller budgetkommentarer som ibland kan ha resultatanknytning men där ingår mycket lite om verksamheten och inte några kvalitetsmått. Detta är ett område som kan utvecklas. Kommuner att hämta exempel från beträffande rapporteringssystemet skulle kunna vara Hjörning i Danmark och Trollhättan.

En intressant och mer ovanlig företeelse är de gemensamma utvärderingsbesök som politiker och tjänstemän gör ute i verksamheterna. De har då föregåtts av en enkät till berörd personal. Rapport om dessa utvärderingar går till kommunstyrelsen.

Förvaltningsrevisioner görs och upplevelsen är att de har blivit ”vassare”. Intressant är att oppositionen har fått ordförandeposten i kommunrevisionen för att få verksamheten ”bättre” beslyst.

Rapporter som gör att politiker kan göra jämförelser med andra kommuner sker i form av nyckeltalsjämförelser en gång per år. Det finns en årlig rapport, som heter ”Vad kostar det” och som redovisar jämförelser med några närliggande kommuner utifrån siffror hämtade från Svenska Kommunförbundet. Tjänstemännen upplever dock att intresset inte är så stort för dessa rapporter. Det finns också interna nyckeltalsjämförelser (”Utan spaning ingen aning”). Jämförelser mellan parallell verksamhet i de olika kommundelarna har väckt ett större intresse i organisationen. Denna positiva tradition kan dock utvecklas genom att komplettera de olika nyckeltal med mera kvalitativa mått på verksamheternas resultat.

Den ömsesidiga förståelsen mellan politiker och tjänstemän gagnas av att de träffas för informellt informationsutbyte både i samband med budgetarbetet och vid hearings inom skolan, äldreomsorgen och det sociala området. Politiker gör besök i verksamheterna bl a i form av de utvärderingsbesök som tidigare nämnts.

Kommunen ordnar utbildning för politiker, både med interna och externa föreläsare. Bl a har alla politiker fått erbjudande om utbildning i kvalitetsarbete. Omfattningen av utbildningen för nyvalda politiker är en obligatorisk dag för alla samt därutöver ett antal tillval. Det finns också exempel på nämnder som ägnar en del av sammanträdestiderna under första året med nya nämndledamöter till utbildning. Som helhet ger Sandviken en bild av att positivt anstränga sig för att ge de förtroendevalda bra arbetsvillkor.

Huvudområde 4. LEDNING, DECENTRALISERING OCH DELEGERING

- 4.1 Vilken frihet har de serviceproducerande institutionerna i sin resurs-disponering?
- 4.2 Hur utnyttjas möjligheten till tvärsektorielt samarbete och samordning?
- 4.3 Går det 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?

Ett område där Sandviken utmärker sig positivt är då det gäller möjligheterna för enheterna att använda sig av annorlunda inkomstkällor. Framför allt gäller detta ansökningar av medel ur de sk Göranssonska fonderna (Fredrik Göransson grundade en gång Sandvik AB) där betydande belopp delas ut varje år främst till verksamheter med social inriktning. Det finns även exempel där enheter skaffar sig extrainkomster via EU-projekt och inom skolan via handledning för lärarstudenter. Beträffande samarbete med externa organ finns flera exempel. Förutom samarbetet med Sandvik AB har kommunen praktikplatser för elever, praktikplatser för handikappade och man använder Röda korset för frivilligverksamhet inom hemtjänstverksamheten.

Det finns också ett bra samarbetsklimat inom den kommunala organisationen vilket bl a avspeglas i ledningsgruppens arbete. Det tvärsektorIELLA samarbetet sker dock på en

informell nivå. Oftast avspeglas det inte i tydliga projekt bortsett från t ex Agenda 21 och ett brottförebyggande arbete.

Bedömningen av hur ledning, decentralisering och delegering utformas påverkas delvis av arbetsformerna inom den krisorganisation, som ännu gäller 2002. Möjligheterna att göra omdiponeringar av resurser inom budgetramarna är således begränsade liksom möjligheten för resultatenheterna att disponera insparade medel till kommande år. Även beträffande personalrekrytering har inskränkningar gjorts i enhetschefernas frihet. Däremot kan förvaltningschef och resultatenhetschef genomföra åtminstone begränsade organisatoriska förändringar. Inom de här områdena kommer arbetsformerna att ändras i och med den förnyade organisationen som planeras börja gälla under 2003.

Sandviken har valt att i mycket liten utsträckning arbeta med visstidsförordnanden för chefer. Det är bara kommunchefen och rektorerna som anställs på sådana villkor. Några systematiska chefsutvärderingar har inte gjorts. Med tanke på ledarskapets stora betydelse för effektivitet och arbetsmiljö så kan detta vara ett område att utveckla.

Kommunchefen har en ledningsgrupp som förutom regelbundna sammanträden avsätter tid för 2-3 utvecklingsdagar per år. Ytterligare några utvecklingsdagar genomförs för en bredare chefsgrupp. På dessa möten lämnas information och föreläsare från privata företag bjuds ibland in. För chefers utveckling kan kommunen mer tydligt satsa på en mötestyp med tydligare inriktning mot kommunikation mellan cheferna och med möjligheter att diskutera själva chefsrollen, framtida utmaningar eller andra frågor med koppling till ledarskap.

På förvaltningarna finns det regelbundna möten mellan den centrala ledningen och enhetscheferna. Gemensamma studieresor och seminarier är ganska vanligt förekommande. På flera håll verkar det däremot vara praxis att den centrala ledningen besöker arbetsplatser i stort sett bara vid problem. Om chefer själva får problem finns med några få undantag ingen backup-funktion. Det sammantagna intrycket är dock att kommunen strävar efter att på ett bra sätt hålla ihop ledningsfunktionerna på de olika nivåerna i organisationen.

Kommunerna Trollhättan och Larvik utgör exempel på kommuner med intressanta arbetsformer inom det här huvudområdet.

Huvudområde 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?

Sandvikens kommun liknar många andra svenska kommuner på så sätt att kommunen har en bra ekonomisk rapportering. Förvaltningarna sänder ekonomiska rapporter nio gånger per år till ekonomichefen. Kommunstyrelsen får ekonomiska rapporter varje månad och delårsbokslut lämnas var fjärde månad. On-lineinformation om ekonomin kan utvecklas så att den görs enkelt tillgänglig för samtliga chefer samt eventuellt även berörda politiker.

Separata redovisningar om resultat och viss mån även kvalitet lämnas till nämnderna vid skilda tillfällen under året. Vissa nämnder har en plan för vilka uppföljningar som skall presenteras vid olika sammanträden. Månadsrapporteringen innehåller inte resultat eller kvalitetsindikatorer. Bygg- och miljöförvaltningen har en detaljerad beskrivning av sin verksamhet med ambitionsnivåer och hur uppföljning ska gå till. Resultaten rapporteras regelbundet till nämnden. Rapporterna innehåller dock inga kvalitetsmått. Generellt kan kommunen utveckla sitt sätt att redovisa verksamhetsresultat genom att göra det mer enhetligt mellan nämnderna och mer tydligt kopplat till den ekonomiska redovisningen

Ett vanligt problem i den kommunala styrningen är svårigheten att utgå från ett helhetsperspektiv. Man utgår ofta från den egna förvaltningens perspektiv. Ett sätt att komma ifrån detta ”stuprörseende” är att arbeta mer tvärssektoriellt i kommunen. I Sandviken beskrivs ett bra informellt helhetstänkande t ex i ledningsgruppen. Däremot är kommunens arbete med tvärssektoriella projekt inte speciellt utvecklat. Det finns få rapporter som redovisar den typen av projekt. Exempel på rapportering från intressanta tvärssektoriella projekt finns att hämta i Trollhättan, Kerava och Kristiansand.

När det gäller strategier för att redovisa kostnader bygger budgetarbetet på traditionellt ramtänkande. Enbart på nämndsnivå byggs budgeten upp utifrån volymer och kända kostnader. Alla typer av kostnader – även kapitalkostnader – registreras. Kommunen har en viss internfakturering som avser IT, lokaler, telefoner och måltidsverksamhet.

Kommunen har en controllerfunktion. Vid avvikelser från budget sker dock ingen systematisk uppföljning bortsett från att ansvarig chef kan kallas till kommunstyrelsen. Det förekommer rapporter om avvikelser från mål men dessa får inte några större konsekvenser för berörda enheter eller enskilda personer. Kommunen bedöms kunna utveckla sitt sätt att reagera vid avvikelserapportering.

Huvudområde 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?

Huvudområdet ”Personalpolitik” ger Sandvikens kommun relativt höga poäng. Detta hänger främst samman med sättet att arbeta med personalutveckling, medarbetarsamtal och principer för att anslå medel till personalutveckling.

Medarbetarsamtal genomförs regelbundet i stora delar av organisationen. Inom vissa verksamheter med många underställda per chef hinner cheferna dock inte med att ha medarbetarsamtal varje år med samtliga anställda. Cheferna anser att medarbetarsamtalen resulterar i tydliga krav och resultatförväntningar för den enskilda medarbetaren. De fackliga representanterna bedömer detta lite annorlunda och tycker

inte att medarbetarsamtalen leder till tydliga resultat för den enskilde. Detta tyder på ett behov av en dialog om formerna för medarbetarsamtalen i de olika verksamheterna.

Respektive förvaltning eller enhet kartlägger personalens behov av utvecklings- och utbildningsinsatser. Detta görs främst via medarbetarsamtalen. Inom t ex omsorgerna kan dessa kartläggningar emellertid bli bristfälliga på grund av för glesa chefsresurser. Inom skolan görs kartläggningar utifrån Mål 3 projekt. Generellt kan sägas att formerna för medarbetarsamtalen skulle kunna utvecklas så att de resulterar i en tydligare personlig utvecklings- eller karriärplanering.

I budgeten har personalfunktionen som princip att 3% av lönekostnaden ska avsättas till personalutveckling.

En insats som imponerar är att relativt omfattande egna ledarutbildningar för blivande chefer genomförs med start varannat år. En del deltagare har mentorer från Sandvik AB men i övrigt är samverkan med privata sektorn begränsad. Kommunen har inget systematiskt sätt att arbeta med toppledarutbildningar, dvs mer kvalificerad ledarutbildning för förvaltningscheferna. Detta är ett område som skulle kunna utvecklas.

Individuell/flexibel lönesättning används men alla har inte enskilda lönesamtal bl a på grund av det redan nämnda problemet med för många underställda per chef i vissa verksamheter. Genomtänkta och dokumenterade lönekriterier finns men är inte fullt utvecklade inom alla verksamheter. Arbetsgivare och flera av de fackliga organisationerna har inte kunnat enas om att arbeta efter det sk huvudspåret. Detta innebär begränsningar i möjligheten att fullt ut sätta individuella löner.

Arbetsmiljöundersökningar förekommer men inte systematiskt i hela organisationen. Regelbundenheten kan variera. Företagshälsovården genomför så kallade personalvårdsronder två gånger per år genom samtal med chefer. Om problem då kommer fram brukar detta leda till åtgärder.

Kommuner att jämföra sig med när det gäller personalutvecklingsåtgärder och arbetsmiljöundersökningar kan vara Trollhättan och Larvik.

Huvudområde 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?
- 7.4 Hur aktivt utnyttjas jämförelser som ett led i utvecklingsarbetet?

Kommunen har vidtagit flera åtgärder med anknytning till området verksamhetsutveckling. I stor utsträckning utvärderas de fastställda målen och vissa jämförelser utifrån nyckeltal görs med andra kommuner. Man har haft kvalitetsutbildning för ett antal politiker och även tjänstemän, som på olika sätt arbetar med kvalitetsfrågor, har fått särskild utbildning. Det

finns exempel på verksamheter som kommit långt i sitt kvalitetsarbete, t ex socialförvaltningen och det finns exempel på verksamheter som tagit fram en egen policy för kvalitetsarbetet. Skolan har till viss del använt sig av verktyget ”Utmärkelsen svensk kvalitet” i sitt kvalitetsarbete.

Inriktningen på arbetet med kvalitetsledning är tydligt inspirerat av Kommunförbundets kvalitetsprojekt. Kommunen har för närvarande ingen övergripande, skriftlig policy/strategi för detta arbete. Det framhålls i intervjuerna att man är på väg mot en mer enhetlig strategi. En aktivt fungerande, politiskt antagen, kommungemensam kvalitetspolicy i kombination med regelbundet återkommande revisioner kan vara ett sätt att utveckla styr- och arbetsformerna i kommunen. Halmstad kan fungera som ett exempel vad gäller en övergripande kvalitetspolicy med utgångspunkt från Kommunförbundets kvalitetsprojekt.

Kommunen har inte en beställar-/utförarorganisation men modellen används till viss del i den tekniska verksamheten som övergått i bolagsform. I praktiken används modellen också inom IT-verksamheten, telefonin, måltidsverksamheten och städverksamheten dock utan möjlighet för den beställande enheten att välja extern entreprenör. Däremot utgör modellen inte något verktyg i själva verksamhetsutvecklingen. Samma sak gäller beträffande jämförelser med verksamheter som utförs i icke-kommunal regi. Ifall Sandviken skulle välja att utveckla sådana modeller är Västerås ett exempel som är intressant att studera.

Ett annat sätt att skapa utveckling är att ta tillvara de anställdas erfarenheter och kreativitet. För detta ändamål har Sandviken en ”förslagslåda” för idéer och det finns ett avtal med de fackliga organisationerna om en viss ersättning för goda förslag. Liksom i många andra kommuner fungerar systemet bäst i de tekniska verksamheterna. Interna system för kompetensöverföring finns dels inom skolan i form av KIU (Kunskap I Undervisningen), dels genom ett mentorsprogram för vissa grupper som enhetschefer och socialsekreterare. Kungälv kan fungera som en förebild för Sandviken inom det här området med sin ”Det goda arbetets mässa” där goda exempel visas upp och idéer utbyts.

Sandviken använder sig av modern informationsteknologi på ett ambitiöst sätt. Alla antställda, ca 2800 personer, har egen e-postadress. ”First class” fungerar som ett mail- och konferenssystem och kompletteras med ett system för ärendehantering, beredning och projektarbete. Det kan däremot inte användas för uppföljning av serviceproduktionen. Via First Class finns alla handlingar tillgängliga och till sammansträden skickas handlingarna elektroniskt. När det gäller förbrukning av ekonomiska resurser används systemet Devis. Detta skulle kunna användas mer flitigt än idag för att chefer kontinuerligt skulle följa upp olika ekonomiska aktiviteter. Det är dock helt klart att de olika systemen har ökat möjligheterna till en snabbare och effektivare hantering av den i och för sig ökande informationsmängden.

Huvudområde 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?

Inom detta område har kommunen fått sina klart högsta poäng. Sandviken upplevs som en mycket aktiv kommun vad gäller hantering av såväl kultur- och föreningsliv som näringsliv.

Här finns ett rikt föreningsliv utifrån bruksortstraditionen och kommunen tar både initiativ till och stöder föreningar. Det finns ett speciellt föreningsutskott i kultur- och fritidsnämnden. Kommunen ställer lokaler till förfogande mot en hyreskostnad och har även utvecklat sk flerbbrukslokaler där flera föreningar använder samma lokaler (Jernvallen är ett exempel). Kommunen har vidare avsatt pengar för investeringar som föreningar kan söka och ger också bidrag till drift och utveckling.

En intressant modell som kommunen använder är den sk "Sandvikenmodellen" där kommunen utifrån de behov som finns aktivt lämnar uppdrag till föreningar på årsbasis. I gengäld får föreningen ett ekonomiskt bidrag. Ett exempel på detta är när Sandvikens AIK har ett uppdrag att komma till skolorna och prata om etik och moral eller när andra idrottsföreningar har uppdrag att hålla motionsspår öppna.

Utvecklingsmöjligheterna för kommunen inom detta område skulle kunna vara ytterligare aktiviteter för att stödja grannsamverkan, utveckla fler gemensamma arenor samt att mer samlat dokumentera och utvärdera sitt stöd till föreningar.

Sandvikens kommun lämnar ekonomiskt stöd till kulturella arrangemang som exempelvis jazzfestival, kammarmusik-arrangemang och rockfestival. Kommunen delar vidare ut kulturstipendier som uppmuntran och har ett årligt kulturpris på 30.000 kronor. Det förekommer också medverkan i lokala festivaler/temadagar som "Parkrocken" och "Kultur på stan" som sker i samverkan med handlarorganisationerna. Kommunen har också gjort en undersökning av vilka kultur- och fritidvanor Sandvikenborna har. Däremot finns ingen skriftlig, övergripande kulturstrategi.

Sandvikens kommun har ett nära samarbete med näringslivet och man deltar i en mängd olika projekt och aktiviteter. Det gäller t ex anordnande av en regelbundet återkommande mässa, korande av de mest framgångsrika företagen i regionen och förmedling av kontakter angående Mål 3-pengar.

Kommunen medverkar också i kompetenshöjande åtgärder för det lokala näringslivet där man bl a samarbetat med Företagarnas riksförbund och kartlagt kompetensbehovet. Utbildning anordnas sedan utifrån aktuella teman, exv Lagen om offentlig upphandling. Regelbundet återkommande seminarier ordnas också.

För att stödja avknoppning och entreprenörskap i kommunen finns "Starta eget" rådgivning. Ett företagshotell, "Sandbacka Park", med IT-inriktning har byggts och stipendier delas ut för bästa affärsidé och bästa företag. Kommunen ingår i ett flertal lokala och regionala samarbetsorgan. Flera av dessa organ arbetar med att locka svenska och utländska investeringar till länet.

Kommunens näringslivsenhet jobbar med enskilda företag som behöver nya marknader och spanar internationellt. Kommunen har deltagit i en mässa i USA och har knutit till sig personal med goda internationella kontakter. Man arbetar också med traditionell "ragging" av företag.

Kommunen har tre vänorter, Naksov, Rjukan och Varkaus. Utbytet är i första hand på social nivå. Tillsammans med kommunförbundet Gävleborg har det bedrivits ett utbyte med Baltikum där man haft utbildningsaktiviteter och har skänkt saker. Inom skolan ett omfattande internationellt utbyte genom den satsning på IT som gjorts där. Kommunen är delägare i Central Sweden och deltar i flera EU-projekt. Man har inrättat en EU-enhet med en EU-samordnare och arbetar mycket professionellt med EU-projekt.

Inom detta område utgör Sandviken ett gott exempel för andra kommuner att lära av. Kommuner som det ändå kan vara intressant att jämföra sig med är Kristiansand, Larvik och Trollhättan.

3. Kommunens poäng

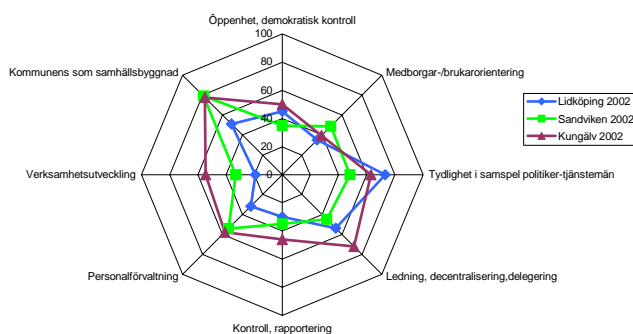
1. <u>Offentlighet och demokratisk kontroll</u>	
1.1 Hur informeras medborgarna	8
1.2 Hur främjas medborgarnas engagemang	24
1.3 Hur informeras medborgarna om resultat	3
2. <u>Tillgänglighet och medborgar-/brukarorientering</u>	
2.1 Har kommunen en brukarorienterad förvaltningsfilosofi	0
2.2 Vilka åtgärder har vidtagits för att förbättra överskådligheten för medborgarna	7
2.3 Kan brukarna själva påverka serviceutbudet	11
2.4 Genomförs brukar- och medborgarenkäter	16
2.5 Hur är hanteringen av klagomål från medborgare/brukare organiserad	11
2.6 Bedrivs utbildning i att bemöta allmänheten	3,5
3. <u>Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän</u>	
3.1 Hur är kvaliteten på målformuleringsarbetet	7,5
3.2 Hur är delegation och ansvarsfördelning mellan politisk och administrativ nivå	4
3.3 Hur rapporterar förvaltningarna till den politiska nivån	22,5
3.4 Hur främjas den ömsesidiga förståelsen av uppgifter, roller och spelregler mellan politiker och anställda	14
4. <u>Ledning, decentralisering och delegering</u>	
4.1 Vilken frihet har enheterna i sin resursdisponering	13,5
4.2 Hur utnyttjas möjligheter till samarbete och samordning över sektorsgränserna	8
4.3 Går det att ta lokala initiativ för att hitta egna intäktskällor eller etablera samarbete med externa organ för att stärka serviceutbudet	14
4.4 Hur klargörs chefsroller	3
4.5 Hur utövas den centrala ledningen över underställda enheter	6
5. <u>Kontroll och rapportering</u>	
5.1 Hur detaljerat är rapporteringssystemet	16
5.2 Hur sker rapportering från tvärsektorieella projekt och program	3
5.3 Strategier för att synliggöra kostnader	8
5.4 Kontroll- och uppföljningsrutiner	8
6. <u>Personalpolitik</u>	
6.1 Hur stor vikt läggs vid personalutvecklingsåtgärder	16,5
6.2 Förekommer prestationslönesystem	8
6.3 Förekommer arbetsmiljöundersökningar	4,5
6.4 Förekommer medarbetarsamtal	14
6.5 Genomförs chefsutveckling/kompetensutveckling i samverkan mellan kommunen och den privata sektorn	1
6.6 Hur stor är personalutvecklingsbudgeten	10
7. <u>Verksamhetsutveckling</u>	
7.1 Hur metodiskt bedrivs arbetet med kvalitetsutveckling	6
7.2 Strategisk serviceutveckling	7
7.3 Tillvaratas de anställdas erfarenheter och kreativitet på ett aktivt sätt	5
7.4 Användning av intranät eller motsvarande i ärendehantering, serviceproduktion och uppföljning	10
7.5 Hur aktivt används jämförelser som ett led i service- och organisationsutvecklingen	5
8. <u>Kommunen som samhällsbyggare</u>	
8.1 Vad gör kommunen för att stötta föreningslivet	34
8.2 Kommunens samverkan med kulturlivet	14
8.3 Kommunen som partner för näringslivet	19
8.4 Kommunens internationella kontakter	12

4. Resultat jämfört med tre andra svenska kommuner

Ytterligare en tabell visar Sandvikens resultat i jämförelse med Kungälv, Halmstad och Lidköping som är kommuner som också genomfört utvärdering enligt Kommunkompassen under 2002.

Område	Kungälv	Halmstad	Lidköping	Sandviken
Offentlighet o dem kontroll	50	47	45	35
Medborgar-/brukarorientering	39	37	35	48,5
Samspel politiker-tjänstemän	63	57	73	48
Ledning/decentr/delegering	72	61	53,5	44,5
Kontroll och rapportering	46	56	30	35
Personalpolitik	57	53	31,5	54
Verksamhetsutveckling	55	42	19	33
Kommunen som samhällsbyggare	77	56	51	79
Totalt	464	409	338	377

Av tabellen ser vi att Sandviken poängmässigt hamnar i en mittposition i förhållande till fyra svenska kommuner som nyligen genomfört Kommunkompassen. Inom det åttonde området intar Sandviken en ledande ställning. Med tanke på att kommunen står inför ett omfattande förnyelsearbete av arbetsformer och organisation så bedöms den ha goda möjligheter att ytterligare förbättra det här resultatet på Kommunkompassen.



5. Slutord

Utvärderingen av Sandviken visar en handlingskraftig kommun som genom ett målinriktat, konsekvent arbete under några år har lyckats vända en negativ ekonomisk utveckling. Detta har åstadkommit genom en centralisering av olika beslutsfunktioner och det har i vissa fall påverkat bedömningarna i Kommunkompassen. Det är imponerande att se att kommunen samtidigt som man sparat också har diskuterat och agerat på ett offensivt sätt. En hel del positivt görs redan och mycket finns inskrivet i nya planer, program och riktlinjer. Sandviken imponerar genom sitt gedigna arbete med kultur, föreningsliv, näringsliv och internationella kontakter.

Kommunen är också igång med ett förnyelsearbete som behöver fullföljas, utvecklas och förfinas. Det finns goda exempel på välskrivna måldokument men arbetsformerna för att omsätta dem i praktiken behöver utvecklas. Det finns en början till en integration av verksamhetsstyrningen med budgetarbetet, som kan utvecklas genom att målen i budgeten tydligare kopplas till planer och andra måldokument. Uppföljningar och utvärderingar görs redan i stor utsträckning men de kan i vissa fall mer systematiskt kopplas samman med rapporteringen till facknämnder, kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Resultaten kan också bättre redovisas för medborgarna. Även formerna för arbete med åtgärdsplaner vid avvikelser kan förbättras.

Sandvikens kommun ger intryck av att ha ett bra samarbetsklimat. Detta tillsammans med en starkare ekonomi och goda visioner för arbetet med 2003 års organisation ger bra förutsättningar för det fortsatta utvecklingsarbetet i kommunen.