

Sektionen för Demokrati och styrning

Kommunkompassen

Analys

av Skövde kommun

29-30 september

Innehåll:

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

Lena Tegenfeldt, Uddevalla kommun

Gunnar Gidenstam, Sveriges Kommuner och Lansting

1 Vad är Kommunkompassen?

Kommunkompassen är ett verktyg för utvärdering och analys av kommuners sätt att arbeta. Verktöget 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. Rapporten innehåller en kvalitativ beskrivning av kommunens sätt att arbeta och en poängsättning som knyts till en stor mängd delfrågor. Detta skapar goda förutsättningar för att lära genom jäm-

förelser med andra kommuner som också utvärderats. Till utpekade förbättringsområden blir det naturligt att koppla handlingsplaner för förändring. Många kommuner väljer sedan att efter några års arbete genomföra en förnyad utvärdering med hjälp av kommunkompassen för att på så sätt få sina förbättringsinsatser bekräftade.

2 Skövde kommun i förhållande till Kommunkompassen: En sammanfattande genomgång

Allmänt om Skövde kommun

Skövde kommun kan betecknas som ett regionalt nav i Skaraborgsområdet i Västra Götalands län. Denna position erhåller kommunen bl.a. genom sin dominerande storlek (ca 50 000 invånare) i förhållande till närliggande kommuner, att kommunen är en högskoleort och att det finns ett välutvecklat näringsliv i kommunen.

De största arbetsgivarna är Volvo Powertrain och Volvo Personvagnar (ca 5 000 anställda), Kärnsjukhuset, Garnisonen, en av de största i Sverige, samt Skövde kommun. Skövde är även ett handelscentrum för närregionen, vilket visar sig genom att det inom denna sektor har skett en 40 procentig tillväxt sedan 1990-talets början.

24 % av de anställda i kommunen verkar inom tillverkningssektorn, vilket är högre än rikssnittet. 20 % är anställda inom vård och omsorgssektorn, vilket också är en relativt hög siffra och till stor del beroende på att Kärnsjukhuset ligger i kommunen.

Förbindelserna med Göteborg i söder (ca 1 timme med tåg) och med Stockholm i norr (ca 2 timmar) är goda. Europaväg 20 går ca 2 mil väster om kommunen.

Naturen finns nära i Skövde genom berget Billingen, men sin mångfald av fritidsutbud, t.ex. vandring, bad, fiske och motion.

Kommunorganisationen

Skövde kommun är organiserad i den klassiska strukturen – ”en nämnd – en förvaltning”. Ett undantag är de sex kommundelsråd som är politiskt tillsatta och ska företräda kommunens olika geografiska delar. Det finns nio stycken nämnder med ansvar för verksamhet. Kommunstyrelsen ansvarar bl.a. för ett kommunstyrelsekontor som innehåller central administration, personal-, ekonomi-, näringslivs-, IT-, samhällsbyggnads- och folkhälsofrågor. Ansvarig för tjänstemannaorganisationen är kommundchefen. Personalansvaret för förvaltningschefer ligger dock på Kommunstyrelsen.

Mandatfördelningen vid senaste valet fördelar sig enligt följande:

Moderaterna 11

Centerpartiet 10

Folkpartiet 5

Kristdemokraterna 6

Socialdemokraterna 23

Vänsterpartiet 4

Miljöpartiet 2

En borgerlig majoritet på 32 mot 29 mandat styr kommunen.

Utvärderingen

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

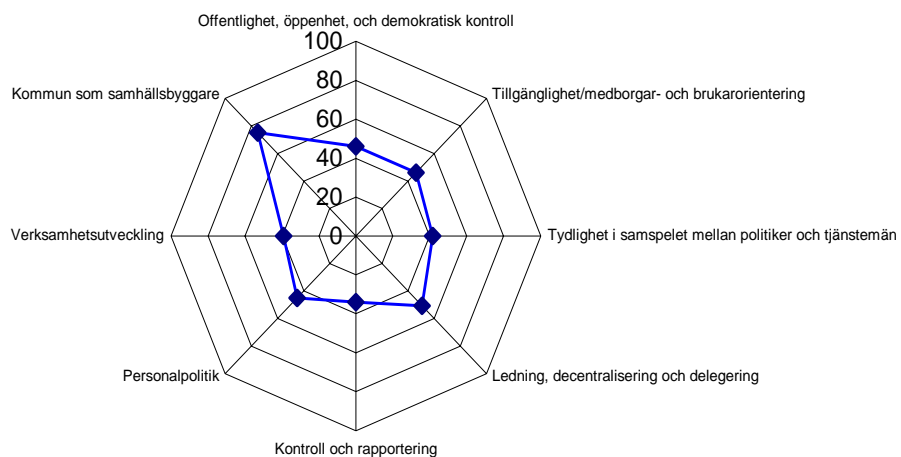
Sammanfattning av resultat

Tabell 1 Skövde kommun 2005 i förhållande till Kommunkompassens huvudområden

Offentlighet, öppenhet, och demokratisk kontroll	46
Tillgänglighet/medborgar- och brukarorientering	46
Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän	41,5
Ledning, decentralisering och delegering	50,5
Kontroll och rapportering	34
Personalpolitik	45
Verksamhetsutveckling	39
Kommun som samhällsbyggare	75
TOTALT	377

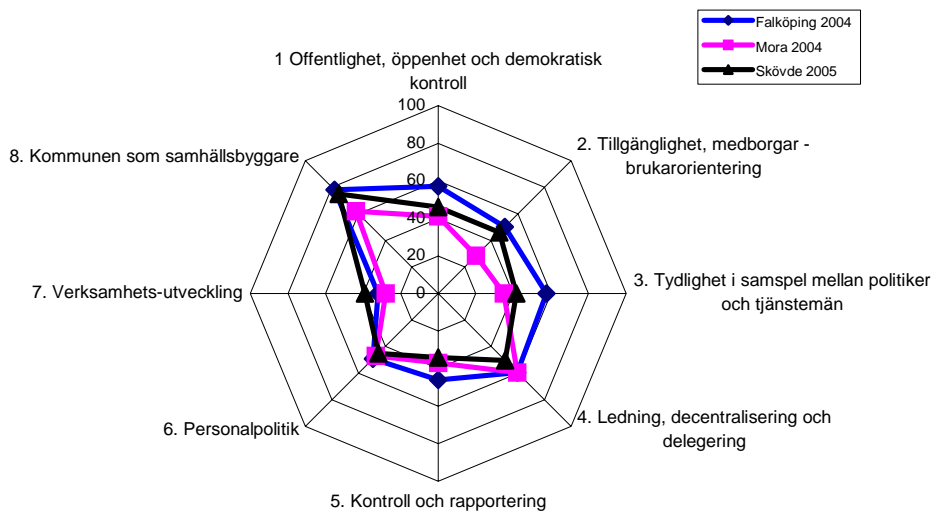
Kommuner som det kan vara intressant att jämföra sig med, nämns i texten som beskriver varje område i detalj. I den följande grafiska framställningen illustreras Skövde kommuns profil som den framstår utifrån Kommunkompassens poängberäkning.

Skövde 2005



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

Kommunkompassen, jämförelse tre kommuner



Sammanfattning av utvärderingen

Denna utvärdering enligt Kommunkompassen är den första som görs i Skövde kommun. Totalt uppnår man i kommunen en poängnivå på 377 p, vilket ligger en bit under snittet på de kommuner som hittills genomfört utvärderingar. Skövdes starkaste områden är 4. Ledning, decentralisering och delegering och 8. Kommun som samhällsbyggare. De områden med störst potential för förbättringar är 3. Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän, 5. Kontroll och rapportering och 7. Verksamhetsutveckling.

En sammanfattande bild över Skövde kommun kan kort beskrivas på följande sätt. Det finns i kommunen en hög grad av delegering av ansvar, system och formulering av uppdrag i organisationen. Detta kan delvis förklaras av att det på kommunfullmäktigenivå inte finns några tydliga styrdokument som anger kommunens riktning och de samlade målen för organisationen. Det blir följaktligen även svårt att följa upp vart kommunen som helhet går. Även på systemnivå är mycket formulerat på nämnd/förvaltningsnivå, vilket ibland kan leda till suboptimeringar och tillsvårigheter för kommunledningen att se och påverka helheten. Det handlar t.ex. om brukarrelationer, personalsystem och verksamhetsutvecklings-/kvalitetssystem. Här kan finnas både effektivitetsmässiga fördelar och styrfördelar genom införandet av gemensamma system.

Den viktigaste förbättringspotentialen i kommunen bör vara att tydliggöra kommunens styrsystem utifrån en övergripande politisk nivå och låta detta system bilda en kedja av uppföljningsbara mål genom organisationen över nämnd till förvaltning och enhet. Det rent ekonomiska budget- och uppföljningsarbetet är relativt tydligt, men behöver synkroniseras med ett verksamhetsstyrnings- och uppföljningssystem som klargör vad som politiken förväntar sig ska produceras.

Styrkor och förbättringsområden

I kapitel 3 görs en detaljerad genomgång av vart och ett av Kommunkompassen kriterier. Både styrkor och förbättringsområden presenteras utifrån de bedömningskriterier som finns i utvärderingsverktyget. På flera ställen ges också exempel på kommuner som det kan finnas ett värde av att studera närmare, i det fall kommunen vill utveckla något av de förbättringsområden som föreslås i rapporten. Nedan görs en kort sammanställning över några av de starka sidor och förbättringsområden som berörs i kommande kapitel. De exempel som lyfts fram är inte prioriterade i förhållande till varandra. Avseende förbättringsområden, så är Skövde kommun som själv avgör vad som är relevant till de mål och strategier man vill välja för sitt utvecklingsarbete.

Offentlighet och demokratisk kontroll

Styrkor

- Medborgarförslag
- Ungdomsfullmäktige
- Kommundelsråd
- Information på annonssidor i dagspress

Förbättringsområden

- Medborgarinflytande på budget, verksamhetsplan, etc.
- Kommunal e-postadress till politiker
- Alla handlingar tillgängliga via nätet
- Information angående resultat till medborgarna
- Light-versioner av viktiga handlingar som årsbokslut, budget, etc.

2. Tillgänglighet och brukarorientering

Styrkor

- Jämförande presentation av skolor på hemsidan
- Goda exempel på E-service
- Påbörjat arbete med synpunkts-/klagomålshantering

Förbättringsområden

- Beskrivning av förhållandet till medborgare/brukare i övergripande styrdokument
- Tjänstegarantier eller liknande
- Grafisk profil
- Medborgarkontorsfunktion
- Ett kommunövergripande synpunkts- och klagomålshanteringssystem
- Synkronisering och systematisering kring brukarundersökningar
- Kommunövergripande utbildning kring tillgänglighet och bemötande

3. Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän

Styrkor

- Gemensam struktur på nämndernas verksamhetsplaner och bokslut
- Forum för dialog politiker och tjänstemän

Förbättringsområden

- Upprättande av övergripande strategiskt styrdokument
- Renodla hur mål skrivs och följs upp
- Koppla mål till indikatorer för att underlätta uppföljning
- Tydliggöra koppling ekonomi- och verksamhetsstyrning
- Återkommande uppföljning av mål under budgetår
- Klargöra gränsdragning politiker - tjänstemän

4. Ledning, decentralisering och delegering

Styrkor

- Stort anställnings-, budget- och organisatoriskt ansvar på enhetsnivå.
- Många tvärssektoriella projekt
- Skaraborgssamverkan
- Flertal EU-projekt
- God kommunikation mellan nivåer inom förvaltningar

Förbättringsområden

- Framtagning och användning av mallar för styrning och uppföljning av projekt
- Beskrivning av den enskilda chefsrollen

5. Kontroll och rapportering

Styrkor

- Noggrann månadsuppföljning avseende ekonomi
- Inslag av kostnadsbudgetering (gymnasium, grundskola)
- Central controllerfunktion /ekonomi)

Förbättringsområden

- Tydligare koppling av uppföljningsbara indikatorer mot mål
- Kvalitetsindikatorer
- Konsekvent och enhetlig uppföljning av projekt
- Utökad kostnadsbudgetering
- Controllerfunktion för verksamhetsuppföljning

6. Personalpolitik

Styrkor

- God kunskap på individnivå och förvaltningsnivå kring kompetensutvecklingsbehov
- Påbörjad ledarskapsutbildning
- Individuell lönesättning

Förbättringsområden

- Helhetsbild av kompetensutvecklingsbehov i kommunen
- Kvalitetssäkring av medarbetarsamtal på alla enheter
- Utveckla systemet för individuell lönesättning
- Centrala arbetsmiljöenkäter
- Tvärsektoriella mötesforum för chefer för att utveckla ledarskap

7. Verksamhetsutveckling

Styrkor

- Påbörjat kvalitetsarbete
- Jämförelser med andra för att lära och utvecklas
- Genomförd och påvisad effektivisering genom satsning på IT-stöd

Förbättringsområden

- Formera system för kvalitets- och verksamhetsutveckling
- Jämförelser av nyckeltal med andra (kommunövergripande)
- Stimulera och belöna kreativitet bland anställda
- Enhetlig struktur och ökad spridning av intranät

8. Samhällsbyggnad

Styrkor

- Bred satsning på föreningsliv
- Många kontakt- och stödytor för näringslivet
- Regional utvecklingssatsning genom Skaraborgssamarbetet
- Många internationella kontakter och projekt

Förbättringsområden

- Finslipning och ytterligare steg

3 Detaljerad genomgång i förhållande till Kommunkompassens åtta områden

Område 1 Offentlighet och demokratisk kontroll

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

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

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

Det finns i Skövde en möjlighet till direkt påverkan från medborgarna genom möjligheten att lägga medborgarförslag till kommunfullmäktige. Sedan starten 2003 har det enligt uppgift kommit in 12 medborgarförslag varav hälften har genomförts. Det finns ytterligare ett forum där medborgare kan påverka kommunfullmäktige. Skövde har infört ett ungdomsfullmäktige som sammanträder omkring 2 ggr per år. Ungdomsfullmäktige kan lägga förslag till KF:s presidium. Ungdomar kan även påverka via deltagande i utbildningsnämnden, där elever på gymnasiet finns representerade. Utöver dessa påverkanskanaler finns inga direktlänkar via t.ex. öppna möten, till de politiska nämnderna.

I Skövde finns sex olika kommunalråd. Dessa råd har till uppgift att främja kontakten mellan kommunalborna och kommunens förvaltningar samt att framföra lokala synpunkter och önskemål. I råden sitter politiker. Utöver dessa finns olika råd där politiken kan möta olika särintressen. Råden är Brottsförebyggande rådet, Folkhälsorådet, Jämställdhetsrådet, Kommunala handikapprådet och Kommunala pensionärsrådet.

När det gäller fysisk planläggning är möjligheten till direkt påverkan för Skövdeborna relativt stor. Planer finns tillgängliga på hemsidan, där medborgare kan gå in och ge synpunkter. Planer har även ställts ut och öppna möten har genomförts för att samla in synpunkter. "Skövde 2005", kommunens förslag till ny översiktsplan, presenterades år 2004 via en tidning som skickades ut till alla hushåll. Intressant att nämna är att kommunen planerar en folkomröstning för boende i anslutning till en väg som eventuellt skall få annan sträckning.

Däremot finns det ingen möjlighet för kommunmedborgare i Skövde att direkt ge synpunkter på andra planer än de som gäller fysisk planläggning och det är svårt att direkt påverka viktiga beslut som skall fattas. Dessa beslutas oftast via den representativa demokratin i nämnder eller kommunfullmäktige. Medborgarnas möjlighet till direktpåverkan på beslut är inte så vanlig i Sverige, men det finns exempel på kommuner som prövar nya vägar för att engagera medborgarna i den politiska processen. Kalix har arbetat med folkomröstningar via Internet, Söderhamn har genomfört rådslag kring skolnedläggningar och Kungälv har gjort en folkomröstning kring den kommunala musikskolan. Skarpnäcks stadsdel genomför återkommande medborgarmöten kring budget, förändringar inom skolan m.m. I vårt grannland Norge finns det flera kommuner som regelbundet skickar ut kommunens budgetförslag på remiss till invånarna. Larvik och Kristiansand är två kommuner som arbetar på detta sätt.

Tillgängligheten till kommunens politiker är viktig för medborgarnas möjlighet att göra sin röst hörd. I Skövde finns kommunen heltidsanställda politiker (kommunalaråd) angivna med telefonnummer och e-postadress. Övriga politiker går att hitta på hemsidan via ett förtroendemannaregister. Kommunens politiker är här angivna med namn, adress och i vilken nämnd de verkar. Inget telefonnummer finns angivet, men e-post finns för omkring 80 % av politikerna. För att underlätta kontakt med kommunens politiker skulle telefonnummer kunna anges och alla skulle kunna få tillgång till en kommunal e-postadress. Detta har bl.a. Trollhättan och Umeå genomfört.

En kanal till medborgarna när det gäller information kring viktiga händelser eller beslut i kommunen, är via de helsidesannonser som kommunen publicerar en gång i månaden i Skaraborgs Allehanda. En annan viktig kanal är kommunens hemsida. Här finns "aktuellt" på förstasidan och kommunens pressutskick finns här tillgängliga för alla. Kommunfullmäktiges sammanträdestider, protokoll och handlingar finns på hemsidan. Övriga nämnder har anslagit sina sammanträdestider och protokoll. Här finns möjligheter att ytterligare öka tillgängligheten när det gäller kommunala handlingar. Exempel att lära av kan vara Umeå kommun och Skarpnäcks stadsdel som båda har lagt ut sina diaries på Internet, vilket gör alla offentliga kommunala handlingar tillgängliga via hemsidan.

Det finns en tydlig förbättringsmöjlighet inom detta område. Det har varit svårt för utvärderarna att finna exempel på information till medborgarna som belyser kommunens resultat utifrån frågorna "Hur bra är verksamheterna i Skövde kommun?" och "Vad får jag för skattekrönorna?". Båda dessa frågor måste sägas vara relevanta för en kommuninvånare. Kommunens årsrapport och nämndernas verksamhetsberättelser finns tillgänglig på kommunens hemsida, men det är svårt för en Skövdebo att tolka måluppfyllelse i förhållande till det som angivits i planer och i budget. Texten i dessa dokument kan inte heller sägas vara skrivna så att de skall vara lätt tillgängliga för gemene man, även om Skövde kommun medvetet har försökt att hålla sig till en lättläst svenska i flera av sina dokument. Det finns inte heller några lätt åtkomliga jämförelse med andra kommuner eller organisationer, som kan ge vägledning till hur väl Skövdes verksamheter står sig i förhållande till andra. Resultat från brukarundersökningar skulle kunna vara ett sätt att belysa hur nöjda brukare var med olika tjänster i kommunen. Detta har inte gått att finna på kommunens hemsida eller via någon annan kanal till medborgarna.

Här finns några exempel på kommuner som prövat att göra denna typ av information mer tillgänglig. Lomma, Kungälv och Falköpings kommuner har på olika sätt försökt göra populärversioner av budget eller boksluthandlingar. Trollhättans Stad har på sin hemsida samlat alla kommunala utvärderingar, även revisionsrapporter, på en sida med rubriken ”Utvärderingar av kommunens olika verksamheter”.

Område 2 Tillgänglighet och brukarorientering

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

Med ”brukarorientering” avses att kommunen ska ha ett gemensamt förhållningssätt till sina brukare och vara tydlig när det gäller information om vad brukarna kan förvänta sig i form av tjänster. Många gånger beror missnöje hos brukare på att man från verksamheten inte klargjort för brukarna vad kommunens tjänster skall innehålla. 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.

Kommunen upprättade 1997 ett dokument kallat ”Vision och Strategi”. I detta dokument finns en vision som berör ”människan och samhället”. I denna kan man läsa in en inriktning på tjänsteutformning utifrån ett brukarperspektiv, men på ett mycket allmänt och svepande sätt. Flera av de intervjuade vittnar om att detta dokument har liten eller ingen betydelse när det gäller styrning av kommunens verksamheter. Utöver detta dokument finns ingen samlad bild för hur kommunen förhåller sig till sina brukare utifrån ett helhets- och kommunperspektiv. I stället kan man finna en splitt-rad bild av förhållningssätt till brukarna utifrån de olika förvaltningarnas verksamhetsperspektiv. Flera verksamheter har utbildat sin personal kring bemötande utifrån en yrkesspecifik ingång. Miljö- och hälsoskyddskontoret har flera gånger utbildat och diskuterat bemötande i samband med myndighetsutövning, möten med invandrare, m.m. socialförvaltningen har haft utbildning kring hantering av våld och konfliktsituationer. Flera andra förvaltningar tar också upp bemötande i utbildningar.

Goda exempel kring förhållningssätt till brukarna från ett kommunövergripande perspektiv, finns i projektet ”Kommun Direkt” som samordnas av Sveriges Kommuner och Landsting. Här samverkar kommunerna Falköping, Mark, Trollhättan och Tyresö kring att ta fram olika koncept kring hur man fokuserar på brukaren avseende tillgänglighet och bemötande utifrån ett helhetsperspektiv.

Information har en viktig betydelse när det gäller att vara tydlig kring vilka tjänster som kommunens olika brukare kan förvänta sig och vad dessa innehåller. I Skövde

har hemsidan en central roll när det gäller informationsspridning. Skövde är inom vissa områden mycket tydlig när det gäller serviceutbud, t.ex. inom förskola, grundskola och gymnasium där alla enheter finns presenterade på hemsidan. Ett tecken på helhetstänkande inom utbildning är att man även presenterar de icke kommunala alternativen på hemsidan. Det finns dessutom en påkostad broschyr som beskriver för- och grundskolor på liknande sätt. Även för gymnasierna finns skriftlig presentation. Samma tydlighet på hemsidan finns när det gäller olika former av boende för äldre.

När det gäller den skriftliga informationen som kommunen ger ut, så kan den kännas aningen "spretig". Alla verksamheter har ett eget informationsmaterial som beskriver tjänster på olika nivåer. Detta ser oftast mycket olika ut till form och layout. Ibland är det inte lätt att se att Skövde kommun är avsändare. En gemensam grafisk profil för allt informationsmaterial ger ett stöd när det gäller för brukarna att associera med kommunen som ägare av materialet. Det finns många kommuner som tagit fram en grafisk profil för all information som presenteras. Några av dessa är Säffle, Uddevalla och Umeå. Ytterligare ett steg som några kommuner har tagit, är att kombinera en grafisk profil med ett varumärke som står för vissa grundläggande värden. Falköping och Trollhättan är exempel på två sådana kommuner.

Alla människor kan eller vill inte hämta sin information på Internet. Många gånger måste man få stöd och hjälp genom att prata med någon direkt. Det kan ibland vara svårt att träffa en ansvarig tjänsteman per telefon eller när man har möjlighet att ta sig från sitt arbete för ett besök i kommunhuset, på skolan eller på äldreboendet. Vissa kommuner löser detta med att inrätta s.k. medborgarkontor som kan hjälpa till med information, ifyllande av blanketter, m.m. Dessa medborgarkontor har oftast öppet efter kontorstid. Botkyrka, Trollhättan och Uddevalla är kommuner som har medborgarkontor. I Skövde finns inte denna service. Ett steg som flera kommuner diskuterar är att låta receptionen i kommunhuset få ha delar av medborgarkontorets service. Detta har enligt uppgift även diskuterats i Skövde.

Att tydliggöra vad en brukare kan förvänta sig av en tjänst är viktigt för att inte skapa missförstånd kring kvalitetsnivån på de tjänster kommunen levererar. Många kommuner har idag tagit fram servicedeklarationer, kvalitetsgarantier eller liknande för att beskriva sina tjänsters innehåll. Motsvarande finns inte i Skövde, vilket i vissa avseenden gör innehållet i tjänsterna oklart. Kommuner som kommit långt när det gäller denna typ av deklarerationer och garantier är Falkenberg, Lomma, Skarpnäck i Stockholm och Umeå.

På ett område ligger Skövde långt framme. Det gäller e-service via kommunens hemsida. Ett stort antal blanketter finns tillgängliga och de flesta går att fylla i innan de skrivs ut. Det går för föräldrar till barn i förskolan att ändra schema, inkomst, telefonnummer, e-post eller avsluta en placering för förskoleplats genom att logga in med personlig kod. Föräldrar kan ansöka om skolplats direkt på nätet och ansökan till gymnasiet kan också ske via nätet. Skövde samarbetar med 12 Skaraborgskommuner kring gemensam gymnasieintagning. Det går att låna E-böcker på biblioteket. Ett system är inköpt för att köpare av el och värme från det kommunala energibolaget skall kunna läsa av sin förbrukning på nätet.

Två förvaltningar i Skövde har väl utvecklade synpunkts- och klagomålshanterings-system. Dessa finns inom social- och omvårdnadsförvaltningens verksamhetsområden. Här har man byggt upp system och rutiner för att samla in, åtgärda och lära av de synpunkter som når verksamheterna. Sammanställningar rapporteras till nämnd, som då får ett sätt att mäta av kvalitet och verksamhetsutveckling. Frågan som utvärderarna ställer sig är varför det finns två olika system i dessa förvaltningar och varför övriga förvaltningar inte omfattas av något strukturerat synpunkts- och klagomålshanteringsystem. En enhetlighet och en möjlighet att framföra synpunkter till vem som helst och på vilket sätt som helst i kommunen borde vara ett viktigt fundament när det gäller att skapa en brukarorienterad organisation.

Ett förbättringsområde i Skövde kan vara att strukturera och systematisera de brukarundersökningar som görs i kommunen. Utvärderarna har haft svårt att hitta en systematik kring hur undersökningar görs och hur uppföljning av undersökningarna genomförs. Flera verksamheter genomför enkäter, fokusgruppsmöten eller andra undersökningar för att utröna brukarnas syn på de tjänster man levererar. Bilden är dock splittrad och systematiken kring hur undersökningarna och resultaten hanteras varierar stor mellan olika förvaltningar. Här finns några exempel att lära av. Balansen är ett utvärderingssystem utifrån brukarperspektiv i Göteborgs Stad. Åre kommun har i sin styrmodell kundnöjdhet som en parameter.

Område 3 Tydlighet i samspelet politiker – tjänstemän

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

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

Det går inte att hitta något övergripande strategiskt dokument i Skövde förutom den vision från 1997 som tidigare nämnts. Denna vision är mycket allmänt hållen och de intervjuade bedömer detta dokument som inaktuellt. Därför går det inte via något styrdokument eller någon övergripande verksamhetsplan se vart kommunen som helhet strävar och vad som samlar ihop de enskilda nämndernas verksamheter kring ett antal gemensamma politiskt antagna mål.

Skövdes budgetprocess som den har beskrivits, innebär i korthet att nämnderna själva får ange sin verksamhet utifrån ekonomiska budgetramar som ges av KS. Några övergripande mål för kommunen finns inte i detta skede, vilket skapar stort utrymme för

respektive nämnd att utifrån sitt eget perspektiv forma den verksamhet som skall genomföras under budgetåret. KF antar kommunens övergripande budget som i princip är en uppsummering av nämndernas olika enskilda verksamhetsplaner och budgetdokument.

Många kommuner har tydliggjort kommunens gemensamma riktning och mål i någon form av visions- eller strategidokument. Detta dokument innehåller i de fall det har en reell styrkraft, konkreta och uppföljningsbara mål som gäller hela kommunen. Det kan handla om tillväxt, utbildning, bostäder, miljö, kvalitet, m.m.. De kan också finnas tydliga uppdrag direkt till verksamheterna. Dessa mål följs upp årligen och kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens kommunövergripande ansvar för kommunen blir i dessa kommuner mycket tydlig. Exempel på styrsystem som har denna karaktär finns bl.a. i Botkyrka, Svedala, Trollhättan, Umeå och Öckerö.

Respektive nämnds verksamhetsplan är beskriven enligt en gemensam struktur med följande rubriker: Vision – verksamhetsidé – strategier – framgångsfaktorer – indikatorer o mått – handlingsplan. Det finns ingen rubrik för ”mål” med verksamheten. Planernas mål återfinns dels under strategier och dels under handlingsplan. Dessa är oftast av inriktnings- eller åtgärdskaraktär. Det är sällsynt med kvantitativa eller kvalitativa mål som är knutna till uppföljningsbara mått eller indikatorer. Under rubriken ”indikatorer och mått” redovisas i vissa verksamhetsplaner nyckeltal som beskriver en historisk utveckling och som inte är knutna till någon form av mål. Andra verksamheter anger att mått finns i respektive enhets verksamhetsplan eller att dessa mått håller på att tas fram. Sammanfattningsvis är intrycket att styrsystemet i Skövde är starkt baserat på ekonomistyrning och ekonomins koppling till den verksamhet som skall genomföras är otydlig.

Det är en tydlig trend idag att många kommuner söker vägar för att styra verksamheten via uppföljningsbara mål som relaterar till de ekonomiska förutsättningarna. Tydlighet i mål som antas politiskt ger också en möjlighet att utvärdera och följa upp verksamheten. Ett sådant system skapar trygghet när det gäller politikernas uppgift att beskriva ”VAD” som skall göras och tjänstemännens ansvar att arbeta med ”HUR” det skall göras. Utöver de kommuner som nämnts ovan finns ytterligare några som har kommit långt avseende styrning med uppföljningsbara mål. Uddevalla kommun har arbetat med balanserad styrning, Göteborgs Stad (exempel Lundby Stadsdel) arbetar med uppföljningsbara mått utifrån ett brukarperspektiv och Sigtuna har arbetat med att ta fram olika typer av mått för att politiken skall kunna följa verksamheterna.

Eftersom det inte finns några övergripande mål i kommunen sker all återrapportering per nämnd och förvaltning. Avrapportering av nämndernas verksamhetsplaner sker i verksamhetsboks slut från respektive nämnd. Rubriceringen i dessa bokslut är enhetlig. Här avrapporteras ekonomiska resultat i förhållande till budget och verksamheten avrapporteras under rubriken ”avstämning mot verksamhetsplan och handlingsplan”. Den senare redogörelsen är ofta kortfattad och resultat i förhållande till uppsatta mål beskrivs generellt i mycket allmänna ordalag. Mer text ägnas åt ”viktiga händelser” som är en avrapportering av aktiviteter under året. Om indikatorer redovisas, är dessa sällan knutna till mål. Undantag finns i t.ex. Skolnämndens avrapportering av godkända i ett eller flera av ämnena svenska, matematik eller engelska, som är knutet till en målsättning att alla skall klara nivån godkänt i åk 9.

Löpande avrapportering av ekonomi sker under budgetåret per kvartalsrapportering. Delårsbokslutet skall även innehålla återrapporering av verksamhet. Denna verksamhetsåterrapporering är mycket kortfattad och är svår att koppla ihop med upparbetade kostnader. Det finns möjligheter till förbättring av återrapporering av verksamhet i förhållande till ekonomi och budget under löpande budgetår.

När det gäller rollfördelning mellan politiker och tjänstemän i Skövde så tycks det se olika ut i olika nämnder och förvaltningar. I vissa nämnder/förvaltningar har man diskuterat och arbetat med rollfördelningen. I andra är gränsdragningen mindre tydlig. På kommunledningsnivå hänvisar man till utvecklingsarbetet i projektet "Förtroendevalda och arbetsgivarrollen" (Sveriges Kommuner och Landsting). Man anser att resultatet från detta projekt kommer att innebära framflyttade positioner kring tydlighet när det gäller ansvar och rollfördelning mellan politiker och tjänstemän.

Dialogen mellan politiker och tjänstemän tycks ske på olika sätt i respektive nämnd/förvaltning. På kommunövergripande nivå finns två viktiga forum där strategiska frågor diskuteras; budget- och bokslutsdialoger. Här diskuterar kommunstyrelse, nämnder och ledande tjänstemän i tvärgrupper utifrån framtagna frågeställningar. Olika åsikter kan brytas och möjligheter finns till att belysa strategiska frågeställningar utifrån olika perspektiv.

Område 4 Ledning, decentralisering och delegering

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

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

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

Område 4 är ett av Skövdes starkare områden. Kommunens nämnder och förvaltningar kännetecknas ofta av ett hög grad av delegering till enhetsnivå när det gäller ansvar för rekrytering och möjlighet att fördela medel inom budgetram. Som på så många andra områden, ser det lite olika ut mellan olika nämnder och förvaltningar. Enligt uppgift anställer inte enhetschefer själva tillsvidarepersonal inom omvårdnadsförvalt-

ningen, medan detta görs inom t.ex. skolan. Idag är möjligheten mycket begränsad att för en enhet få föra över överskott mellan två budgetår. Frihet att få disponera insparade medel finns i formell mening, men p.g.a. den kärva ekonomiska situationen som helhet under de senaste åren, har denna möjlighet inte gått att utnyttja.

Ett mycket starkt område i Skövde är den stora kreativitet och uppfinningsrikedom som finns när det gäller samarbete och samordning mellan olika verksamhetsområden för att fokusera på gemensamma uppgifter. Det gäller även samarbete med externa organisationer. Här finns ett otal exempel. Några av dessa kan nämnas:

- ”SYRE” – samarbete kring rehabilitering. (Socialförvaltningen, arbetsförmedlingen, försäkringskassan, VG-regionen)
- Samverkan kring unga vuxna. (Vuxenutbildningen, VG-region, arbetsförmedlingen, näringsliv)
- ”Introducent” – integrationsverksamhet. (Vuxenutbildningen, föreningar, arbetsförmedling, sjukvård, mm)
- GREKO – invandrare läser omvårdnadsprogrammet. (Utbildnings- och omvårdnadsförvaltningen)
- NEXUS –projekt för att utveckla och introducera olika kunskapsbaserade arbetsmetoder för barn och ungdomar 0-16 år med utagerande beteende (skola, socialtjänst och Barn/ungdomspsykiatri).
- ”Catch Up”. (Vuxenutbildningen, Socialförvaltningen, arbetsförmedlingen)
- Samverket – Hur samverka kring barn med särskilda behov? (Skol-, utbildnings-, social- och omvårdnadsförvaltning)
- BALTAZAR - stimulera barn-ungdomars intresse för naturvetenskap. (Skola, gymnasium, näringsliv, Högskolan)

Det finns dessutom ett formaliserat samarbete mellan 11 Skaraborgskommuner. Samarbete mellan dessa kommuner sker inom bl.a. upphandling, miljö, hälsa, IT och kultur. Det finns dessutom många samverkansformer som sker på regionnivå, t.ex. inom GIS-utveckling och kring miljösamverkan.

Skövde har varit framgångsrika när det gäller att söka och få extern finansiering för olika projekt. Ett flertal EU-finansierade projekt finns i kommunen (t.ex. NEXUS, GREKO, NORIS, Catch-Up) och kommunen har fått statligt stöd ett flertal gånger för miljöinvesteringar (LIP, KLIMP).

Ett förbättringsområde finns inom området tvärsektoriellt samarbete och projektarbete. Då det i kommunen finns många olika samverkansformer och projekt åtgår en del resurser bl.a. i arbetstid för att driva eller medverka i dessa. Skövde har inget enhetligt sätt att beskriva de projekt som man själv ansvarar för. Variationsgraden är hög när det gäller hur projekten är beskrivna med uppföljningsbara mål, tilldelad budget, nedlagd arbetstid, projektledaransvar, m.m. Det finns flera goda exempel på projektbeskrivningar. Omvårdnadsförvaltningen har ett stort antal noggrant beskrivna projekt avseende mål, ansvar och projektorganisation, information och uppföljning. Även inom skolan finns exempel på hur man använder ett gemensamt sätt att beskriva projekt (”attraktiv skola”). Ett sätt att underlätta uppföljning av projekt och på ett

kommunövergripande plan få möjlighet till insyn i projekt, skulle kunna vara att använda sig av en gemensam projektbeskrivningsmall som hämtar inspiration från de goda exempel som finns på förvaltningsnivå.

När det gäller relationen mellan förvaltningsledning och enheter i kommunens förvaltningar tycks kommunikationen mellan chefsnivåerna fungera väl och det finns flera olika återkommande forum där ledningsgrupper kan träffas. Bland annat genomför de flesta förvaltningar temadagar eller seminarier varje år där strategiskt viktiga frågor diskuteras.

Något utvärderarna inte har kunnat finna avseende ledarskap, är en beskrivning av den specifika rollen som ledare knutet till respektive anställd chef. Det finns i kommunen en "personality" från 1997 där ledarskapet tas upp i allmänna inriktningar under rubriken "ledarskapsidé". Intrycket är att dokumentet inte "lever" i organisationen och det finns inte något dokument (kontrakt) som bryter ned de allmänna orden till konkreta och personliga åtaganden för respektive chef. Då dessa åtaganden inte finns beskrivna, gör det att utvärdering av ledarskapet genom t.ex. medarbetarsamtal blir svårare. Inom utbildningsförvaltningen finns en form av uppdragsbeskrivningar som utvärderas årligen för varje rektor, men dessa uppdrag knyts inte till något kommunövergripande åtagande avseende ledarskap. Här finns ett förbättringsområde för Skövde.

Område 5 Kontroll och rapportering

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

Området kontroll och rapportering avser framförallt det arbete som sker inom förvaltningsorganisationen avseende uppföljning av verksamhet. Det gäller då inte bara den ekonomiska uppföljningen, utan även verksamhetsuppföljning avseende även volym, kvalitet, m.m. Man kan våga sig på att säga att just uppgiften att koppla ihop ekonomistyrning med verksamhetsstyrning och därmed också uppföljning av det samma, är den stora utmaning som svenska kommuner står inför. Det handlar 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.

Skövde har en tydlig ekonomiredovisning inom nämndsorganisationen. Inom respektive nämnds ansvarsområde följs ekonomin månadsvis och ekonomin är tillgänglig "on-line" för chefer i organisationen via kommunens ekonomisystem. Ekonomiska och verksamhetsavvikelser skall avrapporteras tillsammans med ekonomirapport till kommunfullmäktige varje kvartal. Om ekonomiredovisningen är tydlig, så är kopplingen mellan ekonomi- och verksamhetsredovisning under det löpande budgetåret svagare. Flera förvaltningar arbetar med olika typer av ekonomi- och volymmått för

att beskriva verksamheterna. Dessa mått har som tidigare nämnts karaktären av att vara nyckeltal som beskriver verksamhet bakåt i tiden. Talen är mycket sällan relaterade till mål och olika verksamheter hanterar sina tal på olika sätt. Kvalitetsmått har utvärderarna inte kunnat finna. Det är svårt att via dokumentation se hur uppföljning av verksamhet görs under budgetåret inom respektive förvaltning.

Under område 4 kommenterades den splittrade bild som fanns avseende projektbeskrivningar som beskriver uppföljningsbara mål, tilldelad budget, nedlagd arbetstid, projektledaransvar, m.m. Tillgången på projektuppföljningar har varit begränsad, men intrycket är att dessa inte görs på ett enhetligt sätt och att de i vissa fall görs i mycket enkel form genom avrapportering av aktiviteter, utan att kostnader för drift och arbetstid, samt måluppfyllelse redovisas. Liksom standardiserade projektbeskrivningar är ett möjligt förbättringsområde, så är även en standardiserad modell för redovisning av projekt ett möjligt förbättringsområde för Skövde. Det finns kommuner t.ex. Kungälv och Umeå som använder sig av denna typ av mallar. Även om de inte används konsekvent i dessa kommuner kan det finnas inspiration att hämta där.

Begreppet kostnadsbudgetering står för att man i budgetprocessen bygger totalbudgeten på faktiska kostandselement som utgår från de tjänster man skall leverera. Det kan handla om hemtjänststimme, elevkostnad, kostnad per handlagt ärende, m.m. För att ett sådant system skall fungera måste det finnas en tydlig kommunikation mellan tilldelad budget och de verksamhetsmål som upprättats. Det finns inslag av kostnadsbudgetering i Skövde. Eftersom kommunen delar gymnasieintagning med andra Skaraborgskommuner beräknas gymnasiebudgeten delvis med en kostnad som är knuten till elevplats. Även i grundskolan används en kostnad per elev. Intrycket är dock att den förhärskande fördelningsprincipen av budgetmedel sker genom att tidigare års rambudget justeras utifrån prisuppräknningar, målgruppsförändringar, löner, m.m.

Skövdes ekonomiuppföljning har stramats upp under senare år och idag anses budgetdisciplinen vara god i organisationen. I kommunen finns en "controller". Uppgiften för denna person är framförallt ekonomisk uppföljning och analys. Uppföljning och analys av verksamhet görs inte i någon större omfattning. I en controlleruppgift skulle även kunna föras in dimensionerna effektivitet, produktivitet, kvalitet i relation till verksamhetsresultat.

Område 6 Personalpolitik

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

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.

I Skövde sker övervägande delen av kartläggning av kompetensbehov och faktisk kompetensutvecklingen på förvaltningsnivå. På kommuncentral nivå sker ingen kartläggning av kompetens utifrån ett helhetsperspektiv. Där ansvarar man för en mycket liten del av den utbildning som sker i organisationen. En nystartad ledarskapsutbildning samt utbildning kring arbetsmiljö, rehabilitering och lönepolicy är några exempel på de utbildningar som erbjuds. I respektive förvaltning bygger det generella systemet för kompetensutveckling på några gemensamma byggstenar. En inventering av behov sker genom medarbetarsamtalet och det som framkommer där sammanställs och aggregeras upp i förvaltningen. Hur detta sker i praktiken uppfattas mycket olika av de intervjuade. Enligt uppgift varierar även resurserna man har till förfogande för utbildningsinsatser mycket mellan olika yrkesgrupper. Detta har inte kunnat verifieras.

Utvärderarna har inte kunnat finna uppföljningar av hur systemet med medarbetarsamtal. De intervjuade har gett en bild av hur systemet fungerar. Skövde har medvetet arbetat med att minska antalet underställda per chef till en nivå på 35-40 anställda per chef. Detta har lett till en minskning av medarbetare per chef bl.a. inom äldreomsorgen. Det finns dock fortfarande stora arbetsplatser där antalet underställda kan vara 50-80 personer. Exempel på detta finns inom skolans område. Uppfattningen är att genomförandet av medarbetarsamtalen har blivit bättre de sista åren. Hur medarbetarsamtalen genomförs varierar dock mycket mellan olika förvaltningar och arbetsplatser. Det finns inga centrala riktlinjer för hur ett medarbetarsamtal skall gå till. Inom vissa förvaltningar anges att dokumentation av medarbetarsamtalet är regel, medan vissa andra uttrycker mer tveksamhet kring hur denna dokumentation genomförs. På vissa förvaltningar genomförs en kombination av både medarbetarsamtal och lönesamtal. Ett förbättringsområde för Skövde skulle kunna vara att ta fram centrala riktlinjer för hur medarbetarsamtal skall genomföras och utifrån dessa riktlinjer skulle även uppföljning vara möjlig.

Individuell lönesättning tillämpas till vissa delar i Skövde kommun. Det finns bl.a. centralt framtagna lönekriterier. Dessa har brutits ned ytterligare ett steg av vissa verksamheter till att anpassas för specifika yrkesgrupper. Det gäller bl.a. skolan och vuxenutbildningen. Vad möjligheten till individuell lönesättning har fått för effekter i verksamheterna varierar. Vissa menar att variationen är stor för hur kvaliteten på lönesamtalen är. Kommunalarbetsförbundet har inte accepterat individuell lönesättning för sina yrkesgrupper inom social- och omvårdnadsförvaltningen. Flera av de intervjuade menar att systemet med individuell lönesättning inte har så stor betydelse, eftersom det finns så lite pengar att fördela.

I Skövde är en stor del av arbetsmiljöarbetet delegerat till arbetsplatsnivå. Det finns en centralt framtagen arbetsmiljöpärm som stöd för arbetet. Inom flera förvaltningar t.ex. inom socialförvaltningen och skolförvaltningen, genomförs arbetsmiljöenkäter. Skolan har sedan man börjat använda en webbaserad enkät tappat i svarsfrekvens. Inom utbildningsförvaltningen har man anställt en person som bl.a. samordnar allt arbetsmiljöarbete. Enligt uppgift har arbetsmiljöarbetet förbättrats avsevärt efter detta.

Intrycket är att arbetsmiljöarbetet skulle kunna utvecklas i Skövde utifrån ett kommunövergripande perspektiv. Det finns många kommuner som tagit fram kommunövergripande arbetsmiljöenkäter där frågor ställs till alla anställda om psykosocial och fysisk arbetsmiljö. Man vinnlägger sig om att uppnå en hög svarsfrekvens. Fördelen med denna typ av enkäter är att man skapar en jämförbarhet inom hela organisationen och då kan jämföra olika arbetsplatser med varandra.. Några av dessa kommuner är Kungälv, Umeå, Trollhättan och Östersund.

Skövde kommun har startat upp en omfattande ledarskapsutbildning. Utbildningen riktar sig till kommunens enhetschefer. Utbildningen har pågått i två år och drygt 80 personer har under denna tid gått utbildningen. Ambitionen är att alla skall gå utbildningen, men den är inte obligatorisk. Utbildningen är fördelad på 5-6 halvdagar och några teman är, ekonomi, tillväxt och personalfrågor. Vid två av tillfällena medverkar externa föreläsare. Ytterligare utbildningar erbjuds kommunens chefer varje år. Exempel på ämnen som tagits upp har varit innehåll i löne- och rehabpolicy.

Ett utvecklingsområde som tidigare nämnts under kapitel 4, skulle kunna vara att i anslutning till den nya ledarskapsutbildningen utarbeta en ledarskapspolicy eller liknande som klargör chefers roll i organisationen. Ett annat utvecklingsområde skulle kunna vara att i anslutning till utbildningen eller på annat sätt skapa ett forum för kommunens chefer där chefer från olika verksamheter återkommande skulle kunna träffas och utbyta erfarenheter. Liknande mötesplatser finns redan idag inom kommunen, men dessa möten sker inom olika verksamhetsområden. IFO har bland annat ett nätverk med andra kommuner i Skaraborg där ledarskapsfrågor diskuteras.

Område 7 Verksamhetsutveckling

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

Inom näringslivet har det sedan mitten av 1900-talet funnits ett otal olika system för att bedriva kvalitetsarbete. Kvalitetsarbete är i de flesta fall synonymt med att på ett strukturerat sätt arbeta för att skapa kontinuerliga förbättringar i en verksamhet. TQM, EFQM, ISO, SIQ, BS är alla standards eller system för detta kontinuerliga förbättringsarbete. I den kommunala världen har oftast kvalitetsarbete förekommit som enskilda öar knutna till vissa verksamheter. Ett identifierbart mönster under senare år är att flera kommuner börjar hitta övergripande system för att effektivisera och förbättra sin verksamhet. Dessa system är då oftast egenutvecklade modeller för förbättringsarbete som ibland innehåller delar av de system som nämns ovan.. Några kommuner att studera avseende kvalitetssystem är Trollhättan, Uddevalla, Umeå, Västerås och Larvik i Norge (ISO 9 000 och ISO 14 001).

Inom detta område ryms förbättringsmöjligheter. Det är viktigt att nämna att kommunen håller på att formera sitt kvalitetsarbete och utvärderingen enligt Kommun-

kompassen är delvis ett sätt att få ett underlag till vilket fokus man skall lägga på kvalitetsarbetet.

Det finns mer eller mindre tydliga "kvalitetssystem" i olika verksamheter i Skövde. Dessa olika system är av olika karaktär och ,kommunicerar i stort sett inte med varandra. Det tydligaste exemplet på kvalitetssystem är skolans kvalitetsredovisning till Skolverket. Utvärderarnas intryck är dock att detta system har ett externt syfte och inte i så hög grad används för det interna utvecklingsarbetet.

Lärande genom att studera och hämta idéer från andra "Bench Marking" är ett starkt område i Skövde. Tidigare har nämnts den mångfald olika samarbetsprojekt som Skövde har internt även externt med andra organisationer. Alla dessa samarbetsprojekt skapar ett lärande genom kontakter över verksamhetsgränser. Det finns utöver detta en mångfald olika nätverk där verksamhetsföreträdare på olika nivåer träffar andra inom samma yrkeskategori. Nedan följer några exempel på nätverk där Skövde medverkar:

Samarbete kring säkerhetsarbete inom Skaraborgskommunerna.

Personalchefer i kommunen, på Volvo och regionsjukhuset träffas regelbundet

Skaraborgskommunerna samarbetar kring 24-timmars myndigheten.

Ett juridiskt nätverk finns mellan likstora kommuner i Västra Götalandsregionen.

Näringslivschefer i Skaraborg har ett nätverk.

Arbetsmarknadsfrågor diskuteras och jämförs tillsammans mellan Skaraborgskommuner.

Den formaliserade Skaraborgssamverkan som finns mellan regionens kommuner är också ett viktigt forum för lärande och ger möjlighet till att idéer sprids mellan kommuner.

En möjlighet till jämförelser med nyckeltal som är framtagna på samma sätt ger ofta "hårda fakta" som kan leda till diskussioner om produktivitet, effektivitet och levererad kvalitet. Det finns inte så många dokumenterade exempel på denna typ av jämförelser när det gäller kommunövergripande nivå i Skövde. Enligt uppgift från intervjuerna använder sig dock flera från enskilda verksamheter av den officiella statistiken som levereras av SCB, Sveriges Kommuner och Landsting, staten, m.m. Några exempel är att man inom Plan, bygg och lantmäterikontoret använder sig av tidsredovisning avseende arbetsinsatser för att kunna jämföra med andra, biblioteken jämför utlåningsstatistik och skolan använder sig av Salsa-jämförelser för att "mäta" sin verksamhet. Här finns en förbättringspotential när det gäller att jämföra sig med andra kommuner. Det finns många exempel på kommunnätverk som i nätverk utvecklar och använder sig av olika former av mått som skapar jämförelser utifrån ett helhetsperspektiv. Sveriges Kommuner och Lansting medverkar i ett antal olika "jämförande kvalitetsnätverk" där det finns möjligheter att hitta flera intressanta jämförande mått. Umeå, Luleå, Linköping, Uppsala och Lund har startat ett jämförande kring produktivitetsnyckeltal som används i samband med kommunernas budgetprocess. 4 Yes –kommunerna Kävlinge, Lomma, Svedala och Staffanstorp har många intressanta exempel på nyckeltalsjämförelser när det gäller bl.a. ekonomiska nyckeltal, olika personaltal, KFI-analyser och gemensamma nyckeltal inom äldreomsorgen.

Ett annat område där det finns viss förbättringspotential är när det gäller stimulerandet av kreativitet och spridandet av goda idéer inom organisationen. Skövde har som många andra kommuner ett formaliserat förslagssystem som även innehåller möjlighet till belöning. Detta system används inte i så hög utsträckning och när det gäller att fånga upp idéer som finns i det dagliga arbetet, anger de intervjuade att arbetsplatsen är det forum där man hittar förbättringsförslag. Det finns dock inget formaliserat system för hur förslag fångas upp och hanteras. Det finns utöver belöningen i förslagssystemet, inget annat system för att uppmärksamma och stimulera kreativitet genom belöningar av något slag. En sådan belöning behöver inte alltid vara materiell, utan kan även bestå i att kommunen uppmärksammar och lyfter de som skapar nya ”bättre” sätt att arbeta. Kvalitetsutmärkelse finns i flera kommuner, bl.a. i Umeå och Östersund, Trollhättan delar ut månadens kvalitetstårta och i Hyllie, Malmö Stad, ger utveckling och arbetsmarknadsenheten veckans glädjevård till de som genomfört goda insatser.

När det gäller användning av IT-system för att underlätta arbetet i organisationen har Skövde kommit en bra bit på väg. Här finns flera bra exempel på att man utnyttjar system som effektiviserar verksamheten. Vissa verksamheter, bl.a. omvårdnadsförvaltningen, har infört system för självrapportering av personal, alla kommunens fakturor scannas och hanteras sedan elektroniskt. Alla kallelser och de handlingar som skickas ut med dessa distribueras digitalt till Kommunstyrelsens arbetsutskott. Plan, bygg och lantmäterikontoret distribuerar sina bygghandlingar via länk som läggs ut på hemsidan. Kommunen kan visa att dessa och andra insatser har effektiviserat verksamheten genom att tjänster har sparats in.

Kommunen har utvecklat ett intranät som informationsbärare för intern information. Detta används av alla förvaltningar. Här finns både centrala dokument och verksamhetsspecifik information som ibland kräver inloggning av behörig. Det finns några områden som kommunens intranät skulle kunna utvecklas på. Inom skolan finns två nät, dels det gemensamma Intranätet, dels ”First Class” som är ett lokalt system. Ute på de enskilda skolorna kommer man inte åt det kommunövergripande systemet, vilket gör att man använder sig av det lokala. Här kan då uppstå förvirring kring var informationen skall läggas och framförallt när det gäller kommunövergripande information. Det kan därför vara svårt att nå ut med denna information eftersom tillgängligheten till det centrala systemet är begränsad. En annan iakttagelse är att strukturen i det gemensamma Intranätet ser olika ut bland olika verksamheter. Sökande av information underlättas om ett system är uppbyggt på samma sätt och en sådan gemensam uppbyggnad främjar även ett gemensamt helhetstänkande då det bl.a. gäller styrning och uppföljning. Här kan Trollhättan tjäna som ett gott exempel, eftersom man tagit fram ett Intranät där grundstrukturen för hur informationen kategoriseras, är gemensam för alla verksamheter.

Område 8 Kommunens samhällsbyggare

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

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

Detta är Skövdes starkaste område. Poängsumman man uppnår i Kommunkompassen är förhållandevis hög, 75 p.

Skövde har ett brett utbud inom föreningslivet och detta stöts på olika sätt av kommunen. Kommunen ger starbidrag och driftsbidrag till föreningar. Det finns även möjlighet till ränte- och amorteringsfria lån för investeringar som t.ex. köp eller renovering av lokaler. Det finns flera exempel på föreningsdrivna anläggningar, t.ex. flera fotbollsplaner, bandybana, kampsportsanläggning och ridhus. Alla kommunala lokaler är subventionerade för föreningar.

Ett spännande exempel är "NEO". Målet är att samla alla krafter kring ett ungdomsaktivitetshus under 2005. Samarbete sker mellan Fritidsförvaltningen, Kulturförvaltningen, Socialförvaltningen och Folkets Park-föreningen i Skövde. I förlängningen är det tänkt att flertalet kommunala förvaltningar och även andra organisationer skall medverka. Ungdomsaktivitetshuset ligger i Skövdes Kulturhus. Ett annat "aktivitetshus" är "Rosa Huset", en medieverkstad där framförallt konstnärer kan få låna datorer och program för layout, grafik och medieproduktion. Stödet till denna verksamhet sker genom Skaraborgssamverkan.

Kontaktytorna med näringslivet är flera. De viktigaste är dels direktkontakten mellan företagen och Naring Skövde samt kommunalråd, dels samarbetet mellan kommunen och "näringslivets vänner" (FR, ALMI, mm). En organisation kallad "Näringslivsforum" med företagrepresentation har börjat att utvecklas till en viktig organisation för dialog med näringslivet. Kommunen är adjungerad i styrelsen.

Skövdes företag har stora möjligheter till kompetensutveckling eftersom det finns en högskola i kommunen. Det finns flera samarbetsformer mellan företag och högskolan. I flera av dessa medverkar även kommunen. Några goda exempel är "Framtidstorget" som förmedlar kontakter mellan studenter och näringsliv, samt "Industriellt distrikt Skaraborg" som är ett nätverk bestående av underleverantörer till bilindustrin där Volvo och högskolan medverkar. Ytterligare ett exempel är Gothia Science Park. Det innehåller två delar – en inkubatorsdel för studenter som vill starta företag och en del som stödjer företag som vill vara nära högskolan.

Det finns ett viktigt program för näringslivsutveckling inom ramen för Skaraborgssamarbetet, "Tillväxt Skaraborg". Det är en ideell förening ansvarig för genomförandet av det regionala tillväxtprogrammet i Skaraborg. Följande viktiga fokusområden har identifierats: besöksnäring, nyföretagande, näringslivets kompetensförsörjning och samverkan mellan företag och högskola/universitet.

Skövdes internationella kontakter är omfattande. Kommunen har flera vänorter. Dessa är Halden i Norge, Kuressaare i Estland, Ringsted i Danmark, South Derbyshire i Storbritannien och Vammala i Finland. Kontakter sker återkommande, men bygger mest på vänskaplighet och ett visst erfarenhetsutbyte. Internationella kontakter sker även via:

- Europahuset Västra Götaland, en ideell organisation, som skall stimulera till ökade kunskaper, ett ökat intresse och engagemang för europeiska förhållanden och samhällsfrågor.
- West Sweden, som är de västsvenska kommunernas intressebevakare för EU-frågor.
- European Cities Against Drugs, ECAD. En organisation som är ledande i Europa i kampen mot drogmissbruk och stödjer sig på FN:s strävan mot att handel och användning av droger legaliseras.
- Säker och trygg kommun (Safe Community), är ett globalt nätverk av kommuner, som i likhet med Världorganisationen, WHO, aktivt verkar för varje människas rätt till god hälsa och ett tryggt liv.
- SERN - Sweden Emilia Romagna Network, är ett nätverk mellan samhällsaktörer i Sverige och den italienska regionen Emilia-Romagna med syfte att stärka samarbetet mellan länderna främst på lokal nivå.

Skövdes skolor har ett brett internationellt kontaktnät och genomför erfarenhetsutbyte inom olika områden med framförallt europeiska länder. Flera av dessa utbyten är EU-finansierade. Kontakter sker bl.a. med Tyskland, Tjeckien, Norge, Polen, Storbritannien, Finland, Danmark, Ungern och Tanzania.

Kommunen medverkar i ett flertal olika större EU-projekt, t.ex. NORIS (No Rain In Sewers), BIRD, EUROBALTIC (the European Civil Protection Project), GrEKO (Grundläggande Etnisk Omvårdnadskompetens) och "Catch Up".

4. Poängsammanställning

Kommunens resultat per område

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

Kommunkompassen - Resultat av huvudområden och delfrågor								
Skövde kommun								
	max-poäng	egna poäng	%		max-poäng	egna poäng	%	
1 Offentlighet och demokratisk kontroll				3 Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän				
1.1 Hur informeras medborgarna?	40	24	60%	3.1 Hur är kvaliteten på målformuleringsarbetet?	30	4,5	15%	
1.2 Hur främjas medborgarnas engagemang?	40	20	50%	3.2 Hur är delegation och ansvarsfördelning mellan politisk och tjänstemannanivå?	20	13	65%	
1.3 Hur informeras medborgarna om resultat?	20	2	10%	3.3 Hur rapporterar tjänstemännen till den politiska nivån och vilka möjligheter har politikerna att utöva tillsyn över förvaltningen?	30	12	40%	
				3.4 Hur främjas den ömsesidiga förståelsen av uppgifter, roller och spelregler mellan politiker och tjänstemän?	20	12	60%	
2 Tillgänglighet och medborgar-/brukarorientering				4 Ledning, decentralisering och delegering				
2.1 Har kommunen en brukarorienterad förvaltningsfilosofi?	10	0	0%	4.1 Vilken frihet har institutionerna/resultatenheterna i sin resursdisponering?	30	9	30%	
2.2 Vilka åtgärder har satts i verket för att förbättra överskådligheten för medborgarna?	20	16	80%	4.2 Hur utnyttjas möjligheter till samarbete och samordning över sektorsgränserna?	20	15	75%	
2.3 Kan brukarna själva påverka serviceutbudet?	20	12	60%	4.3 Går det att ta lokala initiativ med avsikt att hitta egna intäktskällor eller etablera samarbete med externa organ för att stärka serviceutbudet?	20	17	85%	
2.4 Genomförs brukar-/medborgarundersökningar?	20	9	45%	4.4 Hur beskrivs förvaltningsledningen?	20	3	15%	
2.5 Hur är systemet för synpunkts- och klagomålshantering från medborgare/brukare organiserat?	20	8	40%	4.5 Hur utövas den centrala ledningen över underställda avdelningar/enheter?	10	6,5	65%	
2.6 Bedrivs utbildning i att bemöta allmänheten?	10	1	10%					

		max- poäng	egna poäng	%		max- poäng	egna poäng	%	
5 Kontroll och rapportering					7 Verksamhetsutveckling				
5.1	Hur detaljerat är rapporteringssystemet?	40	16	40%	7.1	Hur metodiskt sker utveckling av kvalitetssystem?	20	1	5%
5.2	Hur sker rapporteringen från tvärsektoriella projekt och program, avseende processer och resultat?	20	1	5%	7.2	Strategisk serviceutveckling.	20	12	60%
5.3	Strategier för att synliggöra kostnader.	20	8	40%	7.3	Tillvaratas de anställdas erfarenheter och kreativitet på ett aktivt sätt?	20	6	30%
5.4	Kontroll- och uppföljningsrutiner.	20	9	45%	7.4	Användning av Internet, Intranät eller motsvarande i ärendehantering, serviceproduktion och uppföljning.	20	16	80%
					7.5	Hur aktivt används jämförelser som ett led i service- och organisationsutvecklingen?	20	4	20%
6 Personalpolitik					8 Kommunen som samhällsbyggare				
6.1	Hur stor vikt läggs vid personalutvecklingsåtgärder?	20	4	20%	8.1	Vad gör kommunen för att stötta föreningslivet?	40	34	85%
6.2	Förekommer prestationslönesystem?	20	7	35%	8.2	Kommunens samverkan med kulturlivet.	20	9	45%
6.3	Förekommer arbetsmiljöundersökningar?	10	5,5	55%	8.3	Kommunen som partner för näringslivet.	20	14	70%
6.4	Förekommer medarbetarsamtal?	20	12	60%	8.4	Kommunens internationella kontakter.	20	18	90%
6.5	Genomförs ledarutvecklingsprogram?	20	9	45%					
6.6	Hur systematisk är budgetering och uppföljning av kompetensutveckling?	10	7,5	75%					

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

Kriterium	Mora 2004	Falköping 2004	Trollhättan 2004	Söderhamn 2005	Skövde 2005
1	41	57	77	72	46
2	28,5	50	81	35,5	46
3	35	57,5	95	55,5	41,5
4	59,5	59,5	74	57	50,5
5	37	46	87	46	34
6	47	49	77	39,5	45
7	28	32	76	26	39
8	62	78	80	80	75
Totalt	338	429	647	411,5	377

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