

## **KOMMUNKOMPASSEN**

### **ANALYS**

### **AV**

### **SUNDSVALLS KOMMUN**

**2003-09-22**

#### **Innehåll:**

1. Vad är Kommunkompassen?
2. Sundsvalls kommun i förhållande till Kommunkompassen: En sammanfattande genomgång.
3. Kommunkompassen: Detaljerad genomgång av Sundsvalls kommuns ”praxis” i förhållande till kriteriesystemet.
4. Slutord

#### **Utvärderingslag**

Morten Øgård, Oslo Universitet

Gunnar Gidenstam, Trollhättans kommun

## 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 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 Øgård, Oslo Universitet.

Kommunkompassen analyserar en kommun utifrån samspelet mellan

- det politiska systemet
- kommunernas förmedling av tjänster
- kommunen som arbetsplats
- utvecklingen av lokalsamhället.

Som framgår utvärderar Kommunkompassen inte verksamheten i sig utan sättet att leda den och sättet att samspela i organisationen.

Vid en utvärdering inhämtar oberoende experter information från tre källor:

- Intervjuer
- Officiella dokument
- Kommunens hemsida.

Resultatet sammanställs i en rapport som innehåller poängbedömning och en kvalitativ beskrivning av hur kommunen fungerar.

Bedömningarna görs med utgångspunkt från åtta huvudområden. Varje huvudområde består av flera delområden inom vilka ett antal frågor belyses. Totalt kan kommunen erhålla 100 poäng på varje huvudområde, vilket ger maximala 800 poäng på hela utvärderingen. Bedömningen görs mot bakgrund av teorier med betoning på mål- och resultatstyrning, decentralisering och medborgar- respektive brukarorientering.

De åtta huvudområdena är:

- Offentlighet och demokratisk kontroll
- Tillgänglighet och brukarorientering
- Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän
- Ledning, decentralisering och delegering
- Kontroll och rapportering
- Personalpolitik
- Verksamhetsutveckling
- Samhällsbyggnad.

En kommun som utvärderas med hjälp av Kommunkompassen får som resultat värdefull information om både styrkor och förbättringsområden. Rapporten innehåller en kvalitativ beskrivning av kommunens sätt att arbeta och en poängsättning som knyts till en stor mängd delfrågor. Detta skapar goda förutsättningar för att lära genom jämförelser med andra kommuner, som också utvärderats. Till utpekade 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. Sundsvalls kommun i förhållande till Kommunkompassen: En sammanfattande genomgång**

### **Inledning**

Sundsvalls kommun är belägen på Sveriges östkust och befinner sig geografiskt nästan mitt i Sverige. Staden är vackert belägen vid Ljungans utlopp och med närhet till höga kustens storslagna landskap. Kommunen hade 2002 drygt 93 000 invånare. En trend med vikande befolkningsunderlag under senare hälften av 90-talet, har under de senaste åren vänt till en svag ökning.

De största arbetsgivarna i kommunen är den kommunala förvaltningen, landstinget och pappersindustrin med bl.a. SCA Forest Products AB och Metso Paper Sundsvall AB. Kommunen har en förhållande vis hög andel sysselsatta inom service- och tjänstesektorn. Ett tecken på ett expansivt näringsliv är att nyföretagandet ökade med 15 % under 2002.

Mitthögskolan har ett av sina campus i Sundsvall med omkring 3 500 av högskolans knappt 13000 studenter. De övriga högskolorerna är Härnösand, Örnsköldsvik och Östersund. Sundsvall utsågs 2000 och 2002 till Sveriges studentvänligaste stad.

Kommunorganisationen är strukturerad i en ”klassiskt” nämndförvaltningsstruktur. I förvaltningarna fanns det drygt 8 700 anställda vid utgången av 2002. Kommunens ekonomiska resultat var för senaste budgetåret svagt negativt. Orsaken härleds till bl.a. till ökade kostnader för nyetablering av skolor, förskolereformen och reparationskostnader efter översvämningarna 2001.

Utvärderingsgruppen besökte kommunen under första veckan i september 2003. Gruppen gick igenom ett urval av dokument och rapporter som underlag för sina värderingar av kommunens förvaltningspraxis. Totalt intervjuades ett knappt 40-tal personer under de tre dagar som utvärderingen tog i anspråk.

### **En kort sammanfattning över resultatet**

Som påpekats ovan är Sundsvalls Kommun organiserad enligt en klassisk modell med en nämnd – en förvaltning. Den politiska tyngdpunkten i kommunens organisation ligger på nämnderna. Denna typ av organisation kännetecknas ofta av en hög grad av professionalism. Verksamheterna brukar arbeta med mycket delegerat ansvar när det gäller sådant som målformulering, budget, uppföljning m.m. För den enskilda förvaltningen är detta oftast inte till en nackdel, men utifrån ett kommunalt helhetsperspektiv kan det uppstå problem. Detta kan vara aktuellt när

det gäller att effektivt utnyttja resurser i samverkan över förvaltningsgränser. I de flesta fall leder samordning till effektivare resursutnyttjande sett från ett helhetsperspektiv. Ett annat område där det kan uppstå problem är när det gäller besluta om prioriteringar och omfördelning av resurser i situationer av minskade ekonomiska tillgångar eller när en kommun är utsatt för ett förändringstryck som man inte själv råder över. Idag handlar det i många svenska kommuner om ökade kostnader inom vissa sektorer, t.ex. inom äldreomsorg och den sociala sektorn. Det kan också vara minskat skatteunderlag, statliga beslut som förändrar kommunens förutsättningar (t.ex. maxtaxa) och kostnader för ökade sjukskrivningar. Det kan också nämnas att en kommun som framgångsrikt vill kliva fram och profilera sig för att locka nya företag och människor till den geografiska kommunen, inom kommunorganisationen behöver en gemensam övergripande helhetsbild där respektive verksamhet ser sin del och sitt ansvar i en helhet. Denna helhet är inte tydlig och synlig i Sundsvall.

Utvärderarnas uppfattning är att Sundsvalls kommun har börjat en diskussion kring att lyfta fram nya utvecklingsfrågor utifrån ett kommunövergripande perspektiv. För att lyckas med denna ansats, måste en förändringsprocess startas, där både politiker och tjänstemän är engagerade. Diskussioner bör då föras kring *vart* man skall gå och *hur* man skall göra för att komma dit. Frågor som är viktiga att besvara i en sådan diskussion är dels om kommunen är "rätt" organiserad för att möta framtiden och dels om lednings- och styrsystem är anpassade till en föränderlig omvärld.

Denna rapport kan utifrån de åtta kriterier som nämnts ovan, ge bränsle åt en initial diskussion kring vad man bör inrikta sig på i en sådan förändringsprocess. Några saker som tas upp kan det säkert finnas skäl till att inte prioritera, kanske på grund av politisk uppfattning, medan andra frågor kan kännas riktigare från Sundsvalls eget perspektiv. Verktøget Kommunkompassen ger inte sken av att förmedla *en* sanning, utan det ger snarare en ögonblicksbild som helst skall läggas ihop med annan kunskap om kommunen.

Det är också viktigt att säga att det finns flera starka sidor i Sundsvall som man måste fortsätta att utveckla. Två områden där kommunen ligger bra till är "sambäddning" och "ledning, decentralisering och delegering". Här finns flera exempel som kan tjäna som förebilder för andra kommuner.

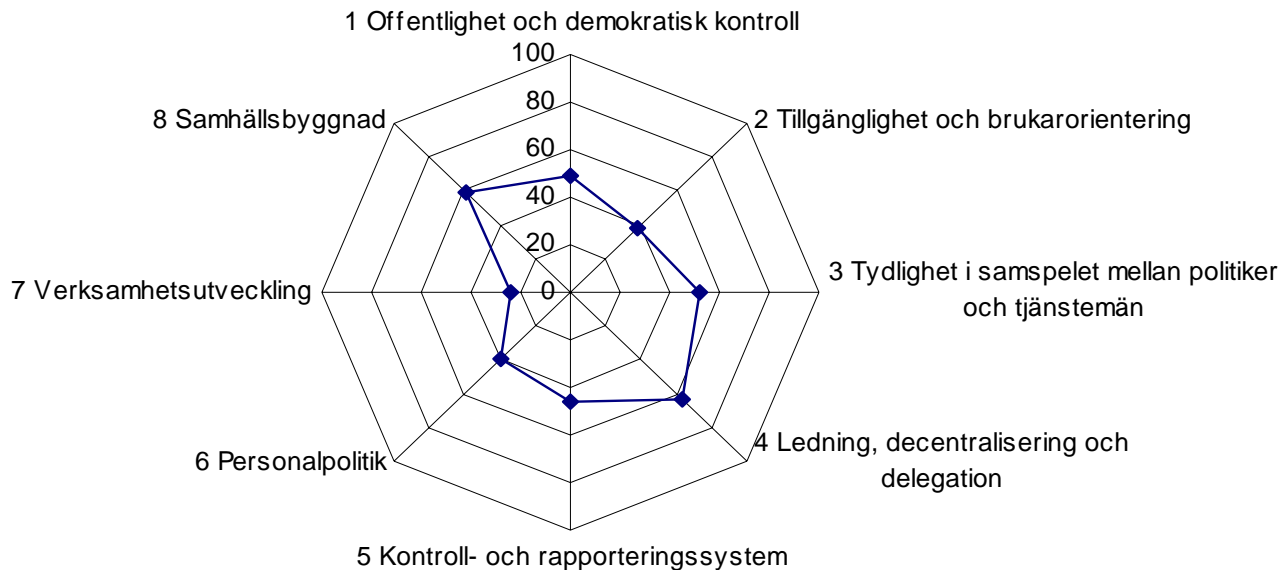
Kommuner som det kan vara intressant att jämföra sig med, nämns i presentationen under varje område. Där kommer vi att utförligare presentera starka och svaga sidor i kommunen. I slutet finns en sammanställning över Sundsvalls poäng varje delfråga och även en jämförelse med fyra andra kommuner som utvärderats enligt kommunkompassen.

Tabell 1. Sundsvallskommun 2003 i förhållande till Kommunkompassens kriterier.

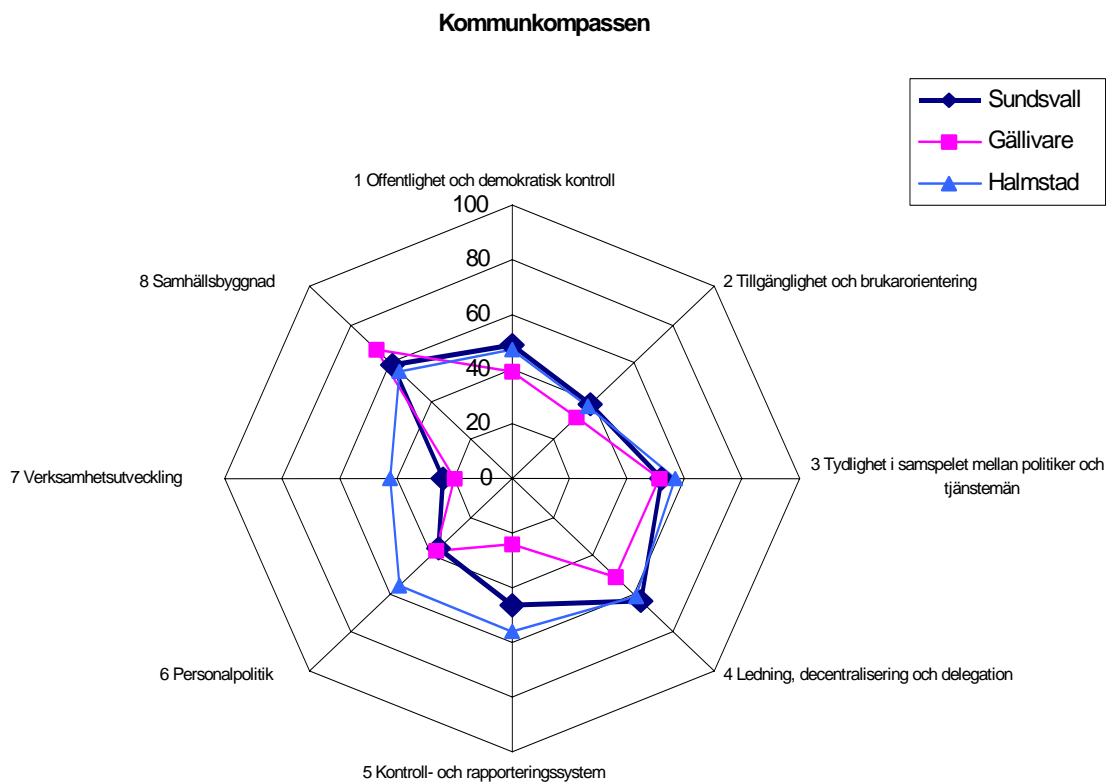
Öppenhet, demokratisk kontroll	49
Medborgar-/brukarorientering	38
Tydlighet i samspelet politiker- tjänstemän	52
Ledning, decentralisering, delegering	63,5
Kontroll, rapportering	46
Personalpolitik	40
Verksamhetsutveckling	24
Samhällsbygge	59
Totalt	371,5

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

### Kommunkompassen Sundsvall



Liknande utvärderingar enligt Kommunkompassen har gjorts i 13 svenska kommuner under 2002-2003. I spindeldiagrammet nedan jämförs Sundsvall med två av dessa kommuner, Halmstad (2002) och Gällivare (2003). Halmstad är storleksmässigt (86 000 invånare) jämförbar med Sundsvall och Gällivare är en annan Norrlandskommun som utvärderats. Fler kommuner att jämföra Sundsvall med anges i slutet av rapporten.



### 3. Värderingar i förhållande till kriterierna 1-8

#### Område 1 Öppenhet och demokratisk kontroll

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

Öppenhet och demokratiskt inflytande är nyckelord för många kommuner när det gäller att definiera hur man arbetar utifrån ett medborgarperspektiv. Det är mer sällan man går på djupet och ifrågasätter vad dessa ord står för. Kommunkompassen vill här fokusera på vad som är hörnstenarna i medborgarnas möjlighet att få insyn och kunna påverka kommunens verksamhet. Många menar att medborgarnas inflytande helt skall gå genom den politiska partistrukturen och de förtroendevalda politikererna. Andra menar att den kommunala organisationen kan vara en viktig länk till att kommunicera med kommunens invånare. Utvärderarna har inte tagit ställning i denna fråga, utan försökt utröna hur man i Sundsvall arbetar för att i sina verksamheter ge medborgarna inflytande och lyssnar på synpunkter som kan komma fram.

Det finns flera spännande exempel på områden där man försöker öka kontaktytorna med Sundsvallsborna. Ett projekt för att utveckla 24-timmarsmyndigheten har startats upp med bland annat en antagen policy för inriktningen. Mycket återstår dock fortfarande för att effektivare utnyttja modern IT-teknologi för att göra ytterligare information och direkta tjänster tillgängliga direkt via Internet till medborgarna.

Närliggande projektet om 24-timmarsmyndigheten finns kommunens tankar om att publicera lednings- och informationssystem (LIS) på Internet. Idag finns det endast tillgängligt via Intranät, men utformningen av detta är sådant att det mycket väl kan förstås av Sundsvallsbor som vill se hur olika verksamheter utvecklar sig över tid.

Kommunens hemsida är ett gott exempel för hur man redan idag på ett strukturerat sätt erbjuder information med en god täckning för de flesta kommunala och politiska verksamheter. Tidningen "Magasin Sundsvall" är ytterligare ett viktigt sätt att nå ut med information till medborgarna. Kommunen säger sig också arbeta systematiskt med pressutskick. Det finns två dagstidningar i kommunen som oftast skriver något som bygger på dessa pressutskick.

I Sundsvall har man kommit en bit på väg när det gäller att ökat inflytande för medborgarna. Man har bl.a. fått pris för demokratiarbete bland utvecklingsstörda. Kommunfullmäktige, Kommunstyrelse och vissa nämnder har haft sammanträden utanför förvaltningshuset och socialnämnden har gjort försök med frågestunder innan sammanträden. Sammanträdestider och protokoll finns på Internet. Intrycket är att kommunen prövar sig fram. Utvärderarna bedömer det som viktigt att man sätter in dessa spridda försök i en strategi för att finna ett gemensamt förhållningssätt när det gäller att öppna upp den politiska beslutstrukturen för Sundsvallsborna.

Ett spännande projekt som rör medborgarinflytande och där det går att hämta inspiration från finns i Kalix. Andre intressanta exempel finns i Karlskrona och i ”aktive borgerprogrammet” i den norska kommunen Larvik.

När det gäller att utveckla det demokratiska inflytandet finns det några förbättringsområden. Ett sätt för att kunna skapa engagemang kan vara att publicera lättläst information om vad som är på gång när det gäller beslut. Idag finns inte många sådana exempel på lättförståelig information, varken skriftlig eller på Internet. Samma sak gäller information om vad som har beslutats. Kommunala beslutsprotokoll brukar inte anses vara de mest lättlästa. Kommunala beslut och dess konsekvenser skulle kunna sammanfattas och publiceras på Internet. Även omfattande handlingar som budget, årsbokslut, m.m. skulle kunna publiceras i mer populariserade former.

Ett annat område som kan väcka intresse bland medborgarna är medborgar- och brukarundersökningar. Intrycket är att sådana undersökningar inte genomförs systematiskt och framförallt är resultaten från dem som görs mycket svårt att hitta. Oftast är invånare intresserade av vad kommunen åstadkommer och vad allmänheten tycker om olika tjänster. Många gånger ger sådana undersökningsresultat en positivare bild än den som ventileras i massmedia och bland negativa tyckare i tidningars insändarspalter. De senare kan ofta få oproportionellt stort genomslag.

Några goda exempel på kommuner som arbetat med att publicera tydlig information om resultat finns bland många finska kommuner.

## **Område 2 Tillgänglighet och brukarorientering**

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

Sundsvall har inte tagit fram någon gemensam inriktning eller policy när det gäller sitt förhållande till brukarna (kunderna). Det finns ändå några goda exempel på hur man arbetar för att anpassa tjänster efter brukarnas önskemål. I socialtjänsten har nämnden arbetat fram en synpunkts- och klagomålpolicy. Här finns en verksamhetsenhetlig blankett och framtagna rutiner för hantering och analys av inkomna klagomål. Den logiska följderna vore att hela kommunen införde samma system för alla brukare. Det skall inte ställas krav på brukaren att veta var och hur man i organisationen skall framföra en synpunkt eller ett klagomål, utan det skall vara kommunorganisationens gemensamma ansvar att tillse att en synpunkt hamnar hos den som är ansvarig. Flera svenska kommuner har infört ett övergripande synpunkts/klagomålssystem. Exempel som kan nämnas är Södertälje, Tyresö och Staffanstorps.

Brukarundersökningar görs ute i verksamheterna, men som tidigare nämnts är det svårt att hitta resultaten och i många fall saknas kontinuitet och systematik kring



analysen av resultaten. Kommunen planerar nu en gemensam medborgarundersökning som kan ge intressant kunskap kring möjliga förbättringsområden.

Intrycket är att förhållningssättet till just brukarkontakter ser väldigt olika ut i olika förvaltningar. Viktiga frågor för kommunen är: Vad är en brukare? Finns begreppet kund och vad står det för? Finns det något gemensamt för alla förvaltningars förhållande till sina ”kunder”?

Idag arbetar flera kommuner med varumärkesbyggande, s.k. ”branding”, vilket många gånger innehåller just ett gemensamt förhållningssätt till brukarna eller kunderna. Ett exempel att lära av är Hjörning, Danmark.

I Sundsvall arbetar några förvaltningar med olika typer av utbildningar kring bemötande. Som på flera andra områden saknas däremot ett gemensamt anslag. Intressant kan vara att studera begreppet ”Seamless service” som myntats av Phoenix i USA.

En ökad tillgänglighet där medborgare kan nå information och få enkla tjänster utförda, kan ges via servicekontor eller andra enheter som ligger utanför kommunhuset. Vårt intryck är att mötet med kommunorganisationen till stor del sker i kommunhuset, som för många kan tyckas vara en lite skrämmande institution med många rum, korridorer och trappor. Flera kommuner har inrättat direkta servicekontor eller låter t.ex. bibliotek ta över en del av dessa uppgifter. Exempel kan hittas i danska kommuner som Hjörning och Fredrikshamn.

Sammanfattningsvis kan sägas att det förekommer flera projekt och åtaganden i arbetet med att bli mer brukaranpassade i Sundsvall, men detta arbete bildar inte en helhet och i vissa fall förekommer en suboptimering eftersom samma sak görs på så många olika sätt.

### **Område 3 Tydlighet i samspelet politiker – tjänstemän**

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

Inom detta område upplever många svenska kommuner problem. Samtidigt kan det sägas att de kommuner som lyckas ge politiken ett tydligt verktyg för att styra och prioritera verksamheter, kommit långt när det gäller att stå rustad inför de förändringar som kommer för den offentliga sektorn. Ett sådant system bör byggas upp genom en effektiv målkedja som innehåller uppföljningsbara mål utifrån både ekonomiska och kvalitetsmässiga indikatorer.

Kommunen når här en relativt hög nivå poängmässigt. Detta kommer sig av att Sundsvall hävdar sig väl när det gäller att tydliggöra roller mellan politiker och tjänstemän i nämnderna. I flera förvaltningar, även om det inte är ett enhetligt intryck, gör politikerna återkommande besök ute i verksamheter och är därigenom också insatta i den verksamhet de ansvarar för. När det gäller rapporteringssystem från verksamhet till politiskt nivå har kommunen ett väl fungerande ekonomiskt rapport-

ringssystem och på försök finns även ett lednings- och informationshanteringssystem som innehåller verksamhetsindikatorer.

Däremot saknas en mycket viktig dimension i målformuleringsarbetet. Det är idag brist på tydliga och heltäckande mål och resultatindikatorer på kommunövergripande nivå. De övergripande målformuleringar som finns är mycket allmänt hållna och är svåra att följa upp. Verksamhetsmått anges men dessa är bakåtblickande och inte angivna med målnivå i budget eller flerårsplan. Flera personer vittnar om att det är besvärligt att förstå vilka prioriteringar kommunledningen vill göra, eftersom den övergripande styrningen bara sker via den ekonomiska budgetramen.

Idag finns en lokal regeringsförklaring i Sundsvall. Hur denna styr och påverkar kommunens arbete är idag svårt att se. Det borde finnas en tråd som löper från denna över kommunens långsiktiga plan, över budgeten ner i respektive nämnds egna planer och budgetar. Samtidigt skall det givetvis också finnas en utvärderingskedja som tydligt kan verifiera de mål och utfästelser som kommunen har antagit. Nyckel till framgång är om man lyckas knyta ihop ekonomiska mått med kvantitets och kvalitetsmått. Intressanta, om ej färdigutvecklade försök på detta område finns i Trollhättan (målstyrning), Uddevalla (balanserade styrkort) och Botkyrka (målstyrning).

När det gäller att skapa ett förändrings- och utvecklingsklimat, så är det väldigt viktigt att en kommun har arenor där politiker och tjänstemän informellt kan diskutera strategiska frågor. Möten av denna karaktär förekommer på nämndsnivå. Utvärderarnas intryck är däremot att det idag inte förekommer sådana arenor som används systematiskt och återkommande för att diskutera kommunövergripande frågor.

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

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

Inom detta område uppnår Sundsvall sitt bästa resultat. En förklaring kan säkert hämtas ur Sundsvalls organisationsstruktur med mycket ansvar fördelat ut till nämnderna. Just den stora frihet som olika nämnder men även förvaltningar har, är något kommunen skall värna om. Det finns i Sundsvall en stor frihet att disponera medel som anslagit till verksamheten och över/underskott på budget förs för de flesta relativt fritt mellan budgetåren.

Kommunen har ett stort antal olika EU-projekt och samarbete med externa parter, som ger resursmässigt tillskott till organisationen. Några exempel som kan nämnas är Stadsbyggnadsförvaltningens samverkan med fastighetsägare, samt EU-anslag när det gäller upprustning av "Stenstaden" och projektet "Svartviksområdet". Flera internationella erfarenhetsutbytesprojekt med EU-bidrag bedrivs inom skolan.

Det finns många samarbetsprojekt mellan olika förvaltningar och olika organisationer ute i samhället kring vissa målgrupper. Exempel som kan nämnas är ”Sun Sam” och ”Ledsagarservice”, vilka är ett samarbete mellan försäkringskassan, arbetsförmedlingen, socialförvaltningen och arbetsmarknadsenheten. Ett problem som tycks finnas är att det i flera fall är svårt att hitta dokumenterad och återkommande uppföljning av dessa samverkansprojekt. Det kan i flera fall vara svårt att se om uppsatta mål uppnås, om resurser används på rätt sätt eller om lärdomar av projekten förs in i de medverkande parternas verksamheter.

Kommunen har nyligen genomfört ett ledarskapsprogram (LUFO) som erbjudits alla chefer. Inriktningen på programmet har varit det personliga ledarskapet. Detta tycks ändå inte varit helt obligatoriskt och det verkar inte heller vara ett krav att ha genomgått programmet för att erhålla en chefstjänst. Det borde vara en möjlighet att bygga vidare på detta ledarskapsprogram för att skapa diskussioner kring vad som är gemensamt för ledarskap just i Sundsvall och vad som kännetecknar och driver denna organisation framåt. Vid några av intervjuerna har det tydligt framkommit att ledare känner sig som en viktig del i sin förvaltning, men känner sig mer osäker på sin roll och betydelse i ett kommunalt helhetsperspektiv.

Utvärderarnas intryck har varit att det inom ledarskapet finns en hel del horisontell kommunikation, t.ex. inom en förvaltning, men mindre kontakter mellan olika förvaltningar. Intressanta försök till att bryta detta mönster har varit de heterogent sammansatta grupperna i ledarskapsprogrammet och den mentorsbank som skapats för ledare i kommunen. I denna mentorsbank finns även representanter för näringsliv och andra organisationer utanför kommunen.

## **Område 5      Kontroll och rapportering**

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

Kontroll och rapporteringsrutiner är goda när det gäller Sundsvall ekonomi. Rapporter från förvaltningar och nämnder görs var fjärde månad. Då ekonomiska underskott uppträder kan berörda nämnder tvingas avlägga månadsvis rapporter till finansutskottet. Här kontrolleras då att antagna besparingsåtgärder ger resultat. Detta är utifrån ett renodlat ekonomiskt perspektiv helt tillfyller.

Problemet är att det finns liten och i vissa fall ingen koppling mellan kostnader och redovisade verksamhetsindikatorer i rapporteringssystemet. Det är i rapporteringssystemet mycket svårt för kommunledning att se och förstå vad nämnderna åstadkommer när det gäller verksamhet under det löpande budgetåret. Denna verksamhetsrapportering sker i stort sett endast från förvaltning till nämnderna. För finansutskott och KS blir det då en tuff uppgift att kunna bygga ihop en helhetssyn under löpande budgetår. Även när det gäller årsbokslut slår kommunens tydliga nämndorientering igenom. Nämnderna har egna kulturer och redovisningsätt för verksamhet. Det får sitt uttryck i verksamhetsredogörelser som är skrivna på helt olika sätt och där verksamhetsresultat redovisas så att det ställs väldigt höga krav på KS- och KF-politiker för att kunna bilda sig en uppfattning vart Sundsvalls kommun utifrån helhetsperspektiv är på väg. Ett sådant heterogent

rapporteringsystem avseende verksamhet, gör det mycket besvärligt för kommunledning att göra riktade och avvägda besparingar och omfördelningar. Det finns en stor risk i ett system där verksamhetsmål inte kopplas till ekonomi. Denna risk består i att mål blir ottydliga och skapar stress i organisationen, eftersom man inte riktigt vet vad man skall göra i förhållande till de resurser man har till förfogande.

Utvärderarnas åsikt är att kommunen borde försöka ta fram ett mer ensartat rapporteringssystem från nämnderna och lägga ett tydligare fokus på att redovisa verksamhet kopplat till den ekonomiska rapporteringen. Det finns några intressanta positiva exempel i kommunen, som borde diskuteras utifrån ett helhetsperspektiv. Socialnämnden har arbetat med att i sin verksamhets- och utvecklingsplan försöka förtydliga målkedjan och till denna knyta åtgärder som skall göras. Man har även arbetat med att ta fram verksamhetsbeskrivningar för sitt ansvarsområde, där bl.a. personaltal, kompetensutvecklingstal och andra viktiga nyckeltal beskrivs. Fastighetsförvaltningen har gjort goda försök när det gäller att redovisa måluppfyllelse i sin årsredovisning. Ett system för att redovisa verksamhet finns som tidigare nämnts i kommunens försöksprojekt med ett ledningsinformationssystem. Detta finner vi mycket intressant och det borde utvecklas till att få en större betydelse när det gäller att följa verksamhet från ett kommunledningsperspektiv.

En viktig tvärspektoriell rapport som det går att hitta inspiration ifrån är "Hälsan – rättvist fördelad?". Även om denna rapport inte är knuten till specifika mål, ger den ändå ett väldigt tydligt exempel på hur man kan redovisa och enkelt beskriva en komplex verklighet. Här finns många intressanta tal som sätts ihop till en tydlig och lättläst helhet med diagram, text och kartor. Även i Sundsvalls Livsmiljöboks slut finns sätt att redovisa verksamhet som borde kunna överföras till andra verksamhetsboks slut.

## **Område 6    Personalpolitik**

- 6.1            Hur stor vikt läggs vid personalutvecklingsåtgärder?
- 6.2            Förekommer prestationslönesystem?
- 6.3            Förekommer arbetsmiljöundersökningar?
- 6.4            Förekommer medarbetarsamtal?
- 6.5            Bedrivs chefs-/kompetensutveckling i samverkan med privata sektorn?
- 6.6            Hur stor är personalutvecklingsbudgeten?

Inom detta område finns både positiva exempel där Sundsvall har kommit långt och förbättringsområden där det finns utrymme för utvecklingsåtgärder.

När det gäller arbetsmiljöområdet har kommunen ett system med övergripande undersökningar vart annat år. Frågorna är lika för alla och spänner över både fysisk och psykosocial miljö. Denna övergripande undersökning följs på många arbetsplatser upp av lokala undersökningar där facket oftast är inblandat. En brist med dessa undersökningar är att det inte går att se ett gemensamt mönster för hur resultatet tas upp, utvärderas, analyseras och leder till förbättringsåtgärder. Intrycket är att det sker mycket olika och är starkt beroende på enhetschefens beslut och engagemang.

När det gäller kompetensutveckling sker detta på olika sätt i organisationen. Grundmodellen är att medarbetarsamtalet skall leda till en analys och till upprättande av mål utifrån både verksamhetens och individens framtida kompetensbehov. Det visar sig att hur detta görs är väldigt olika beroende på vilken arbetsplats man tittar på. Här finns utrymme för att hitta ett mer gemensamt förhållningssätt till hur kompetens kartläggs och utvecklas. Det finns goda exempel inom organisationen på hur detta kan göras. Utvärderarna fann ingen tydlig övergripande strategi för kompetensutveckling när det gäller kommunens framtida behov. Flera verksamheter vittnade också om att besparingar ofta drabbar just kompetensutveckling för personal. Det finns ingen samlad kostnadsbild över hur mycket resurser som läggs på kompetensutveckling i organisationen.

Som tidigare har nämnts, har kommunen genomfört ett gemensamt ledarskapsprogram. Intressant att notera är de nätverk av chefer som fortfarande möts efter utbildningen. Ett mentorsprogram för chefer har startats. Det har inte gått att se hur frekvent detta program använts. Positivt är att det även finns chefer från verksamheter utanför kommunen i programmet.

Möjligheten att använda flexibel lönesättning är stor i kommunen, men i praktiken görs det med stor försiktighet. Löneutrymmet begränsar också möjligheter till differentiering. Kommunen har delegerat ut ansvaret till lokal nivå när det gäller att upprätta lönekriterier. Intrycket är att det ser väldigt olika ut hur dessa är utformade.

#### **Område 7 Verksamhetsutveckling**

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

Område 7 är Sundsvalls svagaste område. Samtidigt finns här också den största utvecklingspotentialen. Fokus i detta kriterium är just de sidor som kommunen hittills medvetet eller omedvetet inte valt att utveckla. Det handlar mycket om gemensamma system för utvecklingsarbete och överföring av idéer/kompetens i organisationen. Andra områden som belönas är heltäckande jämförande studier med andra kommuner och privata aktörer, samt effektivt utnyttjande av IT-teknologi för att effektivisera det interna arbetet.

Det är viktigt att nämna att Sundsvall har anslag som på sikt kan ge tydliga effekter på detta område. Det finns bl.a. på kommunledningskontoret diskussioner kring ett övergripande förhållningssätt till utvecklingsarbete i kommunen. Här ligger det gemensamma lednings- och informationssystemet, ledarskapsprogrammet, den övergripande medborgarundersökningen, ett bra Intranätsystem, samordning när det gäller personalpolitik, m.m. Sundsvall har nämnder och förvaltningar som var för sig arbetar med frågor som berör detta område. Där finns det goda exempel som organisationen kan hämta inspiration ur. Fastighetsförvaltningen har startat ett kvalitetsar-

bete som relaterar till standarden ISO 9 000. Flera förvaltningar jämför sig på olika sätt med andra utförare. Ett exempel är jämförelser inom sociala sektorn med Umeå, Skellefteå, Luleå och Sundsvall. Förvaltningarna arbetar också med att försöka jämföra sig med andra kommuner genom SCB:s eller liknande databasers nyckeltal. Erfarenheterna är tyvärr detsamma för andra som arbetar med dessa nyckeltal. Trots att de skall var framtagna på samma sätt, visar det sig att bakomliggande skillnader i organisation, kostnadsbokföring m.m. gör dessa tal svåra att använda för jämförande studier.

Utvärderarna tror att det är viktigt att den diskussion som startat kring övergripande utvecklingsarbete resulterar till konkreta åtgärder, för att föra ihop kommunens olika metoder för verksamhetsutveckling till en helhet. Det handlar inte om att toppstyra organisationen. Inte betyder det heller att man måste arbeta efter internationella standards för kvalitetsutveckling, t.ex. ISO 9 000 och 14 000, även om dessa system är mycket användbara även i en offentlig verksamhet. Det viktiga är att hitta gemensamma ramar för förbättringsarbetet där respektive nämnd och förvaltning fortfarande har stor frihet att inom dessa ramar utforma systemet så att det passar den egna verksamheten. Syftet måste vara att försöka få delarna i organisationen att samverka kring den helhet som utgör Sundsvall kommun. Hur detta system eller dessa ramar skall se ut kan man diskutera, men ett mål måste vara att en politiker eller anställd känner igen sig när det gäller arbetssätt och system oberoende i vilken del av organisationen man verkar.

Utförarorganisationen ”proAros” i Västerås Stad har startat ett intressant kvalitetsarbete som kan inspirera.

## **Område 8. KOMMUNEN SOM SAMHÄLLSBYGGARE**

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

Här finns kommunen näst bästa område. Sundsvall är en kommun med hög aktivitet inom både näringslivssektorn och fritids-/kultursektorn. Kommunorganisationen är i många avseenden en aktiv part för att stödja utveckling i den geografiska kommunen. Det finns flera exempel på åtgärder och projekt som kan tjäna som goda exempel för andra kommuner.

När det gäller näringslivsarbete finns flera saker att nämna. Kommunen har tagit fram en utvecklingsplan för tillväxt och arbete i Sundsvall 2003. Flera av anslagen i planen har kopplingar till åtgärder som redan startat upp. Åkroken AB, är arena för att underlätta kompetensutveckling inom kommunens olika profil och spetsområden. Den grundläggande uppgiften är att bygga broar mellan högskola, forskning och företag. Åkroken ägs av näringslivet och Sundsvall kommun. Mitthögskolan är en viktig part när det gäller att fånga upp kompetent arbetskraft. Bl.a. drivs ett ”Career Center” för att få skapa kontakter mellan studenter och kommunens företag. Det finns en ”inflyttningsledare” på kommunen som har till uppgift att försöka få fler personer att flytta till Sundsvall. ”Invest in Sundsvall” är också ett företag som ägs av kommunen och näringsliv. Företagets huvudsyfte är att etablera nya företag i kommunen. Ytterligare ett exempel på nytänkande är ”Företagslotsen”. Detta är en

service till näringslivet, där man kan få hjälp med myndighetskontakter, råd kring kommunala tjänster som bygglovshantering och allmän rådgivning kring ekonomi, m.m. Devisen ”En dörr in – många dörrar ut” gäller.

Sundsvalls kommun har ett mycket brett internationellt kontaktnät som används i allt från utbyte mellan skolor till näringslivsutveckling. Några av de nätverk där kommunen verkar är: **UBC** – Union of the Baltic Cities, ett samarbetsforum för länderna kring Östersjön, **ICLEI** – The international Council for Local Environment Initiatives, **Les Rencontres**, ett nätverk för att diskutera kulturfrågor i Europa och Sandönätverket, ett samarbetsforum för aktörer med internationellt intresse inom Jämtlands och Västernorrlands län. Norrlands och Jämtlandkommunerna samarbetar även kring ett lokalt Brysselkontor, ”North Sweden”.

Även när det gäller samverkan med förenings- och kultursektorn finns många goda ansatser. Ett gott exempel som kan nämnas är arbetet med att i tre stadsdelar starta upp nätverk mellan lokala intressenter och föreningar, för att förbättra image och utveckla stadsdelarna. Detta har bl.a. lett till att skadegörelse i skolan minskat i stadsdelen Naksta.

Om något förbättringsområde skall pekas ut, skulle det kunna vara avsaknaden av övergripande strategier kring den framtida utvecklingen av förenings- och kulturlivet i Sundsvall. Dessa sektorer är enligt forskning mycket viktiga för en kommuns attraktionskraft och utvecklingspotential. Det är därför viktigt att det finns en medveten strategi kring utvecklingen och hur förenings- och kulturliv samspelar med kommunal service, näringslivsutveckling, turism, m.m.

#### **4. Slutord**

Återigen är det viktigt att påpeka att Kommunkompassen inte täcker upp allt som görs i Sundsvall. Fokus ligger på vissa områden och det är ett kommunövergripande som är viktigt. Som nämnt i texten görs mycket bra ute i nämnder och förvaltningar, men så länge detta inte är en del av ett helhetsperspektiv ger inte utvärderingsmetoden plus för detta.

I ovan tas flera starka och svaga sidor upp i den löpande texten per område. Sundsvall hävdade sig väl jämfört med svenska medelkommuner inom områdena ”Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän” (område 3), ”Ledning, decentralisering och delegation” (område 4) och ”Samhällsbyggnad” (område 8). Nedan sammanfattas några av Sundsvalls starka sidor, samt möjliga förbättringsområden. Dessa kan utgöra en grund för diskussioner kring fortsatt utveckling kring verksamhetsutveckling.

#### **Starka sidor**

- Kommunen har en tydlig uppdelning mellan politik och tjänstemannaorganisation på nämndsnivå.
- Många nämndspolitiker är kunniga och engagerade i de verksamheter som man ansvarar för.
- Det finns i kommunen ett väl fungerande ekonomisk rapporteringssystem.
- I Sundsvall är delegering av ansvar ut i organisationen tydlig. Det råder stor frihet att hantera ekonomiska medel, anställa personal och för chefer ”leda” sin verksamhet.

- Många enheter hittar samverkanspartner med andra interna eller externa aktörer och medverkar i EU-projekt, vilket ger möjlighet att effektivare utnyttja resurser för sin verksamhet.
- Ett chefsutvecklingsprogram har genomförts, vilket startat diskussioner kring ledarskap utifrån ett kommunövergripande perspektiv.
- Övergripande arbetsmiljöundersökningar görs, vilket leder till att olika enheter kan jämföra sig med varandra.
- Kommunen är aktiv när det gäller att stimulera det lokala näringslivet och har inrättat ett antal forum där kommun och näringsliv samverkar.
- Sundsvall har ett brett internationellt kontaktnät både inom offentliga och inom näringslivsfrågor.

### **Förbättringsområden**

I flera av de nedanstående förslagen ligger en grundsyn att Sundsvall bör arbeta mer utifrån ett kommunövergripande perspektiv. Ett perspektiv där den politiska riktningen synliggörs både för organisationen och för medborgarna.

- Kommunen bör gå vidare med arbetet att öppna upp kanaler för att öka medborgarengagemang. Det kan handla om att tillgängliggöra populariserade handlingar som beskriver beslut, budget, årsbokslut, medborgar och brukarundersökningar, m.m.
- Ett gemensamt förhållningssätt till begreppet brukare eller kund saknas. Det kan handla om varumärkesbyggande knutet till policy för bemötande, utbildning kring service, ökad tillgänglighet, en gemensam hantering av synpunkter och klagomål, samt återkommande och offentliggjorda medborgar/brukarundersökningar.
- Målformuleringar i övergripande styrdokument måste vara tydliga och uppföljningsbara. De skall också bilda en kedja ner i nämnder och verksamhet. Övergripande politik måste kunna sätta spår ute i organisationen.
- Kommunen bör inrätta forum där politisk och tjänstemannaledning återkommande kan diskutera strategiska utvecklingsfrågor.
- Kommunens rapporteringssystem bör utvecklas när det gäller att tydliggöra uppföljning för verksamheter. Detta gäller både löpande under året och i årsbokslut. Speciellt viktigt är detta utifrån ett kommunövergripande perspektiv där helheten måste tydliggöras för Kommunfullmäktige och kommunstyrelse. Uppföljning av ekonomisk budget och verksamhetsmål måste byggas ihop och göras på ett enhetligt sätt.
- Arbetet med kompetensutveckling bör systematiseras och knytas ihop för att kunna få en bild av hur helhetssituationen ser ut.
- Kommunen bör starta upp ett gemensamt arbete med system för kvalitetsarbete/verksamhetsutveckling.



<b>KOMMUNKOMPASSEN - Resultat av huvudområden och delfrågor</b>			
<b>Sundsvall kommun</b>			
<b>1 Offentlighet och demokratisk kontroll</b>		<b>5 Kontroll och rapportering</b>	
1.1 Hur informeras medborgarna?	22	5.1 Hur detaljerat är rapporteringssystemet?	20
1.2 Hur främjas medborgarnas engagemang?	20	5.2 Hur sker rapportering från tvärssektoriella projekt och program?	9
1.3 Hur informeras medborgarna om resultat?	7	5.3 Strategier för att synliggöra kostnader	9
		5.4 Kontroll- och uppföljningsrutiner	8
<b>2 Tillgänglighet och medborgar-/brukarorientering</b>		<b>6 Personalpolitik</b>	
2.1 Har kommunen en brukarorienterad förvaltningsfilosofi?	1,5	6.1 Hur stor vikt läggs vid personalutvecklingsåtgärder?	7,5
2.2 Vilka åtgärder har satts i verket för att förbättra överskådligheten för medborgarna?	12	6.2 Förekommer prestationslönesystem?	8
2.3 Kan brukarna själva påverka serviceutbudet?	9	6.3 Förekommer arbetsmiljöundersökningar?	8,5
2.4 Genomförs brukar-/medborgarundersökningar?	10	6.4 Förekommer medarbetarsamtal?	12
2.5 Hur är hanteringen av klagomål från medborgare/brukare organiserad?	4	6.5 Genomförs chefs-/kompetensutveckling i samverkan mellan kommunen och privata sektorn?	4
2.6 Bedrivs utbildning i att bemöta allmänheten?	1,5	6.6 Hur stor är personalutvecklingsbudgeten?	0
<b>3 Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän</b>		<b>7 Verksamhetsutveckling</b>	
3.1 Hur är kvaliteten på målformuleringsarbetet?	9	7.1 Hur metodiskt sker närmandet till utvecklingsproblematiken?	2
3.2 Hur är delegation och ansvarsfördelning mellan politisk och administrativ nivå?	15	7.2 Strategisk serviceutveckling	4
3.3 Hur rapporterar administrationen till den politiska nivån?	18	7.3 Tillvaratas de anställdas erfarenheter och kreativitet på ett aktivt sätt?	0
3.4 Hur främjas den ömsesidiga förståelsen av uppgifter, roller och spelregler mellan politiker och administration?	10	7.4 Hur utbrett är användningen av informationsteknologi på arbetsplatserna?	9
		7.5 Hur aktivt används jämförelser som ett led i utvecklingsarbetet?	9
<b>4 Ledning, decentralisering och delegering</b>		<b>8 Kommunen som samhällsbyggare</b>	
4.1 Vilken frihet har institutionerna/resultat-enheterna i sin resursdisponering?	19,5	8.1 Vad gör kommunen för att stötta föreningslivet?	20
4.2 Hur utnyttjas möjligheter till samarbete och samordning över sektorsgränserna?	12	8.2 Kommunens samverkan med kulturlivet	6
4.3 Går det att ta lokala initiativ med avsikt att hitta egna intäktskällor eller etablera samarbete med externa organ för att stärka serviceutbudet?	18	8.3 Kommunen som partner för näringslivet	13
4.4 Hur klargörs den administrativa ledarrollen?	10	8.4 Kommunens internationella kontakter	20
4.5 Hur utövas den centrala ledningen över underställda avdelningar/enheter?	4		

\*Nivå 3 är det operationella batteriet av indikatorer knutna till de enskilda områdena

**Kommunens resultat i jämförelse med fyra andra kommuner**

<b>Kriterium</b>	<b>Gällivare</b>	<b>Halmstad</b>	<b>Kungälv</b>	<b>Sundsvall</b>	<b>Uddevalla</b>
1	39	47	50	49	62
2	31	37	39,5	38	65
3	51,5	57	63	52	74,5
4	50,5	61	72	63,5	76
5	24	56	46	46	57
6	36,5	55	57,5	40	44,5
7	20	42	54,5	24	55
8	66	56	77,5	59	72
<b>Totalt</b>	<b>318,5</b>	<b>411</b>	<b>460</b>	<b>371,5</b>	<b>506</b>

Svenska kommunförbundet har använt Kommunkompassen som utvärderingsinstrument sedan 2002. Tidigare har många norska, men även andra nordiska kommuner har använt utvärderingsmetoden. Sammanlagt har ett 60-70-tal kommuner utvärderats. Följande svenska kommuner har utvärderats förutom Sundsvall: Botkyrka (2003), Gällivare (2002), Halmstad (2002), Kalix (2003), Karlskoga (2002), Kungälv (2002), Lidköping (2002), Nacka (1996, 2003), Piteå (2003), Sandviken (2002), Trollhättan (2000, 2002, 2003), Västerås (2003).

Många av de svenska utvärderingarna finns åtkomliga via svenska kommunförbundets hemsida, [www.svekom.se](http://www.svekom.se).