

Sektionen för Demokrati och styrning

Kommunkompassen

Analys

av Sundsvall kommun

30 – 31 oktober 2006

Innehåll:

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

Harald Baldersheim, Oslo Universitet

Gunnar Gidenstam, Sveriges Kommuner och Landsting

1 Vad är Kommunkompassen

Kommunkompassen är ett verktyg för utvärdering och analys av kommuners sätt att arbeta. Verktyget har arbetats fram av Oslo Universitet i samverkan med Åbo Akademi och Kommunenes Sentralforbund i Norge. Det har använts i ett flertal kommuner i samtliga nordiska länder. Sveriges Kommuner och Landsting använder Kommunkompassen som ett av flera instrument för kommunal kvalitetsutveckling. Arbetet sker i samarbete med Harald Baldersheim och Morten Øgård, Oslo Universitet.

Kommunkompassen analyserar en kommun utifrån samspelet mellan

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

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

Vid en utvärdering inhämtar oberoende experter information från tre källor:

- Intervjuer
- Officiella dokument
- Kommunens hemsida.

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

Bedömningarna görs med utgångspunkt från åtta huvudområden. Varje huvudområde består av flera delområden inom vilka ett antal frågor belyses. Bedömningen görs mot bakgrund av teorier med betoning på mål- och resultatstyrning, decentralisering och medborgar- respektive brukarorientering.

De åtta huvudområdena är:

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

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

råden blir det naturligt att koppla handlingsplaner för förändring. Många kommuner väljer sedan att efter några års arbete genomföra en förnyad utvärdering med hjälp av kommunkompassen för att på så sätt få sina förbättringsinsatser bekräftade.

2 Sundsvall kommun i förhållande till Kommunkompassen: En sammanfattande genomgång

Allmänt om Sundsvall kommun

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 93 307 invånare vid utgången av år 2003. Vid utvärderingstillfället hösten 2006 var befolkningen uppe i drygt 94 500 invånare.

De största arbetsgivarna¹ i kommunen är den kommunala förvaltningen (8119 anställda), landstinget (3056 anställda) och SCA Forest Products AB och Metso Paper Sundsvall AB med dotterbolag (2974 anställda). . Kommunen har en förhållande vis hög andel sysselsatta inom service- och tjänstesektorn.

Sedan förra utvärderingstillfället har Mitthögskolan blivit Sveriges yngsta universitet (år 2995). Campus i Sundsvall har sedan förra gången ökat antalet studenter med 1500, från omkring 3 500 till ca 5000. De övriga universitetsorterna är Härnösand, Örnsköldsvik och Östersund. Sundsvall utsågs 2000, 2002, 2004 och 2005 till Sveriges studentvänligaste stad.

Kommunorganisationen

Mandatfördelningen i fullmäktige ser efter valet 2006 ut på följande sätt:

Socialdemokraterna	35
Moderata samlingspartiet	17
Folkpartiet liberalerna	8
Vänsterpartiet	4
Centerpartiet	7
Kristdemokraterna	4
Miljöpartiet de gröna	4
Sverigedemokraterna	2

Kommunorganisationen är strukturerad i en ”klassiskt” nämnd-/förvaltningsstruktur. Följande nämnder finns: kommunstyrelsen, stadsbyggnadsnämnden, fastighetsnämnden, miljönämnden, socialnämnden, barn och utbildningsnämnden, kultur- och fritidsnämnden, lantmäternämnden, nämnden för arbetsmarknad, utbildning och integration (NAVI). Alla dessa nämnder har en utförande förvaltning knutet till sig.

¹ Uppgifter om antal anställda 31 dec 2005

Utvärderingen

Utvärderingen av Sundsvall kommun genomfördes i slutet av november 2006 och var kommunens andra utvärdering enligt Kommunkompassens kriterier. Den första genomfördes hösten 2003. 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.

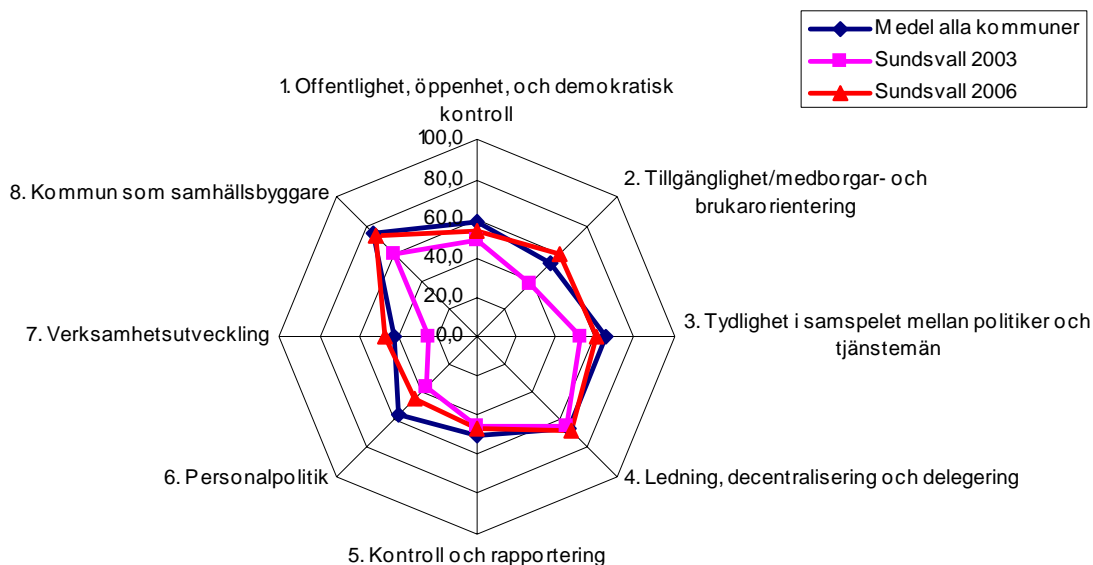
Sammanfattning av resultat

Tabell 1 Sundsvall kommun 2003 och 2006 i förhållande till Kommunkompassens huvudområden.

Sundsvall	2003	2006	% för- ändring
1 Offentlighet, öppenhet, och demokratisk kontroll	49,0	55	12%
2 Tillgänglighet/medborgar- och brukarorientering	38,0	59,5	57%
3 Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän	52,0	61	17%
4 Ledning, decentralisering och delegering	63,5	67,5	6%
5 Kontroll och rapportering	45,0	47	4%
6 Personalpolitik	36,0	44,5	24%
7 Verksamhetsutveckling	24,0	47	96%
8 Kommun som samhällsbyggare	59,0	72	22%
TOTALT	366,5	453,5	24%

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 Sundsvalls profil som den framstår utifrån Kommunkompassens poängberäkning. Som referens visas ett medel av alla de kommuner som utvärderats mellan 2002-2006 samt det resultat kommunen uppnådde år 2003.

Kommunkompassen, 3 kommuner



Sammanfattning av utvärderingen

Sundsvalls kommun utvärderades enligt Kommunkompassen för första gången år 2003. I utvärderingsrapporten från det tillfället gjordes en sammanfattande analys av Sundsvalls kommun utifrån Kommunkompassens kriterier. Den bild som beskrevs kan sammanfattas i att kommunen då uppfattades som en organisation med hög grad av delegation av ansvar till nämnder och förvaltningar. Många målformuleringar för kommunen togs fram i respektive nämnd i samarbete med förvaltningarna. Den övergripande riktningen i kommunen upplevdes oklar och styrkraften i de övergripande målen i kommunen ansågs vara svag. I rapporten föreslogs att Sundsvall skulle stärka det övergripande perspektivet och att det var viktigt att både politik och tjänstemannaorganisation var delaktig i detta arbete. Två meningar sammanfattar i rapporten från år 2003 förändringsarbetet som skulle kunna genomföras utifrån Kommunkompassens analys. *”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.”*

Vid Kommunkompassutvärderingen år 2006 har det skett några tydliga förändringar som ligger i linje med de förbättringsförslag som noterades i rapporten från år 2003. De tydligaste förbättringarna har skett inom område 2 ”Tillgänglighet/medborgar- och brukarorientering” och inom område 7 ”Verksamhetsutveckling”. Inom område 2 belönas ett ökat fokus på brukaren utifrån ett helhetsperspektiv. Det märks bl.a. i samband med mer samlad och enhetlig utformad information på t.ex. hemsidan som gör det lättare att identifiera Sundsvalls utbud av tjänster. Inom detta område ger även införandet av en kommunövergripande synpunkts och klagomålshantering (Synpunkt Sundsvall) ett tydligt utfall.

Förändringarna i område 7 kan även de härledas till ett mer kommunövergripande perspektiv. Arbetet med kommunens nya "Mål- och resursplan" har skapat grunden för ett enhetligt system för verksamhetsutveckling. Arbetet med jämförelser med andra genom ett ökat fokus på resultatmått noteras också som tydliga förändringar jämfört med år 2003.

Överhuvudtaget märks en ökad samling kring ett kommunövergripande perspektiv i Sundsvall. Förutom att informationsverksamheten idag sker kommunövergripande är processerna som är knutna till den nya mål- och resursplanen som börjar gälla fr.o.m. år 2007, den tydligaste förändringen i Sundsvall sedan den förra utvärderingen. I denna plan finns ett enhetligt och kommunövergripande sätt att beskriva både helhet och de olika verksamheternas uppgifter i helheten. Då Mål och resursplanen inte har börjat tillämpas fullt ut i organisationen ger den ännu inte fullt utfall i Kommunkompassen. Det är utvärderarnas bestämda uppfattning att Sundsvall måste fortsätta fokusera på att förankra och kvalitetssäkra processerna kring framtagning av mål och uppföljning av dessa. För detta krävs ett engagemang av politiker och tjänstemän i på alla nivåer i hela organisationen. Det finns stora förutsättningar för att Sundsvall ska kunna höja sig kraftigt poängmässigt i och med det fortsatta arbetet med mål och resursplanen. Detta kommer troligtvis att ge tydligast utfall i område 3 "Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän" och i område 5 "Kontroll och rapportering".

Ett område där det skett små förändringar sedan år 2003 är inom område 1 "Offentlighet, öppenhet, och demokratisk kontroll". Det är kommunens uttalade åsikt att mycket av medborgardialogen ska ske genom de politiska partiernas arbete som ligger utanför kommunorganisationen. Kommunkompassen belönar kommuner där dialogprocesser med medborgarna tydligt sker inom ramen för kommunfullmäktige, kommunstyrelse och nämnder. Detta skulle kunna vara ett sätt att stärka det kommunövergripande perspektivet i kommunen och därigenom ytterligare tydliggöra kommunfullmäktiges roll. Vid utvärderingen fanns indikationer på att de nya processerna kopplade till mål- och resursplanen inte tillräckligt vitaliserat kommunfullmäktiges roll utifrån helhetsperspektivet.

Nedan presenteras en analys av Sundsvall i Kommunkompassens åtta olika områden. Rapportens ambition är att framförallt att belysa förändringar jämfört med utvärderingen år 2003. Presentationen är uppdelad i styrkor och möjliga förbättringsområden. Ordet "möjliga" står för att det är kommunen som själv avgör vad som är viktigt att gripa tag i och förbättra. Kommunkompassen skildrar ett helhetsmönster och därför är det av stor vikt för kommunens helhetsutveckling att utveckling sker inom alla åtta olika områden.

3 Detaljerad genomgång i förhållande till Kommunkompassens åtta områden

Område 1 Offentlighet och demokratisk kontroll

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

Allmänt

Inom dettas område har det skett vissa mindre förändringar sedan förra utvärderingen. År 2006 nådde Sundsvall 55 poäng. Vid förra utvärderingstillfället var nivån 49 poäng. Medelvärdet bland alla utvärderade kommuner i slutet av år 2006 var 59 poäng, vilket indikerar att detta är ett område som Sundsvall kan utveckla. Några förbättringar har genomförts, t.ex. light-version av årsbudget och publicering av revisionsrapporter på hemsidan. Det finns även någon "försämring" enligt kommunkompassen, t.ex. nedläggningen av "Magasin Sundsvall". I stort finns samma utvecklingsområden som angavs år 2003 kvar vid denna utvärdering.

En kommun är en politiskt styrd organisation och det är politikernas ansvar att ta till sig Sundsvallsbornas 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.

Här finns delvis en förklaring till den relativt låga nivå som Sundsvall når på detta område. I Sundsvall betonar både politiker och ledande tjänstemän just att dialogen med medborgarna framförallt ska ske genom det partipolitiska arbetet. En fråga som politikerna i Sundsvall kan ställa är hur stor delaktigheten och hur stort inflytandet är bland medborgarna i Sundsvall när det gäller de frågor som kommunen ansvarar för.

Medborgarinformation

Information om vad som "är på gång" i kommunen är en viktig faktor för att få engagerade medborgare. Sundsvall täcks av två dagstidningar Sundsvalls Dagblad och Sundsvalls Tidning. Det finns en lokalredaktion för TV 4 (Mittnytt), SVT:s TV-nyheter för Västernorrland och Radio Västernorrland. Denna mångfald av medier gör

det viktigt för kommunen att arbeta systematiskt med pressutskick. Pressutskick som görs presenteras även på kommunens hemsida. Vid utvärderingstillfället var snittet sju pressutskick per månad de senaste 6 månaderna tillbaka. Då externa media angavs vara den viktigaste informationskanalen till medborgarna, kan ett pressutskick var fjärde dag tyckas vara lite i underkant.

Vid utvärderingstillfället 2003 gav kommunen ut en egen tidning "Magasin Sundsvall" som distribuerades till hushållen två gånger per år. Detta görs inte längre, utan den huvudsakliga kanalen för information till medborgarna är genom kommunens hemsida på Internet. Här finns ärendelistor och protokoll för kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och alla nämnder. Dock finns det inga handlingar. Många kommuner använder sig av kopplade handlingar till de dagordningar och protokoll som presenteras. Det gäller bland annat Partille och Huddinge. Det finns även kommuner som gör sitt diarium tillgängligt via nätet, t.ex. Umeå, Östersund och stadsdelarna i Stockholms Stad (t.ex. Bromma och Skarpnäck).

Ett sätt att förenkla informationen till medborgarna om komplex information i viktiga kommunala handlingar och beslut kan vara att ta fram "lightversioner" av olika dokument. Sundsvall har gjort detta med sitt årsbokslut. Detta skulle kunna utvecklas till att gälla andra viktiga handlingar, t.ex. "Mål- och resursplanen". Ett annat sätt att sprida information till medborgarna kan vara att direkt i anslutning till avslutade möten i kommunfullmäktige, kommunstyrelse och nämnder, på hemsidan lägga ut kortreferat av de viktigaste besluten som tagits på dessa möten. På detta sätt arbetar t.ex. Orust och Karlshamn.

Liksom vid förra utvärderingstillfället finns ett förbättringsområde i Sundsvall när det gäller information kring de resultat som kommunen uppnår. Att visa vad kommunen åstadkommer för skattekrönorna bör vara en viktig uppgift för en kommun. Trots att det i olika verksamheter görs återkommande brukarundersökningar och andra utvärderingar, så är det svårt att hitta dessa resultat för den intresserade medborgaren. Även jämförelser med andra kommuner avseende kostnad och kvalitet på tjänster lyser med sin frånvaro. Detta underlag finns, men används framförallt till internt förbättringsarbete. Det är viktigt att nämna att Sundsvall på hemsidan publicerar utförda revisionsrapporter, vilket är ett sätt att belys organisationens styrkor och svagheter för medborgarna. Trollhättans Stad kan tjäna som ett exempel på hur publicering av resultat kan utvecklas ytterligare. Kommunen publicerar på sin hemsida resultat från många olika mätningar och undersökningar.

En organisatorisk förändring har genomförts i Sundsvall sedan förra utvärderingstillfället. Kommunen har idag fört ihop resurser från en tidigare decentraliserad informationsverksamhet till ett kommunövergripande informationskontor. En kommunövergripande informationspolicy med ett tydligt medborgarfokus har antagits. Förvaltningarna har tagit fram egna riktlinjer utifrån denna plan. Denna förändring kan troligtvis leda till förbättringar när det gäller tydlig och enhetlig information till medborgarna.

Delaktighet

I enlighet med som nämnts i inledningen på detta kapitel, har inte Sundsvall så många exempel på kanaler där medborgarna kan påverka direkt in i de politiska processerna. Det finns dock några sådana exempel. Inom fysisk planering avseende bl.a. hamnom-

rådet i Sundsvall har ett antal olika dialogmöten genomförts. Det har gjorts med olika målgrupper som näringsliv, ungdomar, handikappade, m.m. En ”stadsvision” angående förnyelse av stadskärnan har tagits fram i dialog med medborgargrupper. Kommunen har etablerat ett ungdomsfullmäktige, men utvärderarna upplever det oklart hur stor detta fullmäktiges direkta påverkan är i de ordinarie politiska processerna.

Kommunen har inte infört möjligheten att lägga medborgarförslag i kommunfullmäktige och det sker ingen medborgardialog kring frågor som har direkt kopplingar till budgetprocessen. Hemsidan används inte heller till någon form av dialog eller debatt med medborgarna. Här kan finnas möjliga förbättringsområden för Sundsvall. Det finns många kommuner som arbetar med olika dialogmöten kring frågor som har beröring med budgetprocessen, om dock ej direkt. Sådana kommuner är t.ex. Kungälv, Botkyrka, Haninge och Ale.

Sammanfattning område 1

Styrkor

- Light-version av bokslut
- Samordnad informationsverksamhet
- Medborgardelaktighet kring fysisk planering
- Ungdomsfullmäktige

Förbättringsområden

- Handlingar tillgängliga på nätet
- Fler pressutskick
- Light-versioner av flera kommunala handlingar
- Information kring resultat
- Utökad medborgardialog som en del i kommunens planering

Område 2 Tillgänglighet och brukarorientering

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

Allmänt

Med ”brukarorientering” avses att kommunen ska ha ett gemensamt förhållningssätt till sina brukare och vara tydlig när det gäller information om vad brukarna kan förvänta sig i form av tjänster. Många gånger beror missnöje hos brukare på att man från verksamheten inte klargjort för brukarna vad kommunens tjänster skall innehålla. Förväntad kvalitet motsvarar då ibland inte levererad kvalitet vilket skapar missnöjda föräldrar, vårdtagare, klienter, m.m. Tydlig information om tjänster och möjlighet för

brukarna att tycka till om de tjänster som utförs brukar leda till en större andel nöjda brukare.

På detta område har tydliga insatser genomförts. Det gäller bl.a. införande av ett gemensamt och övergripande synpunkts-/klagomålshanteringssystem och en ökad brukarfokusering i organisationen i samband med detta arbete. Dock kvarstår några av de utvecklingsområden som angavs vid förra utvärderingstillfället. Sundsvalla kommun fick 59,5 poäng på detta område, vilket är en avsevärd förbättring jämfört med de 38 poäng kommunen erhöll förra gången. Snitt bland svenska kommuner är på detta område 52,5 poäng.

Brukarfokus

År 2003 konstateras att Sundsvall inte hade någon kommunövergripande policy eller inriktning som beskrev förhållandet till kommunens brukare. Detta finns inte heller vid utvärderingen 2006, men den övergripande fokuseringen i kommunen på brukare har ökat. Med fokusering avses klargörande av förhållandet till ”den vi är till för”. Detta beror till stor del på ”Synpunkt Sundsvall” som är ett kommunövergripande synpunkts- och klagomålshanteringssystem. Vid förra utvärderingstillfället fanns det bara ett lokalt system inom socialförvaltningens ansvarsområde. Idag har ”Synpunkt Sundsvall” en gemensam ingång oavsett var klagomålet/synpunkten når kommunen. Dessa kanaliseras till ansvarig verksamhet. En svarsgaranti på 10 dagar finns. Två gånger per år avrapporteras en sammanställning på vad som kommit in och åtgärder utifrån detta till respektive nämnd. Utan att ha utvärderat hur system och rutiner fungerar i praktiken, så är detta ett gott exempel för kommuner som planerar att införa ett övergripande system för hantering av synpunkter och klagomål.

Arbetet med ”Synpunkt Sundsvall” har enligt uppgift ökat fokus på brukaren i organisationen. Ytterligare ett steg i att sprida ett kommungemensamt förhållningssätt till brukaren skulle kunna vara att utbilda personal i kommunen kring bemötande och tillgänglighet. Kommunen skulle också kunna ta fram kommunövergripande riktlinjer för hur man bemöter brukare, finns tillgänglig, svarar i telefon och på e-post, m.m. Ett exempel att lära av skulle kunna vara det nyss avslutande projektet ”Kommun Direkt” som var ett samarbete mellan Tyresö, Trollhättan, Mark och Falköping kring dessa frågor.

Brukarinformation

Sundsvalls hemsida innehåller en relativt god bild av serviceutbudet för olika verksamheter. Det kan noteras att kommunala förskolor, grundskolor och gymnasier presenteras på webbsidor med en egen layout som skiljer sig från den kommunövergripande layouten. Detta kan av brukaren uppfattas som att dessa verksamheter ”inte riktigt” hör till kommunen. Här presenteras alla olika enheter på ett informativt sätt med bild och kontaktuppgifter. Dessutom finns personallistor med e-postadresser och telefon. Ett utvecklingsområde för dessa presentationer skulle kunna vara att tydligare lyfta respektive skolas profil och inriktning. Dessutom skulle även enheternas olika resultat och andra verksamhetsmått kunna presenteras, t.ex. betyg, antal personal per elev, lokalyta, kostnader, m.m. Motsvarande presentation av enheter som finns på skolans område finns inte inom äldreomsorgen.

De olika verksamheterna i kommunen presenteras även med skriftligt material. Det finns i kommunen en kommunövergripande grafisk profil från 1989. Trots detta ”spretar” utseendet på de skriftliga materialet mycket. En tydligare gemensam layout markerar samhörighet är ett sätt att för medborgaren/brukaren att de olika delarna i en kommun hör ihop och bidrar till en helhet.

E-service

Vid förra utvärderingstillfället noterades att Sundsvall arbetade med e-service och 24-timmars service. Då fanns inte många praktiska exempel att visa upp. Nu tre år senare finns ett antal tjänster som är knutna till enskild person. Föräldrar kan få personlig inloggning i skolans ”Föräldramötet” via nätet. Här kan de få information angående sitt barns klass genom att föräldrarna tilldelas en personlig inloggning. Det går att ansöka om barnomsorgsplats och det går att söka gymnasieplats på nätet. Utöver detta går det att låna om böcker, låna e-ljudböcker, e-böcker och musik på biblioteket via nätet. Det går även att boka tider i sporthallar. För företag finns tjänsten att kommunen visar pågående upphandlingar och det går att lägga elektronisk anbud via hemsidan.. Ytterligare en tjänst är att det går att räkna ut avgifter för äldreomsorg och det går att undersöka om man är berättigad till socialbidrag. Många kommuner har här möjlighet att lära av Sundsvall som ha kommit en bit med att erbjuda medborgarna interaktiv e-service.

Medborgar-/brukarundersökningar

Sedan förra utvärderingstillfället har Sundsvall genomfört en större medborgarundersökning för att få kunskap om Sundsvallsbornas bild av kommunen. Enligt uppgift ger denna undersökning avtryck i kommunens planeringsarbete och målsättningar. Detta är ett gott exempel på hur en medborgarundersökning kan fungera när det gäller att ge kraft till förbättringsarbete.

När det gäller de brukarundersökningar som sker i de flesta de flesta verksamheter sker detta fortfarande utan synkronisering mellan de olika förvaltningarna och systematiken i undersökningarna varierar. Som tidigare nämnts är det svårt att hitta resultaten från de undersökningar som görs. När det gäller systematik kring brukarundersökningar kan Hammarö kommun tjäna som en god förebild.

Mötet med medborgare/brukare

Liksom många andra kommuner ligger informationsfokus i Sundsvall på kommunens hemsida. För att få hjälp och stöd genom att prata med någon, måste medborgaren/brukaren hitta rätt person i organisationen eller slå rätt telefonnummer vid rätt tillfälle till rätt person. Flera kommuner har inrättat servicefunktioner där invånarna kan få hjälp med enkla frågor, blanketter, hänvisning, översättning, m.m. Bromma stadsdel har inrättat ett ”kontaktcenter” som ansvarar för hela stadsdelens telefoninformation, växelfunktion, information via hemsidan och andra informationskanaler. Botkyrka, Uddevalla och Trollhättan är några av de kommuner som har medborgarkontor för ett allmänt informationsstöd till medborgarna.

Sammanfattning område 2**Styrkor**

- Ökad fokusering på brukare
- Synpunkts Sundsvall
- Mycket brukarinformation på hemsidan
- Exempel på e-service
- Medborgarundersökning och många brukarundersökningar

Förbättringsområden

- Utbildning av all personal kring bemötande, etc.
- Riktlinjer för bemötande – kommunikation med brukare
- Ökad tydlighet avseende jämförelser mellan enheter
- Ökad tydlighet avseende grafisk profil
- Medborgarkontorsfunktion
- Systematik kring brukarundersökningar

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.

Inom detta område har förbättringar skett. Det gäller framförallt det nya sättet att ta fram och beskriva kommunens mål- och resursplan. Då detta dokument är framtaget för budgetår 2007 och framåt ger det ännu inte fullt utslag i Kommunkompassen. Detta gäller framförallt avseende uppföljning av verksamhetsmål utifrån detta dokument, då en sådan uppföljning av naturliga skäl inte kan göras förrän åtminstone en bit in på nästa år. Kommunen får på detta område 61 poäng, att jämföra med 52 poäng vid förra utvärderingstillfället. Medel för de kommuner som utvärderats är 65 poäng.

Mål- och resursplan

Sundsvall har inför 2007 arbetat fram ett nytt sätt att beskriva kommunens verksamhetsmål, både på övergripande nivå och på nämnds nivå. Ambitionen har varit att skapa tydligare mål som går att följa upp, samt att knyta olika åtaganden till olika år

inom en planperiod på tre år. En annan ambition har varit att skapa ett enhetligt sätt att beskriva alla nämnders mål.

Från och med år 2007 är verksamhetsplanen strukturerad i följande nivåer:

På fullmäktigenivå

1. Övergripande kännetecken för kommunen (trygghet, god livsmiljö, hållbar utveckling)
2. Inriktningsmål för alla verksamheter. Mål av karaktären "att sträva efter". På denna nivå finns inga angivna indikatorer för måluppfyllelse.
3. Ett antal uppdrag/riktade satsningar som tar upp riktade kostnadsökningar, utredningar, specifika mål på detaljnivå ("byta ut till miljöbilar", "ökat öppethållande på fritidsgårdar", etc.).

På nämndsnivå

4. Varje nämnd har antagit ett antal mål som ligger sorterat i kommunens huvudprocesser; "utbildning samhällsbyggnad", "vård och omsorg", "fritid o kultur", "arbete och tillväxt", samt "ledning och internservice". Målen under respektive process sorteras i perspektiven "balans i ekonomin", "attraktiv arbetsgivare", "nöjda medborgare", "effektiva tjänster".
5. Målen tydliggörs genom indikatorer som ska uppnås för respektive år inom planperioden.
6. Handlingsplaner upprättas på nämnds/verksamhetsnivå för huvudprocesser och/eller specifika mål under planperioden.

Strukturen i den nya mål- och resursplanen kan antas skapa en större helhetssyn i kommunen och framförallt vässa arbetet med att styra efter tydliga verksamhetsmål. Tydligheten utgörs av mätbara indikatorer som är kopplade till olika år i planen. Denna tydlighet i beskrivning av verksamhetsmål möjliggör i sin tur koppling till anslagna ekonomiska medel. Detta kan i förlängningen leda till effektivitetshöjningar i organisationen.

Tidigare har kommunen haft ett ledningsinformationssystem (ej heltäckande) för olika indikatorer och nyckeltal. Detta system har nu lagts ned och kommunen har ännu inte tagit fram något nytt system. För att få full effekt på det nya styrsystemet är det av stor vikt att kommunen hittar ett tydligt stödsystem som hanterar verksamhetsmål, indikatorer, m.m. på samma enhetliga sätt som ekonomisystemet hanterar ekonomiska parametrar. Enligt uppgift håller Sundsvall på att leta efter ett sådant system. Många kommuner arbetar idag med att utveckla system för uppföljning av både ekonomi och verksamhet. Två av dessa är Uddevalla och Huddinge.

Det kan finnas ytterligare möjligheter till att förbättringar i den nya MRP-planen och i processen att arbeta fram de mål som finns. Se mer om detta i avsnittet nedan.

Roller politiker och tjänstemän

Vi förra utvärderingstillfället konstaterades att klargörandet i roller mellan politiker och tjänstemän var relativt tydligt i respektive nämnd. Denna bild gäller i stort även vid detta utvärderingstillfälle. Vårt att notera är att bilden ser olika ut inom olika nämnder/förvaltningar. Intrycket är att förhållandet politik och tjänstemän av tradition har

varit knutet till vilka personer som sitter i nämnds- och förvaltningsledning. Arbetet med att tydliggöra roller har blivit bättre i Sundsvall under de senaste åren. Den nya framtagningsprocessen av Mål och resursplanen under 2006 har fokuserat på att klargöra politikens styrande roll tydligare. Möjligheten har blivit bättre att på nämnds nivå beskriva vad som ska göras genom att målen är tydligare och även uppföljningsbara. Detta bör leda till att tryggheten ökar för politiken genom att uppföljningen blir bättre och behovet av att gå in i verksamheten för att "direktstyra" minskar. Kommunen har även i den ledarskapsutbildning som genomfördes 2003 lyft frågorna kring ansvar av "HUR?" och "VAD?".

En notering som kan vara viktig att nämna är att den ökade tydligheten på nämnds- och förvaltningsnivå kan leda till att kommunfullmäktiges möjlighet att själv påverka styrningen av kommunen utifrån ett helhetsperspektiv minskar. Ansvar för att ta fram konkreta och uppföljningsbara mål utifrån de kommunövergripande inriktningsmålen ligger på nämnds nivå, även om dessa mål i slutänden fastställs på fullmäktigenivå. De kommunövergripande målen i sig går inte att följa upp fristående. Det kan i sin förlängning innebära att rollen för fullmäktige blir otydlig. Botkyrka och Hammarö är två kommuner som antagit mycket tydliga och uppföljningsbara indikatorer på fullmäktigenivå, vilket gör fullmäktiges roll "vassare" i ett kommunövergripande styrperspektiv.

Förståelsen för varandras roller är beroende på att det förekommer en dialog mellan framförallt ledande politiker och tjänstemän. I samband med uppstart av processen med att planera en ny mål och resursplan träffas representanter från förvaltningsledningar och nämnder. För att ytterligare öka den kommunövergripande fokuseringen i kommunen skulle Sundsvall kunna utöka antalet arenor där politiker och tjänstemän träffas för att diskutera kommunövergripande och strategiska frågor. Det finns flera andra kommuner att studera i detta avseende, t.ex. Karlshamn som genomför "koncerträffar", Kungälv som fokuserat mycket på dialog mellan politiker och tjänstemän, samt Orust som genomför visionsdiskussioner flera gånger per år.

Uppföljning

Då Sundsvalls nya mål- och resursplan gäller från och med budgetåret 2007 och framåt, finns det ingen möjlighet att verifiera hur uppföljning av ekonomi och verksamhet faktiskt påverkas. Den tidigare strukturen på uppföljning har haft sitt fokus på ekonomiuppföljning och bara till viss del på verksamhetsuppföljning vid delårs- och årsbokslut. Vi dessa tillfällen avrapporteras mål mer eller mindre tydligt, till stor del beroende på hur tydligt målet formulerats. Variationen är idag stor mellan olika nämnders uppföljning.

Sammanfattning område 3**Styrkor**

- Ny mål och resursplan
- Strukturerad styrprocess
- Uppföljningsbara mål

Förbättringsområden

- Stärka det kommunövergripande perspektivet
- Förtydliga roller politiker och tjänstemän
- Fler arenor för möten mellan politiker och tjänstemän
- Tydligare verksamhetsuppföljning

Område 4 Ledning, decentralisering och delegering

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

Allmänt

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

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

Jämfört med det tidigare utvärderingstillfället år 2003 har inte så stora förändringar skett inom detta område. År 2003 nådde Sundsvall nivån 63, 5 poäng. Vid årets utvärdering blev poängnivån 67,5 poäng. Detta motsvarar i princip medel för de kommuner som utvärderats. Detta område är ett av Sundsvalls starkare, vilket kan förklara att kommunen inte lagt tyngden på sitt utvecklingsarbete här.

Frihet kring budget och anställningar

Friheten på enhetsnivå är stor i Sundsvall. Det gäller både avseende budgetansvar och ansvaret för att själv ta ansvar för personaltillsättningar. Det finns dock olika delegationsordningar för olika nämnder, vilket leder till att ansvarsfördelningen ser lite oli-

kas ut beroende på vilken förvaltning man tillhör. Här skulle eventuellt tydligare kommunövergripande regler kunna förenkla.

Samverkan

Sedan år 2003 har kommunen frångått en tydlig distriktsorganisation och centraliserat de flesta förvaltningars ledning och administration. Det fanns farhågor i att detta skulle minska möjligheten till samverkan med brukarfokus ute i verksamheten eftersom avståndet från brukaren ökade i och med centraliseringen. Att så skulle vara fallet har inte gått att se vid denna utvärdering.

Det är utvärderarnas intryck att det pågår ett mycket stort antal olika samverkansprojekt inom kommunen och mellan kommunen och andra organisationer, där brukarens bästa ligger i centrum. Några av de interna samarbetsprojekten är:

- Agenda 21-arbetet som är tvärsektoriellt för hela kommunen
- Det gemensamma arbetet mot alkohol, narkotika, tobak
- Drift av pensionärsrestauranger – samarbete mellan förvaltningen för arbetsmarknad, utbildning och integration, socialtjänsten och kultur-/fritidsförvaltningen.
- Patientlyftare – samverkan mellan fastighetskontoret och socialtjänsten
FATI (förebyggande arbete, tidiga insatser) – samarbete skola, kultur/fritid, IFO.

Det finns även flera exempel på externa samarbetsprojekt.

I rapporten från år 2003 nämndes bristen av att inte ha en tydlig mall för hur projekt och samarbete formellt beskrivs med uppföljningsbara mål, budget, tidsramar, avsatt arbetstid, ansvar, m.m. Fortfarande beskrivs projekt på mycket olika sätt i kommunen. Det finns i kommunen en framtagna projektledningsmall som ska testas under hösten. Om modellen kommer satt tillämpas i större omfattning, kommer kommunen i framtiden få bättre utfall inom detta område i Kommunkompassen.

Chefer

En chefstjänst i kommunen är tidsbegränsat till 3-5 år. Det förekommer dock inga chefkontrakt eller liknande där chefens roll och uppgift beskrivs utifrån dels ett kommunövergripande, dels ett förvaltningsspecifikt perspektiv. Enligt uppgift finns det ett undantag i stadsbyggnadskontoret där man på olika nivåer arbetar med chefskontrakt. Dessa används även till uppföljning av respektive chef. Detta skulle kunna vara en modell att införa i hela organisationen för att tydliggöra chefens roll utifrån ett helhetsperspektiv.

Samverkan mellan chefer sker inom respektive förvaltning. Dock är systematiskt samverkan och kontakter mellan chefer i olika förvaltningar och verksamheter mer ovanlig, vilket kan ses som ett tecken på att Sundsvall fortfarande är en organisation som är mycket nämnds-/förvaltningsfokuserad på bekostnad av det kommunövergripande perspektivet.

Vid intervjuerna framkom önskemål av vissa chefer om en ökad samordning och ett tydligare övergripande stöd inom t.ex. personalfrågor.

Sammanfattning område 4**Styrkor**

- Hög frihet på enhetsnivå
- Många interna och externa samarbetsprojekt

Förbättringsområden

- Olikheter mellan förvaltningar
- Tydligare styrning av projekt
- Chefskontrakt
- Nätverk och kontakter mellan chefer över förvaltningsgränser

Område 5 Kontroll och rapportering

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

Allmänt

Området kontroll och rapportering avser framförallt det arbete som sker inom förvaltningsorganisationen avseende uppföljning av verksamhet. Det gäller då inte bara den ekonomiska uppföljningen, utan i 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 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 produktivitetperspektiv.

Här får Sundsvall i stort sett samma poängnivå som år 2003. 47 poäng jämfört med 45 poäng för tre år sedan. Medel på detta område ligger på 50,5 poäng. Detta område kommer troligtvis att stärkas i och med att mål- och resursplanen kommer att tillämpas under 2007.

Rapporteringssystem

Sundsvalls kommun får bedömas ha en god ekonomiredovisning. Ekonomin kan följas on-line via kommunens ekonomisystem. När det gäller verksamhetsrapportering utifrån fastställda mål, ser den löpande återrapporteringen inte lika tydlig ut. Verksamhet återrapporteras i delårsrapport 1 och 2, samt i årsbokslut. Hur denna återrapportering ser ut varierar mellan olika nämnder. I delårsrapporter gör vissa en noggrann genomgång av målområden och vissa hänvisar till att målen ska utvärderas vid årsbokslut. Verksamhetsåterrapporteringen upplevs av utvärderarna som nämnds-fokuserad och det är mycket svårt att se en kommunövergripande analys av måluppfyllelse utifrån ett helhetsperspektiv. Det är dock viktigt att påpeka att uppföljnings-

rapporter har blivit mer enhetligt utformade jämfört med utvärderingstillfället år 2003, vilket underlättar läsning för politiker i kommunfullmäktige och i kommunstyrelsen.

Orsaken till en ofullständig verksamhetsuppföljning beror till viss del på brister i budget och styrande dokument för budgetåret 2006. Inför år 2007 finns ett nytt måldokument där målen beskrivs på ett mycket tydligare sätt med uppföljningsbara indikatorer. Detta borde leda till att uppföljningen på nämnds nivå blir bättre, även under löpande budgetår. Det kvarstår en viss oro kring den kommunövergripande riktningen i kommunen som i den nya mål- och resursplanen fortfarande är lite otydlig.

Vid det tidigare utvärderingstillfället fanns det i Sundsvalls kommun ett arbete med ett kommunövergripande ledningsinformationssystem där det gick att följa vissa nyckeltal och indikatorer som gav en bild hur verksamheten utvecklade sig. Detta system är nu nerlagt och ännu inte ersatt med något nytt, vilket försvårar verksamhetsuppföljningen. Enligt uppgift letar kommunen nu efter ett kraftfullare system som kan ersätta det tidigare egenutvecklade ledningssystemet.

Det finns controllers i några av kommunens förvaltningar. Någon med ett kommunövergripande controlleransvar för löpande verksamhetsuppföljning skulle kunna vara ett sätt att öka fokuseringen på just verksamhetsuppföljningen. Här kan finnas inspiration att hämta från stadsdelarna i Stockholm, t.ex. Skarpnäck och Bromma.

Projektredovisning

Den stora mängd samverkansprojekt både internt och externt avrapporteras i de flesta fall. Då det finns externa finansiärer styr dessa i många fall utformningen av avrapporteringen. Även vid avrapportering av "egna" projekt varierar det hur uppföljningen görs. Generellt bör samma regler gälla som för uppföljning av den löpande verksamheten i delårsrapporter och bokslut. Viktiga frågor är: Har målen uppfyllts? Varför/varför inte? Har tids- och kostnadsramar hållits? Hur mycket tid har lagts ned i projektet och av vilka aktörer?

Det finns kommuner som tagit fram övergripande uppföljningsmallar, t.ex. Kungälv och Umeå, men det har i dessa kommuner varit svårt att få genomslag för att de ska användas ute i verksamheten.

Budgeteringsmodell

I Sundsvall används framförallt rambudgetering i budgetarbetet. Det finns även inslag av kostandsbudgetering per målgrupp, t.ex. elever, boende inom äldreomsorgen, hemtjänsttagare, m.m. Det finns dock få exempel på att kommunen beräknar kostnader för tjänsteproduktion, med andra ord; vad kostar en hemtjänststimme, undervisningsstimme, vårdinsats, ett bygglov, etc. Här kan Sundsvall möjligtvis finna inspiration i samarbetet som sker mellan Umeå, Luleå, Uppsala, Linköping och Lund kring jämförelser med bl.a. nyckeltal för att kunna värdera och kalibrera kostnader i förhållande till tjänster. Ambitionen är att kunna lägga ut ökade produktivitetskrav på verksamheter om det går att identifiera för höga kostnader i förhållande till övriga i nätverket.

Sammanfattning område 5**Styrkor**

- God ekonomiredovisning
- MRP ökar förutsättningar för tydligare verksamhetsuppföljning

Förbättringsområden

- Kommunövergripande analys av måluppfyllelse
- Verksamhetsuppföljning avseende resultat
- Ledningsinformationssystem
- Uppföljning och redovisning av projekt
- Kostnadsbudgetering

Område 6 Personalpolitik

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

Allmänt

I ett framtidsperspektiv är en stark och tydlig personalpolitik som lyfter fram och stärker de olika personalgrupperna i kommunen av största vikt. Svenska kommuner står inför stora nyrekryteringsbehov på grund av bl.a. omfattande pensionsavgångar. Eftersom den offentliga sektorn har problem med att konkurrera om attraktiva yrkesgrupper med löner, måste man skapa arbetsplatser som dels attraherar ny personal och dels stimulerar befintlig personal att stanna och utvecklas.

Inom detta område har skett förbättringar sedan år 2003. Vid 2003 års utvärdering nådde kommunen 36 poäng. 2006 har man 44,5 poäng på detta område. Medel för svenska kommuner är här 56 poäng. Förbättringar som gjorts kan inte knytas till någon enskild åtgärd utan mindre utvecklingssteg har tagits inom flera område. Vissa förbättringar har gjorts avseende möjligheten att på förvaltningar budgetera för kompetensutveckling, slutförandet av ledarskapsutbildning år 2003 och införande av introduktionsutbildning för chefer. Det finns fortfarande en förbättringspotential genom att framförallt samordna och utvärdera en del insatser inom personalpolitiken utifrån ett helhetsperspektiv.

Kompetensutveckling

Ansvaret för att kartlägga och utveckla medarbetarnas kompetens ligger framförallt på förvaltningsnivå. På kommunövergripande nivå sker ingen registrering och uppföljning av den samlade kompetensutvecklingen. Kommunen arbetar inte på ett enhetligt sätt med individuella kompetensutvecklingsplaner. Detta görs däremot till viss del inom några förvaltningar, t.ex. inom skolan. Centralt erbjuds vissa utbildningar som riktar sig till alla eller utvalda grupper av medarbetare. Exempel på detta är le-

darutvecklingsprogrammet 2003, ledarintroduktion, medarbetarutvecklingsforum (arbetslag som diskuterar utveckling), samt validering av biträden inom vården till undersköterskor. Valet av dessa utbildningar grundar sig delvis på analyser av svar från den återkommande medarbetarenkäten.

En övergripande struktur för att få en bild av kompetensutvecklingsbehov skulle kunna vara ett utifrån ett kommungemensamt perspektiv prioritera resurser dit de största behoven finns.

Arbetsmiljöarbete

Det finns två delar i Sundsvalls arbetsmiljöarbete. Dels de kommunövergripande medarbetarenkätorna som görs vart annat år, dels det lokala arbetsmiljöarbetet. De återkommande medarbetarenkätorna ger möjlighet att jämföra enheter med varandra och med helheten. Enkäten tar upp både fysisk och psykosocial arbetsmiljö.

Liksom vid förra utvärderingstillfället är bilden att det inte finns någon övergripande kunskap i vilken mån handlingsplaner upprättas och åtgärder genomförs utifrån de brister som identifieras i samband med arbetsmiljöarbetet. Ansvar för att så sker ligger på förvaltnings eller enhetsnivå. En indikation på att förbättringsarbete genomförs utifrån enkäten är att den sammantaget visar på ett bättre resultat mellan de fyra mätningar som gjorts.

Medarbetarsamtal

Ansvar för att medarbetarsamtal genomförs ligger på enhetsnivå. Det finns en centralt framtagen mall för hur dessa samtal ska genomföras, men intrycket är att många verksamheter och enheter har utvecklat egna modeller för hur medarbetarsamtalet utformas. Det är svårt för utvärderarna att få en helhetsbild över hur i vilken utsträckning medarbetarsamtalen leder till nedtecknade målsättningar eller förändringsplaner och om dessa leder till faktiska förändringar. Det finns ingen samlad kunskap kring detta i kommunen. Här finns möjligheter till förbättringar avseende systematik och uppföljning.

Individuell lönesättning

I Sundsvalls kommun finns det framtagna lönekriterier för i stort sett alla verksamheter. Hur dessa används i praktiken och hur stora möjligheterna är till att använda lönekriterierna till att med lönens hjälp premiera goda insatser och belöna utveckling, har utvärderarna inte kunnat identifiera. Intrycket är att denna kunskap inte finns samlad på kommunövergripande nivå. Vid intervjuerna gavs bilden att utfall och systematik i lönesättningen varierar mellan olika verksamheter. Även här finns möjligheter till förbättringar avseende systematik och uppföljning.

Ledarskapsutveckling

Ett stort ledarutvecklingsprogram för nästan alla chefer genomfördes år 2003. Denna stora utbildning har inte återkommit sedan dess. Istället erbjuds nya chefer ett introduktionsprogram. Detta program är även öppet för dem som vill bli chefer inom kommunen.

Sammanfattning område 6**Styrkor**

- Medarbetarenkät vart annat år
- Lönekriterier för individuell lönesättning
- Ledarskapsutbildning och introduktionsutbildning

Förbättringsområden

- Övergripande registrering och analys av kompetensutvecklingsbehov
- Övergripande uppföljning av handlingsplaner och åtgärder i arbetsmiljöarbetet
- Kvalitetssäkring av medarbetarsamtalen
- Kvalitetssäkring av individuell lönesättning

Område 7 Verksamhetsutveckling

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

Allmänt

Inom näringslivet har det sedan mitten av 1900-talet funnits ett otal olika system för att bedriva kvalitetsarbete. Kvalitetsarbete är i de flesta fall synonymt med att på ett strukturerat sätt arbeta för att skapa kontinuerliga förbättringar i en verksamhet. TQM, EFQM, ISO, SIQ, BS är alla standards eller system för detta kontinuerliga förbättringsarbete. I den kommunala världen har oftast kvalitetsarbete förekommit som enskilda öar knutna till vissa verksamheter. Ett identifierbart mönster under senare år är att flera kommuner börjar hitta övergripande system för att effektivisera och förbättra sin verksamhet. Dessa system är då oftast egenutvecklade modeller för förbättringsarbete som är kopplade till kommunernas befintliga styr- och uppföljningssystem för verksamheterna.

Inom detta område har Sundsvall nått den största förbättringen jämfört med utvärderingen som gjordes år 2003. Vid förra utvärderingstillfället nådde Sundsvall 24 poäng, vilket är en mycket låg nivå. Vid denna utvärderingen fick kommunen 47 poäng, vilket nästan är en fördubbling. Medel för de kommuner som utvärderats ligger på 42 poäng.

Kvalitetssystem

Den stora skillnaden för Sundsvall avseende kvalitetsarbete mellan de två utvärderingstillfällena, är att kommunen har arbetat fram en ny modell för sitt målstyrnings- och uppföljningsarbete. Detta system har tidigare beskrivits under kapitel 3 ovan. Arbetet med en tydlig målkedja som är knuten till uppföljningsbara indikatorer ger ett

verktyg som kan ge politiken möjlighet att aktivt styra och påverka de olika verksamheternas inriktning. Det är processerna kring framtagning av mål, förankring av dessa i organisationen och uppföljning av måluppfyllelse som kan betraktas som en grund till ett kvalitetssystem. Kvalitetssystem står i detta fall för ett system som driver organisationen till att hela tiden arbeta för ständiga förbättringar. Sundsvalls kommun har just påbörjat arbetet med den nya styrmodellen kopplad till sin mål och resursplan (MRP). Det är för tidigt att uttala sig om hur väl systemet kommer att fungera och hur andra komponenter kommer att kopplas till arbetet med mål och resursplanen, som i sin tur kan skapa drivkrafter för att utveckla effektiva och brukaranpassade tjänster.

Två förvaltningar, fastighetskontoret och stadsbyggnadskontoret arbetar med ISO 9001 och 14 001, men är ej klara med hela kvalitets- och miljöledningssystem. De kommunala bolagen har infört miljöledningssystem. Det kan finnas fördelar med att hela organisationen sneglar på dessa system när det gäller utveckling av rutiner och processer kopplade till MRP-arbetet i framtiden.

Några kommuner att studera avseende kvalitetssystem är Uddevalla, Umeå, Västerås och Larvik i Norge (ISO 9 000 och ISO 14 001).

Lärande samarbete

Det pågår flera former av ett lärande samarbete mellan Sundsvalls kommun och andra kommuner. Detta sker framförallt på förvaltningsnivå. Några exempel på sådant samarbete är:

- Skolan ingår i nätverk med flera andra kommuner kring arbete med PBS (problembaserad skolutveckling) tillsammans med Karlstads Universitet.
- Norrskenssamarbete inom socialtjänsten mellan kommunerna Umeå, Skellefteå, Luleå och Sundsvall. Jämförelser görs med olika former av offentlig statistik.
- FAVI (Förvaltningen för arbetsmarknad, vuxenutbildning och integration) – har gjort jämförelser över hur man lyckats med integrationsarbetet (kollegiegranskning mellan 5 kommuner)

I de samverkansprojekt som pågår finns flera exempel på nyckeltalsjämförelser vilket kan leda till diskussioner kring effektivitet och tjänstekvalitet. Ett utvecklingsområde för Sundsvall skulle kunna vara att göra fler jämförelser utifrån ett kommunövergripande perspektiv. Det finns lärdomar att dra nytta av i de jämförande kvalitetsnätverk som arbetar med stöds av Sveriges Kommuner och Landsting. Mer information kring detta finns under www.skl.se/ kvalitet och resultat.

Sammantaget är dock intrycket att lärande jämförelser har ökat i antal och när det gäller systematik jämfört med 2003 års utvärdering.

Belöning av goda idéer

Ett system med individuell lönesättning kan vara ett sätt att belöna nytänkande och insatser som skapar utveckling i organisationen. Ett annat sätt kan vara att skapa system för att stimulera de anställda till att lägga och pröva förslag till nya arbetssätt. Det är då viktigt att det finns en motor som belönar kreativt tänkande och djärvhet att våga pröva nya vägar. Fastighetskontoret har en ”klassiskt” förslagsverksamhet med en intern ”förslagsgrupp” som kan belöna goda förslag. Däremot finns inget kommu-

növergripande system som belönar goda förslag och entreprenörskap inom organisationen.

Tyvärr finns det inte så många goda exempel på belöningssystem i svenska kommuner. Inom näringslivet finns det företag som arbetat systematiskt med de anställdas förslag. Det gyllene exemplet är i detta sammanhang Toyota. Kommunal exempel på belöning av kreativt tänkande är de kommuner som lyfter goda exempel genom olika former av kvalitetsutmärkelser. Stockholm, Göteborg, Umeå, Tyresö och Östersund har alla olika former av kvalitetsutmärkelser. I Hammarö kommun har man infört en "fri utbildningspott" som personalgrupper kan söka ur om man vill utveckla något inom verksamheten.

Spridning av goda idéer

Det finns exempel på förvaltningsinterna arrangemang för att sprida goda exempel och nya idéer. Skolan har arrangerat "Vimmel" där olika skolor visar upp vad man gör. Socialtjänsten har arrangerat "Vimmeldagar" där målgruppen har varit brukare. Man har också arrangerat "Må bra-mässa". En utveckling av detta skulle kunna vara att skapa kommunövergripande arrangemang där lärande även sker mellan verksamhetsgränser. En förebild skulle kunna vara Kungälv som arrangerat kommunövergripande "Det goda exemplets mässa" och "Det hälsosamma arbetets mässa".

IT-system

Intrycket är att Sundsvalls kommun ligger relativt bra till avseende olika former av IT-stöd. Många av de olika stödsystemen ligger i respektive förvaltning eller verksamhet. Övergripande system som elektronisk fakturahantering och kommunens Intranät har gett vissa mätbara rationaliseringsvinster. Det finns dock en fortsatt stor potential kring effektivisering av verksamhet genom att fortsätta utveckla olika former av IT-stöd. Viktigt i detta sammanhang är att komma ihåg att mäta och utvärdera de förbättringseffekter som ett IT-stöd kan ge i berörda verksamheter.

Sammanfattning område 7

Styrkor

- MRP som grunden för kvalitetssystem
- Många exempel på lärande samarbete
- "Vimmel" m.m. i skola och inom socialtjänst
- Flera goda IT-stöd

Förbättringsområden

- Utveckla enhetligt kvalitetssystem
- Ökat fokus på jämförelser med andra kommuner
- System för att belöna goda idéer och kreativt tänkande
- Utveckla IT-stöd för ökad effektivitet

Område 8 Kommunen som samhällsbyggare

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

Allmänt

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

Här uppnår Sundsvall vid detta utvärderingstillfälle 72 poäng jämfört med 59 poäng år 2003. Förändringen ligger framförallt inom samverkan med förenings- och kulturliv, där intrycket är att kontakter och stöd sker mer systematiskt än jämfört med förra utvärderingstillfället.

Förenings- och kulturliv

Sundsvall kan stötta föreningslivet med både driftsbidrag och visst investeringsbidrag. Det senare t.ex. för energibesparande åtgärder. Kommunen har subventionerade lokalhyror för barn- och ungdomsverksamhet. Kommunens nya mål- och resursplan för 2007 och framåt ger genom sitt tydliga sätt att beskriva önskad verksamhet även en ökad tydlighet kring riktning och utveckling för förenings- och kulturlivet.

Näringsliv

Sundsvall har en god kontakt med sitt näringsliv. Kontakten med näringslivet sker framförallt genom näringslivsrådet som är ett samarbetsforum mellan kommunen och representanter från företagen, Svenskt Näringsliv, Företagarnas Riksorganisation, företagslotsen, m.m. Företagslotsen är ett stöd till företag som hjälper till med tillståndsärenden i kommunen, affärsutveckling, lån och bidrag, lokaler och ordnar informationsträffar. Under näringslivsrådet finns ett kompetensråd där kommunen utbildningsinstitutioner med bl.a. mittuniversitet finns representerade.

Mittuniversitetet och kommunen försöker stötta de tre kluster som är viktiga i Sundsvall: cellulosafiber, bank/försäkring och digitala tjänster.

”Investera i Sundsvall” är ett aktiebolag där kommunen har ordförandeposten. Här samarbetar kommunen med bl.a. fastighetsbolag och företag, för att hjälpa intresserade företag med information kring mark, lokaler, tillstånd, nätverk, etc.

Internationella kontakter

Sundsvall har ett omfattande internationellt kontaktnät. Kommunen har fem ”klassiska” vänorter; Björneborg i Finland, Porsgrunn i Norge, Sønderborg i Danmark, Volchov i Ryssland och Konin i Polen.

Kommunen ingår i ett flertal olika internationella kontaktnät. Här kan nämnas:

- **Union of the Baltic Cities** – UBC, samarbete med forskning, kultur, utbildning, miljö, turism och näringsliv.
- Västernorrlands län är medlem i **TeleRegions Network**. Organisationen ska utveckla och stödja informationsteknologi i Europa.
- **The International Council for Local Environmental Initiatives – ICLEI**
- **Les Rencontres** är ett nätverk för kultur i Europa.
- **International Facility Management Association – IMFA** - som är en världsorganisation för samarbete i fastighets- och byggnadsfrågor.
- **EUFORA** är ett informellt nätverk mellan Sveriges kommuners, landstings och länsstyrelser EU-informatörer.
- **Capture** – samarbete mellan mellanstora städer i Europa (bl.a. hur man bygger upp science parks)
- **SÖT** – samarbete mellan Sundsvall, Östersund och Trondheim.

Det finns även exempel på flera olika EU-projekt där Sundsvall ingår. Ett större projekt som kan nämnas är **ProMidNord** finansieras av Mittnordenkommittén till Interreg IIIB Östersjön –programmet. Huvudsyftet är att stärka ”Mittnordenregionens” dragningskraft. Samverkan sker med bl.a. Västernorrland och Jämtland från Sverige, Sör- och Nord-Trøndelag från Norge samt Österbotten, Södra Österbotten, Mellersta Finland och Södra Savolax från Finland.

Ett annat projekt är **Trading Link** är ett projekt som ägs av Sundsvalls Kommun, och som drivs med stöd av EU medel. Huvudsyftet är att skapa förutsättningar för företag i Västernorrland i allmänhet, men Sundsvallsregionen i synnerhet, att vidga sin marknad, och därigenom skapa tillväxt och arbetstillfällen. Samarbete sker med Swansea (England), Cork (Irland) och Åhus (Danmark).

Det finns många exempel på samarbetsprojekt mellan skolor och internationella kontakter.

För en stor kommun som Sundsvall finns det ytterligare möjligheter att utveckla det internationella samarbetet. Många kommuner utvecklar idag sina internationella kontaktnät. Några som Sundsvall kan lära av är Haparanda, Umeå och Göteborg.

Sammanfattning område 8

Styrkor

- Stöd till förenings- och kulturliv
- Näringslivsråd som kontaktyta med näringslivet
- Samarbete med Mittuniversitetet
- Många exempel på internationella nätverk och projekt

Förbättringsområden

- Fortsatt utveckling av det internationella samarbetet

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 Sundsvalls 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	22	55%	3.1 Hur är kvaliteten på målformuleringsarbetet?	30	21	70%
1.2 Hur främjas medborgarnas engagemang?	40	24	60%	3.2 Hur är delegation och ansvarsfördelning mellan politisk och tjänstemannanivå?	20	12	60%
1.3 Hur informeras medborgarna om resultat?	20	9	45%	3.3 Hur rapporterar tjänstemännen till den politiska nivån och vilka möjligheter har politikerna att utöva tillsyn över förvaltningen?	30	18	60%
				3.4 Hur främjas den ömsesidiga förståelsen av uppgifter, roller och spelregler mellan politiker och tjänstemän?	20	10	50%
2 Tillgänglighet och medborgar-/brukarorientering				4 Ledning, decentralisering och delegering			
2.1 Har kommunen en brukarorienterad förvaltningsfilosofi?	10	3	30%	4.1 Vilken frihet har institutionerna/resultatenheterna i sin resursdisponering?	30	19,5	65%
2.2 Vilka åtgärder har satts i verket för att förbättra överskådligheten för medborgarna?	20	15	75%	4.2 Hur utnyttjas möjligheter till samarbete och samordning över sektorsgränserna?	20	15	75%
2.3 Kan brukarna själva påverka serviceutbudet?	20	10	50%	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	20	100%
2.4 Genomförs brukar-/medborgarundersökningar?	20	12	60%	4.4 Hur beskrivs förvaltningsledningen?	20	9	45%
2.5 Hur är systemet för synpunkts- och klagomålshantering från medborgare/brukare organiserat?	20	18	90%	4.5 Hur utövas den centrala ledningen över underställda avdelningar/enheter?	10	4	40%
2.6 Bedrivs utbildning i att bemöta allmänheten?	10	1,5	15%				

	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	9	45%
5.2 Hur sker rapporteringen från tvärssektoriella projekt och program, avseende processer och resultat?	20	9	45%	7.2 Strategisk serviceutveckling.	20	8	40%
5.3 Strategier för att synliggöra kostnader.	20	13	65%	7.3 Tillvaratas de anställdas erfarenheter och kreativitet på ett aktivt sätt?	20	5	25%
5.4 Kontroll- och uppföljningsrutiner.	20	9	45%	7.4 Användning av Internet, Intranät eller motsvarande i ärendehantering, serviceproduktion och uppföljning.	20	13	65%
				7.5 Hur aktivt används jämförelser som ett led i service- och organisationsutvecklingen?	20	12	60%
6 Personalpolitik				8 Kommunen som samhällsbyggare			
6.1 Hur stor vikt läggs vid personalutvecklingsåtgärder?	20	6	30%	8.1 Vad gör kommunen för att stötta föreningslivet?	40	28	70%
6.2 Förekommer prestationslönesystem?	20	8	40%	8.2 Kommunens samverkan med kulturlivet.	20	10	50%
6.3 Förekommer arbetsmiljöundersökningar?	10	8	80%	8.3 Kommunen som partner för näringslivet.	20	14	70%
6.4 Förekommer medarbetarsamtal?	20	12	60%	8.4 Kommunens internationella kontakter.	20	20	100%
6.5 Genomförs ledarutvecklingsprogram?	20	6	30%				
6.6 Hur systematisk är budgetering och uppföljning av kompetensutveckling?	10	4,5	45%				

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

Kriterium	Haparanda 2005	Huddinge 2006	Karlshamn 2006	Södertälje 2006	Sundsvall 2006
1	60	74	63	66	55
2	44	63,5	49	74,5	59,5
3	50,5	69,5	49	87,5	61
4	62,5	63	57,5	77	67,5
5	38	58	51	73	47
6	55,5	61	55	66	44,5
7	27	62	42	50	47
8	82	75	65	83	72
Totalt	419,5	526	431,5	577	453,5

Sveriges Kommuner och Landsting har använt Kommunkompassen som utvärderingsinstrument sedan 2002. Tidigare har många norska kommuner utvärderats, men även kommuner i andra länder har använt metoden. Omkring 100 utvärderingar har gjorts i dessa länder. I Sverige har ett femtiotal utvärderingar genomförts. Alla svenska utvärderingar finns tillgängliga på Sveriges Kommuner och Landstings hemsida www.skl.se.