

Kommunkompassen

Analys

av Säffle kommun

22-23 mars 2004

Innehåll:

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

Leif Eldås, Svenska Kommunförbundet

Gunnar Gidenstam, Svenska Kommunförbundet

1 Vad är Kommunkompassen?

Kommunkompassen är ett verktyg för utvärdering och analys av kommuners sätt att arbeta. Verktöget har arbetats fram av Oslo Universitet i samverkan med Åbo Akademi och Kommunenes Sentralforbund i Norge. Det har använts i ett flertal kommuner i samtliga nordiska länder. Svenska Kommunförbundet har efter att ha testat instrumentet i 15 kommuner under 2002 – 2003, bestämt sig för att använda Kommunkompassen som ett av flera instrument för kommunal kvalitetsutveckling. Arbetet sker i samarbete med Harald Baldersheim och Morten Ögård, Oslo Universitet.

Kommunkompassen analyserar en kommun utifrån samspelet mellan

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

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

Vid en utvärdering inhämtar oberoende experter information från tre källor:

- Intervjuer
- Officiella dokument
- Kommunens hemsida.

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

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

De åtta huvudområdena är:

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

En kommun som utvärderas med hjälp av Kommunkompassen får som resultat värdefull information om både styrkor och utvecklingsområden. Rapporten innehåller en kvalitativ beskrivning av kommunens sätt att arbeta och en poängsättning som knyts till en stor mängd delfrågor. Detta skapar goda förutsättningar för att lära genom jäm-

förelser med andra kommuner som också utvärderats. Till utpekade utvecklingsområden 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 Säffle kommun i förhållande till Kommunkompassen: En sammanfattande genomgång

Fakta om Säffle

Säffle kommun ligger i Värmlands sydvästra hörn. Tätorten Säffle ligger vackert belägen i gränslandet där de skogrika delarna av inre Värmland öppnar upp sig med frodiga jordbrukslandskap och där land möter kust. Genom Säffle flyter Byälven, strax innan den når ut i Vänern. Säffle kommuns kuststräcka rymmer en mycket stor skärgård, som gör kommunen mycket attraktiv när det gäller båt- och annat friluftsliv.

Både riksväg 45 och Europaväg 18 skär genom kommunen. Det innebär att det finns bra väg till Göteborg och Oslo (ca 20 mil), och Karlstad ligger på ett stenkast avstånd. Till flygplatsen i Karlstad är det inte mer än 6 mil.

Säffle är Sveriges yngsta stad, eftersom man var den sista stad som fick stadsrättigheter innan kommunreformen infördes på 50-talet. Förutom Säffle tätort, finns ytterligare ett antal mindre tätorter där de största är Svanskog, Värmlandsbro och Nysäter.

Sysselsättningen i Säffle domineras av tillverkningsindustri (25%) och vård och omsorg (26%). Kommunen har också en relativt hög andel människor som får sin utkomst genom jord- och skogsbruk. Hälften av länets svinslakt och 42 % av all slakt i Värmland genomförs i Säffle kommun.

Förutom drygt ca 200 småföretag, finns ett antal företag som har både nationell och internationell marknad. Några exempel på dessa är Nordic Paper Seffle (pappersbruk), BTG (mät- och reglerutrustning), Moelvans Byggsystem AB (modulbyggnader), Somas (ventiler för processindustrin), och Säffle karosseri (bussar).

Folkmängden i Säffle var den 31 december 2003 16 244 invånare, vilket gör den till den 4:e största av Värmlands 16 kommuner. Säffle har haft ett något vikande befolkningsunderlag under ett antal år.

Kommunorganisationen

Säffle kommun är organiserad i en ”traditionell” organisationsstruktur. Det finns sex nämnder med var sin förvaltning: barn- och utbildningsnämnden, gymnasienämnden, kultur- och fritidsnämnden, miljö- och byggnadsnämnden, socialnämnden och tekniska nämnden. Kommunstyrelsen ansvarar i egenskap av samordnande nämnd för ett kommunledningskontor som rymmer ekonomi, personal, näringslivsverksamhet, IT och kansli. Chef för kommunstyrelsekontoret är en kommunchef med överordnat förvaltningsansvar. Förvaltningscheferna i kommunen lyder däremot direkt under kommunstyrelsen.

Efter senaste valet har centerpartiet egen majoritet i kommunfullmäktige.

Intervjuer

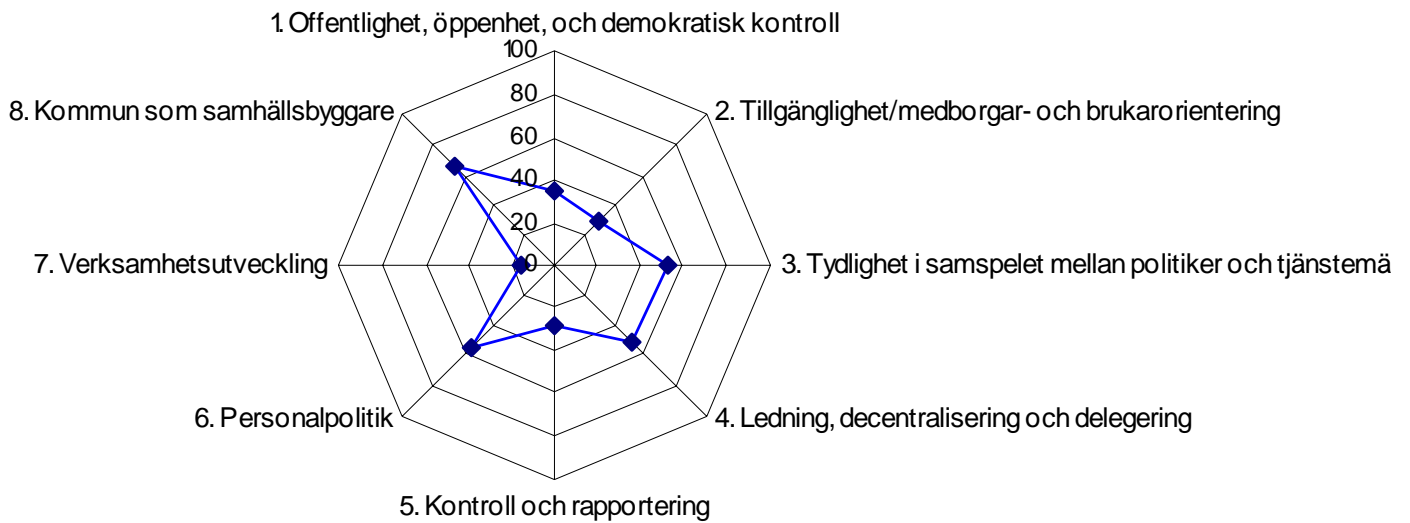
Utvärderingsgruppen som bestod av två personer från Svenska Kommunförbundet besökte kommunen under de tre sista dagarna i mars. Gruppen gick igenom ett urval av dokument och rapporter samt hemsida och intranät, som underlag för intervjuer och den slutliga utvärderingen. Totalt intervjuades omkring 25 personer under de tre dagar som utvärderingen tog i anspråk.

Sammanfattning resultat

Tabell 1 Säffle kommun 2004 i förhållande till Kommunkompassens huvudområden

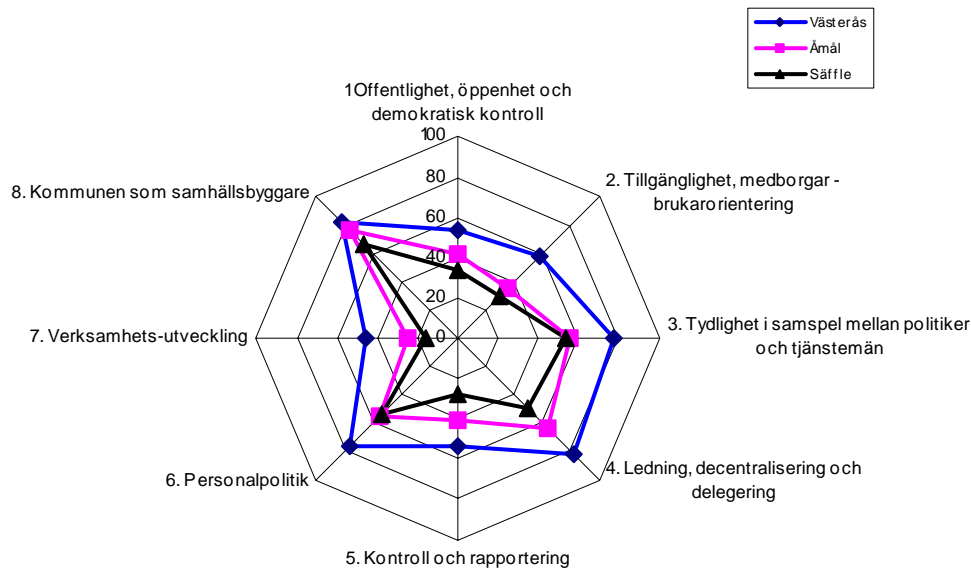
Offentlighet, öppenhet, och demokratisk kontroll	34
Tillgänglighet/medborgar- och brukarorientering	28,5
Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän	53
Ledning, decentralisering och delegering	49,5
Kontroll och rapportering	28
Personalpolitik	53,5
Verksamhetsutveckling	16
Kommun som samhällsbyggare	66
TOTALT	328,5

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 Åmåls profil som den framstår utifrån Kommunkompassens poängberäkning.

Säffle 2004

Samma utvärdering enligt Kommunkompassen har gjorts i 18 svenska kommuner. En jämförelse med två av dessa kommuner görs grafiskt nedan.

Kommunkompassen, jämförelse tre kommuner



Sammanfattning av utvärderingen

Säffle når en poängnivå som kan bedömas att i stort ligga i nivå med vad en svensk genomsnittskommun uppnår. Det finns både starka sidor i kommunen och sådana områden som kan utvecklas. De starkaste områdena är ”Ledning, decentralisering och delegering”, ”Personalpolitik” och ”Kommun som samhällsbyggare”. De områden som rymmer störst potential för utveckling är ”Tillgänglighet/medborgar- och brukarorientering”, ”Tillgänglighet, medborgar-/brukarorientering” och ”Verksamhetsutveckling”.

Styrkor och förbättringsområden

Kommunkompassen skildrar en ögonblicksbild av Säffle kommun. Detta är viktigt att komma ihåg då resultaten från utvärderingen presenteras. Det kan finnas uppstartade processer som direkt berör förbättringsområden enligt kommunkompassens områden. Det är då viktigt att komma ihåg att det som ger positiva omdömen och poäng är sådant som redan ger tydliga effekter i verksamheten då utvärderingen görs. Planer på förändring eller åtgärder som är i begrepp att genomföras kan nämnas med positiva ordalag. Däremot ger de inte poäng enligt bedömningsmallen. Kommunkompassen utvärderar ett nuläge. En annan viktig sak att komma ihåg är att kommunkompassen ”mäter” på ett kommunövergripande plan. Företeelser som ligger i linje med de områden som utvärderas, men som endast finns märkbara i en eller två förvaltningar kan endast få tjäna som ett gott exempel. För att fullt få tillgoda sig en åtgärd gäller

att den är identifierbar i hela kommunorganisationen på något sätt. Kommunkompassen mäter på ett kommunövergripande plan.

För att göra en kortare och enklare bild över vilka Säffles styrkor och utvecklingsområden är, redovisas nedan en sammanställning över några punkter som utvärderarna anser speciellt viktiga att lyfta fram. En mer fullständig redovisning av Säffle i förhållande till Kommunkompassens åtta olika områden presenteras i avsnitt 3 nedan.

Säffles styrkor enligt Kommunkompassen

- System med medborgarförslag till Kommunfullmäktige har införts.
- Flera exempel på tvärssektoriella samarbetsprojekt och även med samarbetsprojekt med andra kommuner och externa parter.
- En tydligt system för ekonomiuppföljning, inte bara vid bokslut utan även under det öppna budgetåret.
- Väl spridd användning av flexibel lönesättning som väg att driva verksamhetsförbättring.
- Ett innovativt och genomtänkt ledarutvecklingsprogram
- Ett aktivt näringslivsarbete, inte minst på kompetensutvecklingssidan genom Lärcenter och Uppdragsutbildningen.
- Ett omfattande internationellt samarbete, med ett flertal EU-projekt

Säffles möjliga utvecklingsområden enligt Kommunkompassen

- Fler möjligheter till att skapa inflytande och aktivitet när det gäller kommunala frågor bland Säffleborna bör övervägas.
- Kommunen kan bli mer aktiv när det gäller att föra ut viktig information via hemsida och andra kanaler.
- Införa ett gemensamt synpunkts-/klagomålshanteringssystem.
- Framtagande av ett gemensamt förhållningssätt till kommunens ”kunder/brukare”. Utbildning i bemötande, telefon- och e-posthantering kan vara vägar att sprida detta förhållningssätt.
- Arbete för att förtydliga roller och ansvarsfördelning mellan politiker och tjänstemän.
- Fortsätta arbetet med att utveckla målstyrningssystemet i kommunen.
- Fortsätta att arbeta med kommunövergripande arbetsmiljöarbete för att skapa lärande jämförbarhet mellan olika delar i organisationen.
- Utvecklandet av systematik när det gäller verksamhetsutveckling.

3 Värderingar i förhållande till områdena 1-8

Varje område nedan innehåller en kort generell förklaring till syftet med de frågor som ställs under varje område. Framförallt finns här en beskrivning av utvärderarnas syn på hur Säffle förhåller till det aktuella området.

Område 1 Offentlighet och demokratisk kontroll

1.1 Hur informeras invånarna?

1.2 Hur främjas medborgarnas engagemang?

1.3 Hur informeras invånarna om resultatet?

En kommun är en politiskt styrd organisation och det är politikernas ansvar att i föra över säfflebornas åsikter till kommunorganisationen, 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 det senaste kommunalvalet, utan det handlar i mångt och mycket om att göra medborgarna mer 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 handlar det om att politiken har ett aktivt partiarbete och dels om att via kommunorganisationen arbeta med information och öppnandet av möjligheter 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.

Säffle arbetar förtjänstfullt på många områden för att stärka medborgarnas inflytande i kommunens beslutsprocesser. Här följer ett par exempel. Kommunen har under flera år arbetat med de 12 byalag som finns. Flera av dessa byalag är mycket aktiva när det gäller lokala frågor inom ex. fysisk planering, bredbandsutbyggnad, m.m. Säffle har även några starka intresseföreningar (pensionärsråd, handikappråd) som politiker har dialog med. I kommunen finns även en Centrumutvecklingsgrupp som skall företräda aktörer med intresse i utveckling av stadskärnan. Intrycket är att möten med dessa grupper inte sker systematiskt och att det inte heller finns någon direkt koppling till ex. budgetprocessen och andra tungt vägande beslutsprocesser.

Säffle har från och med 1 april infört möjligheten för Säffleborna att framföra medborgarförslag till kommunfullmäktige. Detta är ett intressant initiativ som även flera andra kommuner i Sverige har infört. Detta ger Säffle en möjlighet att stärka demokratiarbetet. Ytterligare inspiration kring medborgarinflytande kan hittas i Kalix kommun som utnyttjat modern IT-teknologi för att få in medborgarförslag.

På kommunens hemsida finns möjlighet till att direkt via hemsidan e-posta in meddelanden till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Än så länge har kommunen dock inte upprättat någon tydlig rutin för hur denna e-postfunktion skall hanteras med avseende på bl.a. svarsgaranti, hur synpunkterna skall hanteras, m.m. Det finns inga

andra enkla vägar att kontakta politikerna i Säffle. Det finns inga e-postadresser, telefonnummer eller adresser till politiker i fullmäktige, kommunstyrelse eller nämnder. När det gäller e-postadress och telefonnummer till chefstjänstemän på kommunens hemsida, ser det olika ut inom olika verksamheter. Generellt är ökade möjligheter till att nå nyckelpersoner inom politisk och tjänstemannaorganisation ett utvecklingsområde för kommunen.

När det gäller information till medborgarna avseende politiska beslut och vad kommunen uppnår, finns ett par förbättringsområden. Kommunfullmäktige lägger idag ut sina dagordningar och protokoll på Internet. Det bör finnas möjligheter att Kommunstyrelsen och övriga nämnder gör på samma sätt. När det gäller kommunala handlingar som t.ex. beslutsunderlag och framskrivna ärenden inför politiska beslut, så är de flesta inte tillgängliga via kommunens hemsida. Här också förbättringsmöjligheter. Det finns idag exempel på flera svenska kommuner som lagt ut hela sitt diarium på hemsidan. Ett exempel är Umeå kommun. En annan väg att gå är att ta fram populariserade handlingar som beskriver vision, budget, bokslut, m.m. Exempel här finns bl.a. i Lomma och Tyresö, som båda har tagit fram en populärversion av årsredovisningen.

Idag köper Säffle vid behov utrymme i lokaltidningen Säffle Tidning för att föra ut information till invånarna. Tidningen tar även ofta själv initiativ för att beskriva kommunens arbete och tjänster. En nackdel kan vara att kommunen då inte själva äger informationen, utan är beroende av hur tidningen ”vinklar” materialet. Det kan säkert också vara så att tidningen inte skriver om det man vill nå ut med från kommunens sida. Här kan kommunens hemsida tjäna ett viktigt syfte för att ge en nyanserad och saklig information. Aktuell information kan ex. läggas ut på förstasidan. Det gäller även på nämndsnivå. Ett sätt att föra ut positiv information om kommunen kan vara att lyfta fram resultat från de brukarundersökningar som görs i kommunen. Ibland tycks media fokusera sig på negativa resultat, vilket i sig är viktigt. Men verkligheten är sådan att kommunernas tjänster ofta uppfattas mycket positivt av brukarna. Detta är viktigt att lyfta fram för att ge en balanserad bild av kommunens arbete.

Säffle arbetar idag med att ta fram en helt ny hemsida som skall aktiveras under 2004. Det är möjligt att flera av de nämnda förbättringsområdena på kommunens webbplats kommer att genomföras framöver.

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?

Med ”brukarorientering” avses att en kommun skall ha ett gemensamt förhållningssätt till sina brukare och skall vara tydlig när det gäller information om vad brukarna

kan förvänta sig i form av tjänster. Ibland beror missnöje hos brukare på att man från verksamheten inte klargjort vad brukarna kan förvänta sig för tjänster. Förväntad kvalitet motsvarar inte alltid 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.

Inom detta område finns i Säffle utvecklingsmöjligheter. Idag saknas ett tydligt gemensamt förhållningssätt till brukarna i kommunen. Det kan bero på den struktur som finns i Säffle med starka nämnder i förhållande till en kommunövergripande struktur. Det gör t.ex. att det inte finns något gemensamt utseende på det informationsmaterial som distribueras i kommunen. Ur ett brukarperspektiv innebär det att kommunens information kan ge spretigt intryck och det kan vara svårt att hitta den information man söker. Hemsidan innehåller inte någon enkel presentation om de olika verksamheternas tjänster. Idag arbetar kommunen med att ta fram en grafisk profil som ger kommunen en möjlighet att arbeta fram ett mer enhetligt informationsmaterial både grafiskt och innehållsmässigt. Den planerade utvecklingen av hemsidan borgar också för att Säffle kommer att få bättre resultat inom detta område. Det pågår således ett förbättringsarbete på detta område.

Det finns i Säffle ingen kommunövergripande strategi eller policy när det gäller att beskriva förhållandet till Säffleborna i egenskap av brukare. Här skulle det nya varumärket kunna kopplas till ett sådant gemensamt förhållningssätt. En kommungemensam utbildning av personer som ofta möter brukare, kan vara ett sätt att föra ut och förankra ett sådant förhållningssätt hos de som verkar i förskola, hemtjänst, socialtjänst, m.m. Phoenix i USA, är en "kommun" som gjort sig känd delvis på begreppet "seamless service". Detta begrepp står i grunden för att vem som helst inom den kommunala verksamheten äger en fråga från invånarna och det är hos den kommunanställda ansvaret ligger att den som frågar får ett svar. Det kan då handla om att en lärare själv måste kunna ge ett svar på en fråga eller förmedla en kontakt som svarar.

Kommunen har använt sig av "informationskurer" och restaurangen Mc Donalds vid riksväg 45 för att sprida turistinformation om Säffle. Detta sätt att sprida information via andra kanaler än kommunens egna, skulle kunna tjäna som ett gott exempel när det gäller att göra kommunal information tillgänglig för Säffleborna. Biblioteket har en viss roll när det gäller att informera Säffleborna, men det stöd som kommuninvånarna kan få här är inte så stor. Biblioteket skulle kunna utvecklas till "medborgarkontor" med ett bredare spektrum av tjänster som kan tillhandahållas. Turistbyrån nämndes också av flera som en möjlig informationskanal för invånarna och för andra. Styrkan i medborgarkontorstanken är att kommunen kan föra ut information och svara på enkla frågor avseende många olika verksamheter på ett enda ställe.

När det gäller att klargöra för brukarna vilka tjänster som erbjuds, arbetar många kommuner idag med att ta fram deklarationer eller garantier för barnomsorg, hemtjänst, skolmåltidverksamhet, etc. Det kan vara ett bra sätt att beskriva innehållet i en tjänst för brukarna. Exempel på hur detta kan se ut finns bl.a. i Falkenberg, Tyresö och Rättvik. För närvarande arbetar inte Säffle med detta område.

Erfarenheter har visat att valfrihet inom kommunens serviceutbud ökar fokusering på brukaren, eftersom möjligheten för brukarna att jämföra olika alternativ blir större. Idag är valfriheten inom Säffles verksamheter begränsad. Det finns möjlighet att välja

förskola och grundskola i mån av plats. När det gäller alternativa driftsformer finns det idag endast ett föräldrakooperativ inom barnomsorgen och en friskola för årskurs 1-6. Inom detta område förtjänar Säffle uppmärksamhet för några nydanande anslag. För det första finns det idag fri gymnasieintagning i samarbete mellan gymnasieskolorna i Bengtsfors, Säffle och Åmål. Kommunen arbetar också med ett "konkurrensutsättningsprogram" där tanken är att öppna upp för konkurrensutsättning av vissa kommunala verksamheter. Initialt skall detta prövas på ett äldreboende och städverksamhet i skolan.

Det sista området som bör belysas är hur Säffle aktivt lyssnar på brukarnas synpunkter. Det kan göras på flera olika sätt. Ett sätt är att arbeta med olika typer av brukarundersökningar. Det görs ofta genom enkäter, men kan även göras genom fokusgruppsmetodik, intervjuer eller andra metoder. I Säffle genomförs en hel del olika sådana undersökningar på verksamhetsnivå. Det som skulle kunna utvecklas är en ökad systematisering av undersökningarna. Detta kan göras genom att jämföra dem över tid, vilket ställer krav på att undersökningen inte förändras alltför mycket mellan olika år. Kommunen kan också utveckla rutinerna för hur undersökningar analyseras och omsätts i förbättringsåtgärder där sådana kan identifieras. Intervjuarnas intryck är att detta görs på olika sätt och i varierande grad inom olika verksamheter. Som tidigare nämnts är det en styrka om resultat från brukarundersökningar förs tillbaka till de som medverkat i undersökningen.

Utvärderarna har inte kunnat hitta något systematiskt system för att ta tillvara de synpunkter och klagomål som når organisationen. Att systematiskt hantera synpunkter från brukarna kan vara ett sätt för att identifiera områden där kommunen kan skapa förbättringar. Det finns här många kommuner att lära av. Några exempel är Staffanstorp, Södertälje och Uddevalla.

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?

En stark nämndsorientering är vanligt i många av landets kommuner. En sådan organisation präglas oftast av en hög frihet för varje verksamhet att utvecklas utifrån den egna inriktningen och de behov som man på nämndsnivå anser sig behöva prioritera. En hög grad av decentralisering leder således oftast till stor frihet inom den egna verksamhetsramen. Problemet i en sådan kommun kan vara att det är svårt för kommunfullmäktige och kommunstyrelse att göra rättvisa prioriteringar mellan olika verksamheter. Det kan också vara svårt att systematiskt samutnyttja de resurser som kommunen har till gemensamma åtaganden, projekt, m.m. Det blir speciellt tydligt då kommuner utsätts för trycket att genomföra kraftiga besparingar eller genomgripande förändringar av verksamheten. Ett styrsystem som består av tydligt formulerade mål som innehåller uppföljningsbara indikatorer avseende ekonomi, volym och kvalitet är

ett verktyg som kan ge kommunstyrelse och kommunfullmäktige möjlighet att styra verksamheten utifrån kommunövergripande prioriteringar.

Detta område är ett av Säfles starkaste. Man har idag utvecklat en god ekonomisk styrmodell. Kommunen har skapat ett system som har förutsättningar att skapa budgetbalans med avseende på ekonomin. Månadsrapporter ger politikerna en tät ekonomisk återkoppling till de fördelade budgetramarna. Krav på avvikelser- och åtgärdsrapportering avseende ekonomi från nämnd, ger kommunstyrelsen en bättre koll på utfallet under löpande budgetår. Kommunen har däremot inte kommit lika långt när det gäller att målformulera och följa upp verksamhetens kvalitet. Målkedjan som löper från Kommunfullmäktigemål ner över kommunstyrelse till de olika nämnderna är inte tydlig. De dokument som beskriver kommunens övergripande inriktning är allmänt formulerade och därigenom svåra att följa upp. Tolkningar av vad som avses öppnar för åtgärder som inte synkroniseras på nämnds nivå. Detta kan vara kostnadsdrivande. På sikt måste en strikt ekonomisk uppföljning kopplas till en lika strikt uppföljning avseende verksamhetsresultat. En god ekonomi är ju bara ett medel för att tillhandahålla en effektiv och anpassad service till kommunmedborgarna.

Säffle har under 2004 sjösatt ett intressant målstyrningssystem som på sikt kan utvecklas till ett effektivt styrverktyg för både ekonomi och verksamhet. Här finns stora möjligheter att Säffle kommer att bli starkare inom detta område. Några kommuner som arbetat med att utveckla målstyrningen är Botkyrka, Eksjö och Trollhättan.

Klargörande av roller mellan politik och tjänstemän är också av stor vikt för att en kommun skall kunna utveckla sin verksamhet. Politikerna svarar för "VAD?" och tjänstemännen skall stå för "HUR?". I Säffle finns idag forum både på nämnds nivå och på kommunstyrelsenivå där chefstjänstemän kan träffa ledande politiker för att i friare form kunna diskutera frågor som ledarskap, målstyrning, ekonomi, m.m. Det finns vissa indikatorer som framkom vid intervjuerna, att gränsdragning mellan politikens och tjänstemannaorganisationens ansvar inte alltid är tydlig och att vissa "övertramp" sker. Detta är däremot inte vanligt förekommande. Bland kommuner som arbetat med att klargöra roller kan nämnas Nacka och Västerås.

Ett faddersystem finns inom nämnderna för att öka möjligheterna för politikernas kontakt med verksamheter. Hur fadderbesök genomförs av respektive nämnd varierar, men de flesta vittnar om att politikerna är synliga ute i verksamheten.

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?

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

facknämnderna. Detta återspeglas även inom förvaltningarna 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 resultatenheter som finns. Det optimala är att hitta en fruktbar balans mellan central ledning och lokal frihet under ansvar.

I Säffle finns enligt kommunkompassen både starka sidor och sidor som kan utvecklas inom detta område. Friheten på enhetsnivå i förvaltningarna är stor när det gäller ekonomiskt spelrum inom fördelade budgetramar. Friheten är också stor när det gäller att själv anställa personal inom budget- och organisationsram. När det däremot gäller möjligheter för enheterna att inrätta nya tjänster eller göra organisationsförändringar verkar ansvarsfördelningen delvis oklar. Denna slutsats bygger på att olika besked gavs vid intervjuerna, vilket tyder på att detta inte är klarlagt eller inte kommunicerat ut i verksamheten.

En viktig drivkraft när det gäller effektivisering och besparingar på enhetsnivå, är att åtminstone delar av det som sparats in kan disponeras av den enhet som gjort besparingarna. En viktig drivkraft till balans i budget kan vara att ansvariga så långt ned som på enhetsnivå tvingas bära ansvar för både överskott och underskott genom att detta tas med mellan olika år. I Säffle aggregeras besparingar och underskott upp på nämnds-/förvaltningsnivå. Nämndens bokslut och det kommunövergripande bokslutet avgör om insparade medel kan användas.

Att samverka mellan förvaltningar och verksamhetsområden i tvärsektoriella projekt förekommer på flera områden. Exempel som kan nämnas är "Mellanvårdsprojektet" (barn och utbildnings-, gymnasie- och socialnämnd), "Kultur i Skolan" (barn och utbildnings- samt kultur/fritidsnämnd) och "Kransgrupp" ett samarbete kring tonåringar (socialtjänst, skola, polis). Detta är goda exempel på hur man kan effektivisera insatser mot en specifik brukar/kundgrupp. Det saknas det ofta beskrivningar av dessa samsamarbetsområden avseende mätbara mål, budget, nedlagt arbetstid, projektledaransvar, m.m. Framtagandet och införandet av en mall för hur projekt skall beskrivas, kan vara ett förbättringsområde som kan öka strukturen på samsamarbetsprojekten. Detta underlättar även uppföljning och återrapportering av samsamarbetsprojekt, som idag inte görs konsekvent.

Förvaltningar och enheter i Säffle är duktiga på att hitta extern finansiering till delar av sin verksamhet. Ett flertal EU-projekt bl.a. för kompetensutveckling (mål 3) genomförs. Det finns också många goda exempel på hur dels frivilligkrafter och dels samverkan med externa aktörer för in resurser till genomförandet av de uppgifter som kommunen ansvarar för. I det senare fallet kan nämnas "Steget vidare", samverkan mellan socialtjänst och arbetsförmedlingen, Arksam" ett samarbete mellan försäkringskassan och socialtjänsten, samt "Framtidshuset", samverkan mellan kommunen, arbetsförmedlingen och försäkringskassan. Dessa samsamarbetsprojekt styrs till stor del av den medverkande förvaltningen eller enheten. Samverkan på mer övergripande plan har startat med Åmål, grannkommunen i söder. Här finns stora möjligheter till att på flera nivåer i organisationerna hitta samordnings- och effektivitetsvinster.

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?

En effektiv kontroll och rapportering i en kommun är direkt beroende på om styrmodellen (t.ex. genom målstyrning) är så tydlig så att det som beslutats kan följas upp avseende både måluppfyllelse eller målavvikelse. För en kommun som är tvungen att göra prioriteringar mellan olika verksamheter eller som vill genomföra utvecklingsåtgärder till en rimlig kostnad, är det viktigt att kunna knyta ihop verksamhetsmål med ekonomimål. Med andra ord handlar det i grunden om produktivitet. Vad får jag för tjänst och vilken kvalitet innehåller denna tjänst i relation till kostnad?

Säffle har idag tagit fram ett system för en effektivare ekonomiuppföljning med månadsvis avrapportering. Systemet kan utvecklas genom att göra det möjligt att följa upp verksamheten med indikatorer som mäter volym och kvalitet. Det finns rapportering av nyckeltal i vissa verksamheter, men de är oftast inte relaterade till mål utan visar snarare en historisk utveckling. Kommunen har haft vissa problem att hålla budgetbalans, vilket ytterligare lägger fokus på att man bör ta fram system där både ekonomi och genomförd verksamhet kopplas till varandra i uppföljningen. Det gäller dels under löpande budgetår och dels i bokslut. I Säffle har man startat upp arbetet med att skapa en målstyrningskedja med inriktningsmål, effektmål och produktionsmål. För att denna målkedja skall bli styrande, så är det viktigt att man arbetar med att klargöra hur de olika målnivåerna skall följas upp.

Som tidigare nämnts genomförs flera tvärsektoriella projekt i kommunen. Det är viktigt att även vara tydlig i uppföljningen av dessa projekt. Har de mätbara mål som formulerats uppnåtts? Har kostnader avseende drift, kapital och arbetstid motsvarat de som angivits i projektbudgeten? Har tidsplanen följts? Även när det gäller samarbete över sektorsgränser är det naturligtvis viktigt att vara resurseffektiv.

Utvärderarna upplever att kommunen är på väg att stärka sin styr- och uppföljningsmodell genom det målstyrningskoncept man börjat utveckla. Här finns stora möjligheter att på sikt nå bättre resultat inom området "Kontroll och rapportering".

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?

I ett framtidsperspektiv är en stark och tydlig personalpolitik som lyfter fram och stärker de olika personalgrupperna i svenska kommuner av största vikt. Dessa kommuner står inför stora nyrekryteringsbehov på grund av bl.a. stora 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.

Personalpolitiken är ett av Säfles starkare områden. Att kommunen når högt inom detta kriterium beror till stor del på den medvetna strategi man tagit kring ledarskapsutveckling. Ett ledarskapsprogram har startats under 2004 som skall genomgå av alla chefer. Utbildningen löper under 1,5 år och omfattar två delar: ”Chefskap” som belyser de regler och system som gäller i kommunen, samt ”Ledarskap” som berör de personliga egenskaperna och gruppdynamik. Utbildningen har satts samman av kommunens uppdragsutbildning och den genomförs i samarbete med Åmåls kommun. Verksamhetsspecifika chefsgrupper från de olika kommunerna har satts samman vilket leder till lärande över kommungränserna. Ett mycket gott exempel för andra kommuner att ta efter.

Kommunen har påbörjat en satsning för att få medarbetarsamtal att utföras mer konsekvent på enheterna. En mätning har genomförts för att se hur frekvent medarbetarsamtalen genomförs. Utfallet blev 75 %. Åtgärder har gjorts för att höja denna nivå. En utbildning har genomförts kring medarbetarsamtalet. Det finns en strävan att minska antal underställda per chef. Enligt muntliga uppgifter har medeltalet sjunkit från 70 personer per chef till 40. Det finns en centralt framtagen mall för hur medarbetarsamtalet skall göras. Vid intervjuerna framkommer att denna mall inte alltid verkar följas på samtliga arbetsplatser. Det som tycks saknas är gemensamma rutiner och system för hur medarbetarsamtalen skall följas upp och i sin tur leda till bestämda handlingsplaner för de enskilda individerna på arbetsplatserna.

I Säfte vittnar de flesta om att systemet med flexibel lönesättning används för att stimulera utveckling i verksamheten. Det finns upprättade lönekriterier för olika yrkesgrupper som används. Här har man kommit längre än många andra kommuner som inte börjat använda detta verktyg för att stimulera utveckling fullt ut.

Ett utvecklingsområde för Säfte är inom kompetensutveckling. Idag saknas övergripande system för att kartlägga organisationens hela nuvarande och framtida kompetensbehov. Inom vissa verksamheter t.ex. IFO och äldreomsorg finns kartläggningar av kompetensbehov, men sammanställningar på kommunövergripande nivå saknas. Det saknas även en konsekvent uppföljning av hur mycket resurser som avsätts för kompetensutveckling. Däremot finns det exempel på övergripande utvecklingsinsatser som gjorts utifrån kommunens övergripande behov. Här finns utbildning i t.ex. ledarskap, målstyrning och medarbetarsamtalet.

Ett viktigt område inom personalutveckling är att skapa en bra arbetsmiljö avseende både fysisk och psykosocial miljö. I Säfte arbetar en PA-konsulent i samarbete med företagshälsan kring förebyggande arbete och friskvårdsåtgärder. Man har också

tagit fram en arbetsmiljöpärm som skall hjälpa enheterna i sitt arbetsmiljöarbete. Denna funktion är inte känd på alla arbetsplatser. Ansvar för arbetsmiljöundersökningar ligger på enhetsnivå. Det är därför svårt att se hur konsekvent arbetsmiljöundersökningar genomförs och om dessa leder till konkreta förbättringar i arbetsmiljön. Idag finns ingen möjlighet att jämföra olika arbetsplatser med varandra avseende arbetsmiljön. Enligt uppgift håller kommunen på att ta fram ett "nöjd medarbetarindex" som skall möjliggöra sådana jämförelser. Detta uppfattar utvärderarna som ett viktigt steg i att samordna arbetsmiljöarbetet. Ett utvecklingsområde är då att utifrån de resultat som framkommer arbeta fram samordnade åtgärdsplaner utifrån den kartläggning som skall göras.

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?

Området verksamhetsutveckling står i mångt och mycket för de system kommunen använder för att bedriva ett systematiskt förbättringsarbete. På detta område når Säffle den lägsta bedömda poängnivån i Kommunkompassen. Detta är ett mönster som går igen i många andra svenska kommuner. Just arbetet med att systematiskt utveckla och förbättra verksamheterna är generellt sett ett eftersatt område.

Här finns många infallsvinklar som skulle kunna starta utveckling inom detta område. Några att nämna:

- Arbetande efter någon form av systematik när det gäller verksamhetsutveckling, egenutvecklade eller sådana som bygger på färdiga standarder (t.ex. ISO 9000, ISO 14 000 eller SIQ:s modell). Botkyrka, Trollhättan och Larvik i Norge är kommuner som arbetet med kvalitetssystem .
- System för att sprida goda idéer mellan olika verksamheter i kommunen. Det kan handla om att positivt uppmärksamma goda idéer, bygga upp system för kompetensutveckling t.ex. jobbrotation (finns exempel i Umeå), forum för att visa upp goda exempel ("goda exemplers mässa" i Kungälv, EU mässa i Åmål) och interna synpunkts/klagomålssystem (Larvik i Norge).
- Utveckla ett Intranät som de flesta anställda har tillgång till och där man kan hitta all den information man behöver. Via intranät kan uppdaterade handlingar alltid finnas tillgängliga, projektplatser kan utvecklas och alla verksamhetsspecifika IT-system bör nås direkt via Intranät. Intranät bör vara en portal som alla möter på dataskärmen.
Intranät är på gång i Säffle.

Ett område som Säffle har lyft fram är det påbörjade samarbetet med Åmål. Detta är ett viktigt steg i att skapa lärande jämförbarhet med liknande verksamheter. Analysen enligt Kommunkompassen är också ett steg i ett sådant lärande samarbete. Det finns

stora möjligheter för Säffle att hitta andra kommuner att jämföra sig med för att både verksamhetsspecifikt och kommunövergripande. Jämförelser kan göras med hjälp av nyckeltal eller jämförande studier. Här finns exempel att hämta från Svenska Kommunförbundets olika nätverk, t.ex. ”Jämförande kvalitetsnätverk” Västkust och Bergslagen.

Säffle arbetar med att på sikt konkurrensutsätta två verksamheter inom dels städ och dels på ett vårdhem. Det ger kommunen då det är genomfört, möjligheter till jämförelser på enhetsnivå mellan egen verksamhet och fristående sådan.

Område 8 Kommunen som samhällsbyggare

8.1 Vad gör kommunen för att stödja föreningslivet?

8.2 Kommunens samverkan med kulturlivet?

8.3 Kommunen som partner för näringslivet?

8.4 Kommunens internationella kontakter?

Detta är Säffles starkaste område. Det kan vara en riktig strategi att satsa på utveckling av lokalsamhället eftersom kommunen haft ett vikande befolkningsunderlag. Att stärka kommunens attraktivitet avseende boende och företag skapar underlag för en god offentlig service.

Några saker som bör nämnas som goda exempel Säffle är satsningen på föreningslivet genom bidrag, föreningsdrivna anläggningar, ett tillgängligt medborgarhus och stöttandet av eldsjälur som vill starta egna aktiviteter. Inom kultursektorn har Säffle operan gjort sig ett namn som vittnar om kulturkvalitet långt utanför kommunens gränser. Säfflebiblioteket delar ut ett ”uppsatspris” som även det är känt utanför kommunen. Ett antal olika festivaler arrangeras varje år som skapar positiv uppmärksamhet från den egna befolkningen och turister. Exempel är Krögarfestival, Ljusfesten, Kultur möts på medborgarhuset och Vikingaveckan.

Inom näringslivsutveckling pågår flera aktiviteter och projekt. Det finns flera olika nätverk där kommunen samverkar med det lokala näringslivet (FR, svensk handel, centrumgruppen, turistföretagens samarbetsgrupp, m.m.). Säffle har två mycket starka aktörer då det gäller att erbjuda utbildning till näringslivet. Lärcenter som samverkar med ett antal olika högskolor och universitet för att kunna erbjuda olika högkvalificerade utbildningar på individnivå. Dessa är anpassade till det lokala näringslivets behov. Uppdragsutbildningen är en kommunal verksamhet som bygger, marknadsför och säljer kundanpassade utbildningar till företag i kommunen. Ett utvecklingsområde som utvärderarna identifierat inom detta område, skulle kunna vara ett tätare samarbete mellan kommunens näringslivsenhet, uppdragsutbildningen och Lärcenter. Detta för att kunna göra gemensamma och riktade satsningar inom viktiga områden.

Säffle kommun är engagerat i ett flertal internationella aktiviteter. Man har ett aktivt utbyte med både nordiska och baltiska vänorter. Bl.a. hjälper man kommun i Estland med att bygga ut sitt avloppssystem. Det finns flera samarbetsprojekt med t.ex. Sardinien, Tyskland och Frankrike. Kommunens skolor har ett aktivt internationellt utbyte. Andra exempel på internationella nätverk och samarbetsprojekt är ett samarbete

med Östfold fylke i Norge avseende vägförbättring och marknadsföring (EU interreg-projekt). Region Värmland arrangerar internationella konferenser varje år där Säffle medverkar (t.ex. Irland, Skottland). Kommunen är också medlem i det västsvenska samarbetsorganet för EU-frågor – West Sweden.

Säffle deltar i ett stort antal olika EU-projekt. Dessa är bl.a. Kulturturismens hembygds-gårdar, Fiskeland, Värmdal (landsbygdsutveckling), Destination Viking (inlandsvattenvägar), Canal Link (inlandsvattenvägar), Gränslös landsbygdsutveckling – företagsutveckling och Big Lakes (gästhamnsutveckling).

Kommunens resultat per område och jämförelser med andra kommuner

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

KOMMUNKOMPASSEN - Resultat av huvudområden och delfrågor			
Västerås stad			
1 Offentlighet och demokratisk kontroll		5 Kontroll och rapportering	
1.1 Hur informeras medborgarna?	12	5.1 Hur detaljerat är rapporteringssystemet?	14
1.2 Hur främjas medborgarnas engagemang?	18	5.2 Hur sker rapportering från tvärssektoriella projekt och program?	3
1.3 Hur informeras medborgarna om resultat?	4	5.3 Strategier för att synliggöra kostnader	7
		5.4 Kontroll- och uppföljningsrutiner	4
2 Tillgänglighet och medborgar-/brukarorientering		6 Personalpolitik	
2.1 Har kommunen en brukarorienterad förvaltningsfilosofi?	0,5	6.1 Hur stor vikt läggs vid personalutvecklingsåtgärder?	6
2.2 Vilka åtgärder har satts i verket för att förbättra överskådligheten för medborgarna?	10	6.2 Förekommer prestationslönesystem?	13
2.3 Kan brukarna själva påverka serviceutbudet?	9	6.3 Förekommer arbetsmiljöundersökningar?	4,5
2.4 Genomförs brukar-/medborgarundersökningar?	8	6.4 Förekommer medarbetarsamtal?	11
2.5 Hur är hanteringen av klagomål från medborgare/brukare organiserad?	0	6.5 Genomförs ledarutvecklingsprogram?	16
2.6 Bedrivs utbildning i att bemöta allmänheten?	1	6.6 Hur systematisk är budgetering och uppföljning av kompetensutveckling?	3
3 Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän		7 Verksamhetsutveckling	
3.1 Hur är kvaliteten på målformuleringsarbetet?	9	7.1 Hur metodiskt sker närmandet till utvecklingsproblematiken?	1
3.2 Hur är delegation och ansvarsfördelning mellan politisk och administrativ nivå?	12	7.2 Strategisk serviceutveckling	6
3.3 Hur rapporterar administrationen till den politiska nivån?	16	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?	16	7.4 Hur utbrett är användningen av informationsteknologi på arbetsplatserna?	7
		7.5 Hur aktivt används jämförelser som ett led i utvecklingsarbetet?	2
4 Ledning, decentralisering och delegering		8 Kommunen som samhällsbyggare	
4.1 Vilken frihet har institutionerna/resultatenheterna i sin resursdisponering?	15	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	14
4.3 Går det att ta lokala initiativ med avsikt att hitta egna intäktskällor eller etablera samarbete med externa organ för att stärka serviceutbudet?	16	8.3 Kommunen som partner för näringslivet	15
4.4 Hur klargörs den administrativa ledarrollen?	3	8.4 Kommunens internationella kontakter	17
4.5 Hur utövas den centrala ledningen över underställda avdelningar/enheter?	3,5		

Nedan presenteras ytterligare en tabell som visar Säfteles resultat i jämförelse med några andra kommuner som gjort utvärderingar enligt Kommunkompassen.

Kriterium	Gällivare	Karlskoga	Kungälv	Säftele	Trollhättan
1	39	38	50	34	68
2	31	37,5	39	28,5	70
3	51,5	60	63	53	93,5
4	50,5	62,5	72	49,5	71,5
5	24	29	46	28	82
6	36,5	30,5	57	53,5	77
7	20	18	55	16	71
8	66	71	77	66	86
Totalt	318,5	346,5	464	328,5	619

Svenska kommunförbundet har använt Kommunkompassen som utvärderingsinstrument sedan 2002. Tidigare har många norska, men även andra nordiska kommuner har använt utvärderingsmetoden. Sammanlagt har ett 130-tal kommuner utvärderats i Norge, Sverige och i några andra länder. Följande svenska kommuner har utvärderats förutom Säftele: Bollebygd (2004), Botkyrka (2003), Falkenberg (2004), Falköping (2004), Gällivare (2002), Halmstad (2002), Kalix (2003), Karlskoga (2002), Kungälv (2002), Lidköping (2002), Nacka (1996, 2003), Piteå (2003), Sandviken (2002), Sundsvall (2003), Trollhättan (2000, 2002, 2003, 2004), Västerås (2003) och Åmål (2004). Alla dessa utvärderingar finns tillgängliga på svenska Kommunförbundets hemsida www.svekom.se.