

*Sektionen för Demokrati och styrning*

# Kommunkompassen

## Analys

av Umeå kommun genomförd

21-22 juni 2005

### **Innehåll:**

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

Leif Eldås, Sveriges Kommuner och Landsting

Gunnar Gidenstam, Sveriges Kommuner och Landsting

## 1 Vad är Kommunkompassen?

Kommunkompassen är ett verktyg för utvärdering och analys av kommuners sätt att arbeta. Verktuget har arbetats fram av Oslo Universitet i samverkan med Åbo Akademi och Kommunenes Sentralforbund i Norge. Det har använts i ett flertal kommuner i samtliga nordiska länder. Svenska Kommunförbundet prövar för närvarande Kommunkompassen som ett av flera instrument för kommunal kvalitetsutveckling. Arbetet sker i samarbete med Harald Baldersheim och Morten Ögård, Oslo Universitet.

Kommunkompassen analyserar en kommun utifrån samspelet mellan

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

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

Vid en utvärdering inhämtar oberoende experter information från tre källor:

- Intervjuer
- Officiella dokument
- Kommunens hemsida.

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

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

De åtta huvudområdena är:

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

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

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

## **2 Umeå kommun i förhållande till Kommunkompassen: En sammanfattande genomgång**

### **Allmänt om Umeå kommun**

Umeå stad ligger i västerbotten och är vackert belägen där Umeåälven söker sig ut mot Bottenviken. Förutom Umeå stad finns i kommunen ytterligare några större tätorter som t.ex. Holmsund, Hörnefors och Sävar.

Ett brett utbud av arbetsplatser finns i Umeå. De största offentliga arbetsgivarna är Norrlands universitetssjukhus, två universitet - Umeå Universitet och Sveriges Lantbruksuniversitet, samt kommunorganisationen som har drygt 11 000 anställda. Ett antal större företag finns i kommunen, t.ex. Volvo Lastvagnar, ÅLÖ-maskiner, Amer-sham Biosciences, Astra Zeneca och Partek Forrest. Runt Universitetscampusen och i Uminova Science Park frodas ny tillväxt inom ett antal olika branscher.

Två europavägar, färjeförbindelse till Vasa, tågförbindelse med Stockholm/Göteborg, samt flygplatsen gör att Umeå trots sitt nordliga läge ligger nära till både nationella och internationella resmål.

Umeå kommun är länets största kommun avseende befolkning. Befolkningen var i slutet av år 2004 drygt 109 000 invånare. Kommunen expanderar och befolkningsökningen har legat en bra bit över 1000 personer per år de flesta åren sedan 1975, då befolkningen uppgick till 75 000 personer. Medelåldern i kommunen är förhållandevis låg, 37 år, vilket har sin största orsak i att Umeå är en universitetsort med omkring 28 000 studenter. Umeå har satt upp ett tillväxtmål om att nå upp till 150 000 invånare till år 2050. Befolkningen uppdelad på församlingar ser ut på följande sätt:

Berghem	3 457
Haga/Sandbacka	7 118
Centrala staden	10 350
Västerslätt	1 922
Ersboda/Ersmark	9 843
Backen	8 887
Umeå landsförs/byar	3 474
Tavelsjö	2 237
Teg	12 030
Tegs byar	3 904
Östra stadsdelen	13 092
Marieområdet	7 773

Universitetsområdet	1 874
Ålidhems förs, byar	4 172
Holmsund/Obbola	8 483
Hörnefors	4 407
Sävar	6 262
Holmön	78

Arbetslösheten i kommun låg i augusti 2005 på 5,5 % öppet arbetslösa och 1,7 % i åtgärd. Motsvarande rikssiffror var 4,6 % respektive 1,9 %.

### **Kommunorganisationen**

Mandatfördelningen i Kommunfullmäktige är fördelad enligt följande:

m	c	fp	kd	mp	s	v	övr
5	7	8	4	4	26	8	3

Umeå styrs politiskt innevarande mandatperiod genom en valteknisk samverkan mellan Socialdemokraterna, Folkpartiet, Centerpartiet, Moderaterna och Kristdemokraterna. Socialdemokraterna är största parti med 26 mandat.

Kommunen är organiserad i stort sett enligt det klasiska ”en nämnd – en förvaltning”. Det finns ett viktigt undantag. Från och med år 2002 har man slagit ihop stadsbyggnads-, teknisk-, brandförsvaret och miljö/hälsoskyddsverksamhet under en förvaltning kallad ”Samhällsbyggnadskontoret”. Denna förvaltning styrs av fem nämnder: Byggnads-, teknisk-, miljö/hälsoskydds-, räddnings- och organisationsnämnd.

Inom organisationen drivs servicekontoret som ligger under Kommunstyrelsen, som en renodlad intern beställar-/utförarorganisation. För övrigt används inte beställar-/utförarkonceptet i någon större omfattning internt.

### **Utvärderingen**

Utvärderingen av Umeå kommun genomfördes i juni 2005 och var kommunens andra utvärdering enligt Kommunkompassens kriterier. Utvärderingstillfället år 2005 var en del i nomineringsarbetet för utmärkelsen Sveriges Kvalitetskommun 2005. 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.

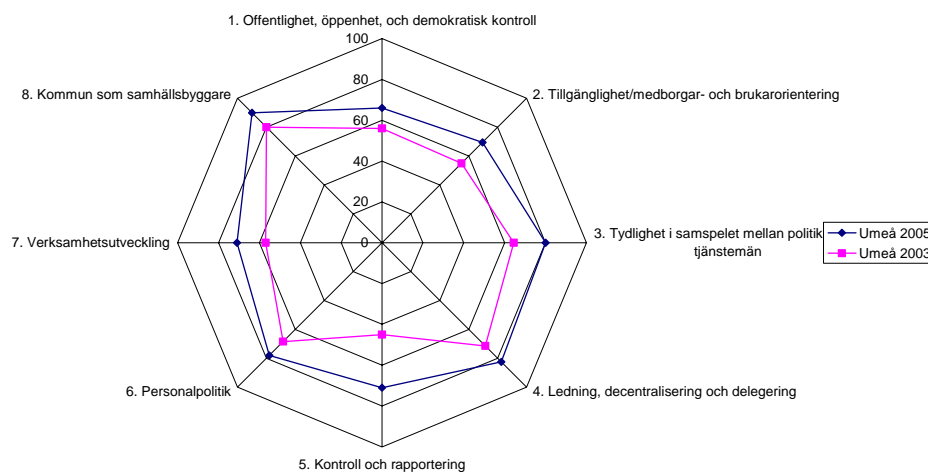
## Sammanfattning av resultat

Tabell 1 Umeå kommun år 2003 och år 2005 i förhållande till Kommunkompassens huvudområden

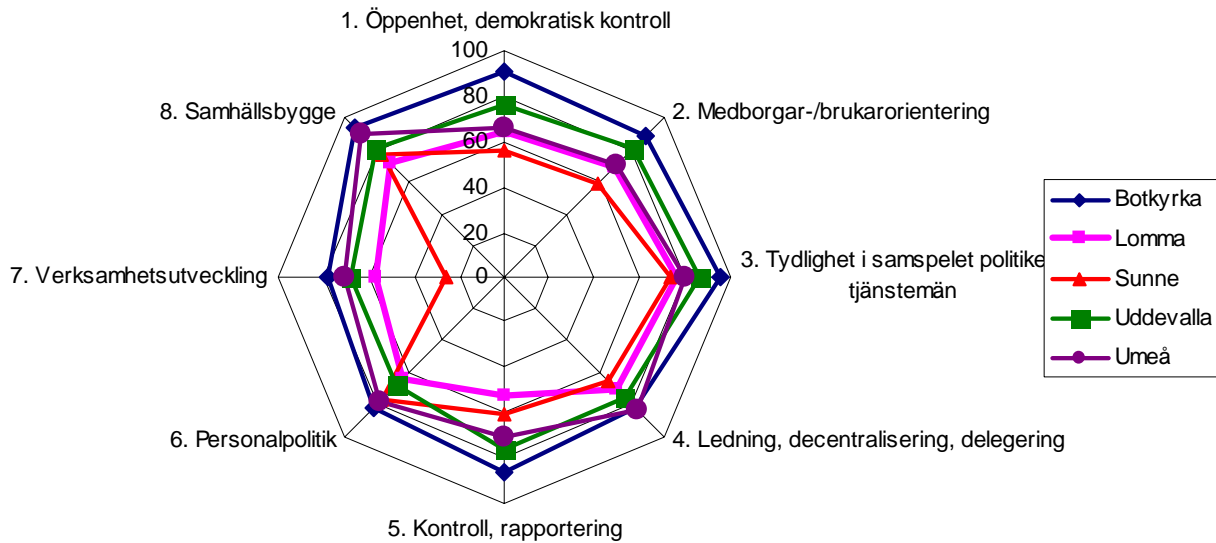
	2005	2003	% förbättring
Offentlighet, öppenhet, och demokratisk kontroll	66	56	18%
Tillgänglighet/medborgar- och brukarorientering	69,5	55	26%
Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän	80	64,5	24%
Ledning, decentralisering och delegering	82,5	71,5	15%
Kontroll och rapportering	71	45	58%
Personalpolitik	78	68,5	14%
Verksamhetsutveckling	71	57	25%
Kommun som samhällsbyggare	90	80	13%
<b>TOTALT</b>	<b>608</b>	<b>497</b>	<b>22%</b>

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 Umeås profil som den framstår utifrån Kommunkompassens poängberäkning.

Jämförelse Umeå 2003 och 2005



Samma utvärdering enligt Kommunkompassen har gjorts i ett 40-tal svenska kommuner. En jämförelse med de fem som nominerats till Sveriges kvalitetskommun 2005 görs grafiskt nedan.



### Sammanfattning av utvärderingen

Umeå har på två år höjt sitt resultat enligt Kommunkompassens poängsättning, från 497 poäng till 608 poäng. Denna förbättring motsvarar 22 % vilket får anses vara en mycket kraftfull förbättring på kort tid. De bästa områdena är 3. *Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän*, 4. *Ledning, decentralisering och delegering*, samt 8. *Kommunen som samhällsbyggare*. Det område där det finns störst förbättringspotential är område 1. *Offentlighet, öppenhet och demokratisk kontroll*. En orsak till lite lägre poäng på detta område kan hänföras till Umeås tydligt uttalade strategi att styra in medborgarkontakter via de politiska partierna och inte utnyttja den kommunala organisationen i lika hög grad för dialog med Umeåborna.

Umeå kommun når generellt sett mycket höga poängnivåer i alla åtta bedömningsområden, vilket visar på en kommun som har en bred ansats på utvecklingsarbete och som ser organisationen utifrån ett helhetsperspektiv. Den största påtagliga skillnaden när det gäller intrycket vid utvärderingstillfället år 2005 jämfört med år 2003, är att kommunens övergripande strategier och helhetssyn på ett mer påtagligt sätt genomsyrar hela organisationen. Detta syns bl.a. genom att styr- och uppföljningssystem löper genom hela organisationen, kvalitetsdimensionerna finns ute på enhetsnivå genom kvalitetsdeklarationer, samt samförstånd hos politiker och tjänstemän kring roller. Arbetet med att förbättra arbetsmiljön och en bred ledarskapsutveckling kompletterar bilden av en kommun som tagit ett samlat grepp för att effektivisera och utveckla organisationen utifrån ett brukarperspektiv.

### Styrkor och förbättringsområden

I kapitel 3 görs en detaljerad genomgång av vart och ett av Kommunkompassen kriterier. Både styrkor och förbättringsområden presenteras utifrån de bedömningskriterier som finns i utvärderingsverktyget. På flera ställen ges också exempel på kommuner som det kan finnas ett värde av att studera närmare, i det fall kommunen vill utveckla något av de förbättringsområden som föreslås i rapporten. Nedan görs en kort sammanställning över några av de starka sidor och förbättringsområden som berörs i

kommande kapitel. De exempel som lyfts fram är inte prioriterade i förhållande till varandra. Avseende förbättringsområden, så är Umeå kommun som själv avgör vad som är relevant till de mål och strategier man vill välja för sitt utvecklingsarbete.

### **Styrkor**

- Sammanträdestider, föredragningslistor och protokoll finns tillgängliga via hemsidan
- Diarium åtkomligt via hemsidan
- Populärversion av årsbudget och årsbokslut
- Information systematiskt genom pressutskick och presskonferenser
- Medborgarpåverkan i centrumplanering
- E-dialog för fritidspolitiskt program
- E-postadresser till alla politiker
- Intern telefonbok på hemsidan

### **Förbättringsområden**

- Gemensamt diskussionsforum för medborgare via hemsidan
- Årsbokslut på hemsidan
- Tydlig och innehållsrik hemsida
- Publicering av resultat och jämförelser

## ***2. Tillgänglighet och brukarorientering***

### **Styrkor**

- Möjligheter på hemsidan att jämföra enheter inom t.ex. skola och äldreomsorg
- Över 100 kvalitetsdeklarationer
- Grafisk profil
- Kvalitetsdeklarationer
- En bit på väg avseende 24 timmarsmyndigheten
- Påbörjad valfrihet avseende tjänsteutförare inom hemtjänsten
- Många brukarundersökningar

### **Förbättringsområden**

- Medborgarkontorsfunktion
- Ett kommunövergripande synpunkts- och klagomålshanteringsystem
- Synkronisering och systematisering kring brukarundersökningar
- Kommunövergripande utbildning kring tillgänglighet och bemötande

### ***3. Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän***

#### **Styrkor**

- Produktivitetjämförelser i styr- och uppföljningsarbetet
- God ekonomirapportering
- Ledningsinformationssystem
- Tydlig rollfördelning politiker – tjänstemän

#### **Förbättringsområden**

- Renodla hur mål skrivs och följs upp
- Koppla mål till indikatorer för att underlätta uppföljning
- Återkommande uppföljning av mål under budgetår

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

#### **Styrkor**

- Stort anställnings-, budget- och organisatoriskt ansvar på enhetsnivå.
- Många tvärsektoriella projekt
- Beskrivning och uppföljning av chefsrollen
- Mentorsprogram
- Upphandlat yrkesmässigt och personligt stöd

#### **Förbättringsområden**

- Framtagning och användning av mallar för styrning och uppföljning av projekt

### ***5. Kontroll och rapportering***

#### **Styrkor**

- Noggrann månadsuppföljning avseende ekonomi
- Påbörjad uppbyggnad av ledningsinformation genom nyckeltal och indikatorer
- Större fokus på verksamhetsuppföljning jämfört med tidigare
- Inslag av produktivitetstänkande i budgetprocessen
- Central controllerfunktion

#### **Förbättringsområden**

- Tydligare koppling av uppföljningsbara indikatorer mot mål
- Konsekvent och enhetlig uppföljning av projekt

### ***6. Personalpolitik***

#### **Styrkor**

- God kunskap på individnivå kring kompetensutvecklingsbehov



- Systematiskt/standardiserat arbetsmiljöarbete med bl.a. kommunövergripande arbetsmiljöenkät
- Individuell lönesättning
- Ambitiös ledarutveckling

#### **Förbättringsområden**

- Helhetsbild av kompetensutvecklingsbehov i kommunen
- Kvalitetssäkring av medarbetarsamtal på alla enheter

### **7. Verksamhetsutveckling**

#### **Styrkor**

- Helhetsstruktur för kvalitets- och verksamhetsledningssystem
- Kvalitetsgrupp med representanter från alla förvaltningar
- Årets arbetsplats
- Jämförelser med andra för att lära och utvecklas
- Intraprenader

#### **Förbättringsområden**

- Skapa kommunövergripande system kring kompetensöverföring
- Utvärdera effektivitet och nytta av IT-system

### **8. Samhällsbyggnad**

#### **Styrkor**

- God kontakt med kultur- och föreningsliv
- Många kontakt- och stödytor för näringslivet
- Regional styrka kring näringslivssatsning
- Stort internationellt erfarenhetsutbyte

#### **Förbättringsområden**

- Inga

## **3 Detaljerad genomgång i förhållande till Kommunkompassens åtta områden**

### **Område 1 Offentlighet och demokratisk kontroll**

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

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

Inom detta område har Umeå gjort förbättringar jämfört med den utvärdering enligt Kommunkompassen som genomfördes 2003. Det handlar inte om en tydlig åtgärd inom ett område, utan mindre förbättringar har genomförts inom flera olika områden. Dock är det område inom kommunkompassen som Umeå uppnår sitt lägsta resultat. På grundval av detta är det viktigt att notera Umeås strategi avseende demokratiarbete. Det är en tydlig viljeinriktning i kommunen att medborgarperspektivet och demokratisk påverkan skall ske via de politiska partiernas arbete. Därför används inte kommunorganisationen i någon större utsträckning för att öka medborgarnas direktaccess till beslutsprocesser som sker inom KF, KS eller nämnder. Ett sådant inflytande premieras i Kommunkompassen.

Vid förra utvärderingstillfället lyftes Umeå som ett gott exempel avseende allmänhetens tillgång till handlingar som berör politiska beslut och uppföljningar. Umeå som gott exempel står sig fortfarande. Kommunfullmäktige och alla nämnders sammanträdestider, föredragningslistor och protokoll finns tillgängliga via hemsidan. Kommunen har dessutom sitt diarium tillgängligt via Internet vilket gör att det från intresserade går att söka handlingar direkt på nätet. Ungefär hälften av nämnderna anger viktiga nyckelord kopplade till respektive protokoll, vilket underlättade sökning efter intressanta uppgifter. Ett förbättringsområde skulle kunna vara att genomföra detta för KS och alla nämnder.

Kommunen har tagit fram en populärversion av årsbudget och verksamhetsplan. Här anges på ett lättläst sätt hur kommunen skall fördela resurser under året och mål för det långsiktiga arbetet i kommunen. Denna broschyr finns tillgänglig på kommunens hemsida och den har skickats hem till alla anställda. Det finns framtaget en liknande broschyr som beskriver gymnasieskolans arbete de kommande åren.

Umeå kommun bevakas intensivt av två dagstidningar, Västerbottenkuriren och Västerbottens Folkblad. Dessa medier har blivit huvudkanalen för Umeå kommun när det gäller att föra ut aktuell information. Kommunen har anställt en pressinformatör som systematiskt förser medierna med pressutskick kring aktuella kommunala nyheter. Minst ett pressutskick per dag skickas ut. Genomförda mätningar visar att över 80 % av pressutskicken leder till publicering i något medium. Presskonferenser genomförs efter möten i KF, KS och KS-AU. Förutom de nämnda dagstidningarna bevakas kommunen av två lokala TV-kanaler och en lokalradiokanal. En annan strategi för att föra ut kommuninformation, är att skicka ut kommunens personaltidning via kommu-

nens lönebesked till drygt 11 000 anställda. Detta ger en spridning av information till ett stort antal hushåll i kommunen.

Som nämnts tidigare betonar politikerna vikten av den representativa demokratin och partiernas eget arbete som den viktigaste kommunikationskanalen till medborgarna. Påverkan i viktiga beslut som skall tas av KF, KS och nämnder sker via partiernas eget kontaktarbete med sina medlemmar och med andra Umeåbor. Inom den fysiska planprocessen finns några intressanta exempel på direkt medborgarpåverkan. Det har bl.a. genomförts visionsworkshops angående en vision för stadsmiljön 2020. Arkitekter och designhögskolan medverkade. Förslag till utformning av stadsmiljön presenterades i utställning, hushållstidning och på kommunens hemsida. Kommunen har efterlyst och samlat in tyckanden från medborgarna har angående de förslag som presenterats.

En förändring sedan 2003 är att kommunen idag prövar en ingång för medborgardialog via kommunens hemsida. Försöket begränsar sig till dialog inom ramen för det fritidspolitiska programmet, Vision 2010, som ligger under Fritidsnämndens ansvarsområde. Här finns möjlighet till dialog knutet till ett politiskt dokument som skall utarbetas i kommunen. Utöver denna debattmöjlighet knuten till Fritidsnämndens beslutsprocess, finns ett öppet diskussionsforum som fungerar liknande en insändarspalt i en dagstidning. Man kan på hemsidan skriva egna inlägg och se sådant som andra skrivit angående olika frågor. Det finns däremot ingen "chat-möjlighet" eller något diskussionsforum där man når de kommunala politikerna via hemsidan. Umeås politiker är ändå lätta att nå, eftersom de alla finns tillgängliga med en kommunal e-postadress och telefonnummer på kommunens hemsidor. En heltäckande tillgänglighet via kommunala e-postadresser till alla politiker är inte så vanligt i kommuner och Umeå kan här tjäna som förebild när det gäller tillgänglighet utifrån ett medborgarperspektiv. Det är även lätt nå kommunala tjänstemän via e-post eller telefon. Den interna telefonkatalogen med sökbarhet finns tillgänglig via hemsidan och det finns en sökmotor för att kunna hitta e-postadress till anställda i kommunen.

Som tidigare nämnts har kommunen tagit fram en populärversion kring budget och verksamhetsplan. Det finns dessutom flera sidor på [www.umea.se](http://www.umea.se) som beskriver kommunens mål och vart man siktar i framtiden. Det är däremot sämre ställt med information kring resultat utifrån de tidigare mål man antagit och arbetat efter. Det går inte att hitta ett aktuellt bokslut på hemsidan. Ekonomikontoret redovisar årsbokslut från år 1999 och 2000. Det finns en kvartalsrapport från 2002 och ett halvårsbokslut från 2003.

När det gäller det övergripande årsbokslutet, så varierar rapportering avseende måluppfyllelse. Vissa nämnder plockar ut redovisning kring något eller några mål, andra redovisar målen med ej någon tydlig verifierbar måluppfyllelse. Här finns ett utvecklingsområde för Umeå. Här kan Lomma kommun tjäna som förebild genom att denna kommun redovisar måluppfyllelse i förhållande till budget och verksamhetsplan i sitt årsbokslut. Lomma ger även ut ett populärbokslut är man sammanfattar resultatet utifrån ett medborgarperspektiv.

Även när det gäller publicering av resultat från brukarundersökningar och andra utvärderingar av kommunen, så finns det ett utvecklingsområde för Umeå. Kommunen genomför flera olika underökningar, men resultaten ifrån dessa kan inte återfinnas

enligt någon systematik på hemsidorna. Det kan finnas ett värde att återkommande visa upp de oftast goda resultat som sådana undersökningar ger och finns identifierade brister är det viktigt att för medborgare och brukare visa att kommunen planerar att åtgärda dessa. Trollhättan är en kommun som samlat på hemsidan försöker visa alla de undersökningar som görs i kommunen. Här redovisas även de rapporter som kommunrevisionen tar fram.

## **Område 2 Tillgänglighet och brukarorientering**

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

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

I Umeå har brukarperspektivet blivit mycket tydligare sedan den förra utvärderingen gjordes. Kommunens kvalitetssystem med dimensionerna prestationer, resurser, inre kvalitet och yttre kvalitet hade nyss sjösatts år 2003. Detta system har nu satt sig mycket tydligare i hela organisationen. Begreppet ”yttre kvalitet” som innefattar hur kommunen på olika nivåer förhåller sig till brukaren, återfinns och nämns återkommande i dokument och intervjuer. Verksamhetsuppföljning görs genom ”yttre kvalitet” med ett fokus på vad organisationen gör utifrån ett brukarperspektiv. Dessa gemensamma begrepp utgör en samlande och kommunövergripande faktor som tycks ha stor styrkraft i organisationen.

En mycket bra exempel på praktisk tillämpning av brukarfokusering är det stora antal kvalitetsdeklarationer som Umeå tagit fram. Totalt finns det över 100 deklarationer för olika verksamheter. Dessa deklarationer beskriver vad brukaren kan förvänta sig från en specifik tjänst. Dessa deklarationer har arbetats fram utifrån en dialog mellan politiker, tjänstemän och brukarföreträdare. Just processen med att ta fram kvalitetsdeklarationer har av många upplevts mycket positiv. Tid har ägnats åt att diskutera, ifrågasätta och tydligare beskriva det arbete som man i linjen skall utföra för brukarna. Detta konsekventa arbete med att ta fram kvalitetsdeklarationer kan tjäna som förebild för andra kommuner som ämnar starta eller just börjat med att arbeta fram kvalitetsdeklarationer.

Umeås hemsida på Internet är den huvudsakliga kanelen för att föra ut information kring organisation och tjänster. Enligt en undersökning som gjorts, skall Umeås hemsida vara den mest besökta efter de tre storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö. För att underlätta för synsvaga, finns möjlighet att på hemsidan anpassa text och "höra" på det som står skrivet. För att underlätta sökmöjligheter på hemsidan, finns en visuell och "klickbar" guide "Vem gör vad i kommunen?". Vanliga frågor och svar finns samlat under en gemensam rubrik. Det finns dock utvecklingsmöjligheter för hemsidan. Utifrån ett brukarperspektiv är det svårt att jämföra de beskrivningar som finns för enskilda skolor och förskolor. Dessa är inte enhetligt utformade och det går inte att direkt jämföra enheterna avseende vilka olika tjänster eller profiler som erbjuds. Äldreboenden finns överhuvudtaget inte beskrivna på nätet, varken med kontaktmöjligheter, ansvar, tjänster eller personal. Dock går det att söka boenden på en GIS-karta. Uddevalla och Trollhättan är två kommuner som i samarbete tagit fram modeller för att jämföra t.ex. förskolor på sina hemsidor.

Skriftlig information i Umeå är utformad efter en gemensam grafisk profil, vilket är en fördel för brukare. Det går lätt att identifiera kommunen som avsändare av materialet och enhetlighet ger bilden av en sammanhållen organisation med ett gemensamt ansvar. Alla verksamheter skickar ut någon form av egen information. Grundskolor och gymnasier skickar t.ex. ut information om alla sina skolor. Ett intressant exempel på informationsspridning bland brukare är äldreomsorgens besök hos alla 75-åringar för att informera om kommunens tjänster.

Umeå kommun har inte skapat någon form av medborgarkontorsfunktion. Det finns kommuner som har öppnat medborgarkontor eller låtit receptionen i kommunhuset få utökat serviceansvar. Orsaken till detta är att man vill ge möjlighet till att sprida information och ge enklare handläggningstjänster på ett ställe där det för brukaren är lätt att få träffa någon personligen. I Umeå har de tre kommundelskontoren en viss sådan roll, men de har inte en samlad servicefunktion i sin reception och de har inte öppet efter kontorstid. Här kan kommuner som Botkyrka, Uddevalla och Trollhättan tjäna som förebilder.

Alla kommuner i Sverige arbetar på något sätt inom området "24-timmarsservice". Det finns trots detta inte så många konkreta exempel på personlig service via kommunernas hemsidor. Här har Umeå kommit en bit på väg. Det går att söka gymnasieplats via nätet. Biblioteket har möjlighet till elektronisk utlåning av böcker och musik. På vissa skolor finns möjlighet till sjukanmälan via nätet och till personlig inloggning för elever och föräldrar. Det går även att boka fritidslokaler via nätet.

Valfrihet för brukarna att välja olika servicegivare finns inom för- och grundskolan. Kommunen har ett 15-tal alternativa utförare inom förskolan och inom grundskolan finns det 5 st friskolor. Kommunala skolor kan väljas utanför närområdet om det finns tillgång till plats, vilket i viss mån är att betrakta som en begränsande faktor när det gäller rörlighet mellan enheter. Umeå har startat en process där ett kundval skall införas inom hemtjänsten. Två avtal med alternativa utförare finns klara. Det skall gå att köpa ett antal olika tilläggstjänster när systemet är utbyggt. Det finns omkring 20 % alternativa utförare inom kommunens äldreomsorg, men här existerar inget system av valfrihet liknande det som håller på att införas inom hemtjänsten.

Den fokusering som Umeå har på brukarperspektivet visar sig också i det stora antal brukarundersökningar som genomförs i Umeå. I stor sett alla verksamheter genomförs brukarenkäter årligen. Det finns utöver brukarenkäter ett antal andra sätt att fånga upp synpunkter från brukarna. Brukarråd finns på de flesta enheter inom skola och äldreomsorg. Fritidsförvaltningen arbetar med ett nöjd kund-index. Telefonintervjuer har gjorts kring snöröjning på Tekniska förvaltningen. Gymnasieskolan har haft elevhearings i alla sina skolor 3-4 ggr per år. Ett utvecklingsområde kring brukarundersökningar skulle kunna vara att öka systematiseringen kring hur resultatet används. Saker som kan behöva kvalitetssäkras kan vara hur och till vem resultat redovisas inom organisationen, upprättande av handlingsplaner för förbättring, periodicitet och jämförbarhet med tidigare undersökningar och redovisning av resultat till brukare.

Vid utvärderingstillfället var kommunen enligt egen utsago i färd med att upprätta ett övergripande synpunkts-/klagomålshanteringssystem. Tidigare har respektive förvaltning hanterat sina egna system. Tydlighet i dessa system har varierat och inom vissa förvaltningar har systemet saknats. Fritids- och socialförvaltningen utmärker sig här genom till synes fungerande egna system. På de många kvalitetsdeklarationer som finns hänvisas till förvaltningsingångar om någon har synpunkter eller klagomål. En gemensam ingång via hemsidan "medborgarslussen" skall enligt uppgift upprättas och gemensamma anvisningar skall få alla förvaltningar att ta fram rutiner för hur synpunkter/klagomål skall hanteras. En liknande bild beskrevs vid utvärderingen 2003 och det tycks inte som om arbetet med ett gemensamt synpunkts-/klagomålshanteringssystem har gjort så stora framsteg under de två år som gått. Det finns många kommuner idag som det går att lära av när det gäller synpunkts-/klagomålshantering. Lomma, Kungsbacka, Botkyrka och Uddevalla är några av dessa exempel.

Utbildning kring ett kommungemensamt brukarbemötande är ovanligt i svenska kommuner. I Umeå liksom på många andra håll brukar sådana utbildningar utgå från respektive verksamhet och vända sig till vissa yrkesgrupper inom t.ex. äldreomsorg och socialtjänst. I Umeå har socialförvaltningen utbildat alla inom socialtjänst kring bemötande i etikcirklar och bemötandedagar. Bemötande har funnits med i utbildningar som Fritidsförvaltningen och Servicekontoret genomfört. Ett anslag till övergripande utbildning kring bemötande har funnits i den övergripande arbetsmiljöutbildningen som genomförts för omkring 900 personer. Det finns för Umeå en möjlighet att ytterligare befästa betydelsen av yttre kvalitet, genom att genomföra övergripande utbildningar kring förhållningssätt och bemötande utifrån ett brukarperspektiv. Det finns inspiration att hämta i det nätverk med fyra kommuner som under ledning av Sveriges kommuner och Landsting genomför projektet "Kommun Direkt". Dessa kommuner är Mark, Falköping, trollhättan och Tyresö. Även Kungälv kan här inspirera, eftersom de har genomfört en kommunövergripande utbildning för alla sina anställda utifrån deras "Kungälvprocess".

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

- 3.1 Hur är kvaliteten på målformuleringsarbetet?
- 3.2 Delegation och ansvarsfördelning mellan politisk och tjänstemannani-  
vå?

- 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 område 3 har Umeå flyttat fram positionerna sedan förra utvärderingstillfället. Några exempel på förbättringar är en ökad fokusering på verksamhetsmål jämte den ekonomiska styrningen och det påbörjade arbetet med att få in produktivitetjämförelser i styr- och uppföljningsarbetet.

Kommunfullmäktige har i kommunens verksamhetsplan fastlagt ett antal kommunövergripande mål. De har karaktären av både inriktning att sträva mot och mer precisa kvantifierbara mål som t.ex. att kommunen skall ha 150 000 invånare senast år 2050 och att det skall byggas 600 nya bostäder per år. Dessa mål förs ned och hanterad som "nämndsmål" av Kommunstyrelsen. Övriga nämnder skall själva bryta ner de övergripande målen till egna nämndsmål. I vissa fall kan det vara svårt att se ur vilka övergripande mål nämndens mål har härletts. De flesta nämndsmål är av karaktären inriktningsmål, det vill säga utan tydligt kvantifierbara nivåer (ekonomi, volym, kvalitet) som skall uppnås. Det finns ytterligare en målnivå under nämndsmål. Dessa mål är uppdelade i tre delar – "verksamhetsutveckling", "yttre kvalitet" och "inre kvalitet" och är en blandning av aktivitetsmål (något som skall genomföras) och kvantifierbara mål avseende volym eller kvalitet.

Hantering av uppföljningsbara indikatorer till upprättade mål hanteras på olika sätt i styrning och uppföljning. Kommunen skulle troligtvis tjäna på att renodla hur mål skrivs och hur de skall följas upp. Kommunen har börjat använda en spännande modell där varje verksamhet tar fram ett antal produktivetsmått som skall spela roll i styrning/ uppföljning och framförallt som ett sett att utveckla verksamhetens sätt att arbeta. Kommunen jämför även produktivetsmått inom olika verksamheter med ett nybildat nätverk av kommuner. Kommunerna i nätverket är Luleå, Linköping, Uppsala, Umeå och Lund. Produktivetsmått och jämförelserna har till viss del redan påverkat arbetet med budgeten. I framtiden är det tänkt att dessa produktivetsjämförelser skall få än mer betydelse i budgetarbetet. Utöver detta jämförande nätverk ingår Umeå i ett flertal andra nätverk där både ekonomi och verksamhet jämförs (100-klubben, Tvillingkommunerna, m.m.).

I kommunen lämnas månadsrapporter kring ekonomisk utveckling. När det gäller uppföljning från verksamhet till nämnder och KF/KS har kommunen en återkommande rapportering per tertial. Denna rapportering skall innehålla både ekonomi och verksamhet, men tycks fokusera övervägande på ekonomi. Verksamhet avrapporteras mer noggrant vid eventuella avvikelser från mål och åtaganden. De olika mål som finns är av varierande karaktär och tydlighet och det är inte alltid lätt att definiera

avvikelse i förhållande till dessa mål. Det innebär att verksamhet inte upp följs på ett lika noggrant sätt som ekonomin. De övergripande kommunfullmäktigemålen återrapporteras enligt uppgift under löpande budgetår, vilket anses ha vitaliserat debatten i fullmäktige.

Enligt uppgift är ambitionen tydlig när det gäller att uppgradera verksamhetsuppföljningens betydelse i rapporterna till samma nivå som ekonomiuppföljningen. För detta avseende har Umeå börjat bygga upp ett ledningsinformationssystem där olika indikatorer och nyckeltal. Systemet skall lyfta verksamhetsinformation i dimensionerna resurser, prestationer, inre och yttre kvalitet, vilket motsvarar delarna i kommunens övergripande verksamhetsstyrningssystem. Vid utvärderingstillfället innehöll detta system mestadels ekonomiska och personal politiska nyckeltal. Ökad tydlighet avseende verksamhetsuppföljning är ett viktigt utvecklingsområde för att på ett effektivt sätt kunna anpassa tjänster efter resurser och utifrån medborgarnas och brukarnas krav. Uddevalla och Sundsvall är två kommuner som också utvecklar ledningsinformationssystem. Här kan finnas möjligheter till utbyte och lärande.

Delegation av ansvar ner till förvaltningsnivå är i Umeå liksom i många andra svenska kommuner stor. En förutsättning för att en sådan delegation av ansvar till den utförande verksamheten skall fungera, är politiken ägnar sig åt VAD-frågor och förvaltningarna åt HUR-frågor. Detta förutsätter dels ett tydligt styr- och uppföljningssystem, dels en tydlig rollfördelning mellan politiker och tjänstemän. Intrycket är att Umeå har flyttat fram positionerna i båda dessa avseenden. När det gäller rollfördelning anger flera av de intervjuade att antalet ”övertramp” har minskat. Kommunalråd och kommundirektör är båda tydliga när det gäller att förklara sina olika roller i organisationen för kommunens anställda, t.ex. i introduktionsutbildningen för nyanställda. Ett utvecklingsområde skulle kunna vara att i ökad grad systematisera mötet mellan politiker på nämndsnivå och verksamheter. Detta sker idag på olika sätt och med olika grad av periodicitet i de olika nämnderna och förvaltningarna.

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

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

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

Detta återspeglas ofta även inom förvaltningsorganisationen där förvaltningsövergripande anslag kring ekonomi-, personal- och utvecklingssystem ställs mot förvaltningsspecifika system. Samma mönster återfinns inom respektive förvaltning när det



gäller fördelning av frihet och ansvar mellan förvaltningsledning och de olika resultatenheterna. Det optimala är att hitta en fruktbar balans mellan central ledning och lokal frihet under ansvar.

Område 4 var även år 2003 ett starkt område i Umeå. Ytterligare förbättringssteg har gjorts under de två år som gått. Samverkan tycks bl.a. ha ökat mellan verksamheter och externa aktörer.

Som nämndes i stycket ovan, så är ansvarsfördelning från nämnd till förvaltning hög i Umeå. Samma förhållande gäller avseende fördelning av ansvar från förvaltningsledning till respektive enhet. Enheterna har full i stort sett full frihet när det gäller budgetansvar (även mellan budgetår), anställningar och organisatoriska förändringar inom ram. Som ett tecken på denna frihet skulle man kunna tolka den stora andel olika samverkansprojekt som finns mellan olika verksamheter inom kommunen och även med externa aktörer. Några av de olika projekt som genomförs kan nämnas nedan:

- Vågbrytarna, ett ungdomsprojekt (kultur, social, skola),
- IDEA, projekt kring pedagogiskt utvecklingsarbete
- Levnadsvaneundersökning (skola, social, landsting)
- KIM-projektet, ett arbetsmarknadsprojekt för invandrar.
- TILDA, tidiga insatser för utsatta barn (skola, social, kultur m.fl.)
- FINSAM, samverkan kring rehabilitering
- Jämställdhetsprojekt (29 förskolor i hela länet)
- RUC Regionalt utvecklingscenter (skola och Umeå universitet)
- Anhörig 2000 (äldreomsorg)

Gymnasiet samverkar med många olika branscher och har fått utmärkelse för sitt samarbete med verkstadsindustrin. Verkstadsindustrin lägger 2 milj. kr på programutveckling årligen. Ett annat mycket spännande exempel på samverkan är samarbetet med designhögskolan i Umeå. Det handlar bland annat om tjänstedesign och kommunstyrelsen har anslagit 7 Mkr för projektet. Umeå samarbetar i många frågor tillsammans med sina grannkommuner när det gäller att dela på kostnader för t.ex. telefonservice, miljöinspektion, räddningstjänst, lönehandläggning, IT-frågor, upphandling och demensvård.

I Umeå liksom i många andra svenska är alltså samverkan ett signum för att ge invånarna bättre tjänster. Det innebär att en hel del resurser läggs i projekt där flera olika aktörer bidrar med tid och pengar. Olika typer av samverkansprojekt kan vara kostnadsdrivande om inte det klart framgår t.ex. hur mycket arbetstid som skall läggas på olika projekt. Det är också viktigt att ange projektmål, tidplan, tilldelad budget mm i någon form av projektbeskrivning. I Umeå finns en centralt framtagen mall för projektbeskrivningar, men vad utvärderarna har kunnat finna, så används denna inte speciellt frekvent. Det tycks snarare vara så att projekt beskrivs utifrån olika premisser beroende på vem som driver projekten och om det finns externa finansierare med. I det senare fallet är oftast beskrivningarna tydligare. Det gäller bland annat olika typer av EU-projekt. Här finns ett förbättringsområde för Umeå, liksom för de flesta andra svenska kommunerna. Att definiera vad som skall vara ett projekt och sedan beskriva detta bör vara en naturlig del i ett fungerande kommunalt styr- och uppföljningssystem.

Chefskontrakt används inte för anställning av chefer i Umeås förvaltningar. Förväntningarna på respektive chef beskrivs istället genom övergripande riktlinjer och krav som finns i lönekriterier, kommunens ledarskapspolicy och de kommunövergripande uppdragen som finns i kommunfullmäktiges verksamhetsplan. Chefens roll i förhållande till dessa ”krav” utvärderas i samband med medarbetarenkäten som genomförs återkommande varje år. Även vid medarbetarsamtalet utvärderas chefsrollen med överordnad chef.

Samspelet mellan olika ledningsnivåer i kommunen tycks fungera mycket bra. Rutiner finns för återkommande och täta möten mellan chefer i de olika förvaltningarna. Ett enligt de intervjuade bra samverkansavtal ger god vägledning för hur frågor skall lyftas, diskuteras och behandlas på olika nivåer i organisationen. Kommunen genomför återkommande ledardagar för alla chefer, inklusive de i de kommunala bolagen. Även inom de flesta förvaltningar genomförs återkommande ledardagar. Kommunen har skapat en organisation för stöd till chefer som upplever stöd på arbetsplatserna. Företagshälsovård och övergripande personalfunktion kan gå in och stötta. Det finns ett mentorsprogram som kan utnyttjas för de chefer som upplever att de behöver utvecklingsstöd i sin yrkesroll. Umeå har även upphandlat tjänsten att ge möjlighet till personligt stöd för alla anställda både när det gäller problem inom arbetslivet och privat. Det bygger på insikten att personliga problem, även om de härrör från en situation utanför arbetet, påverkar förmågan att utföra ett bra jobb.

## **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?

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 produktivitetssperspektiv.

Inom detta kriterium har Umeå gjort de största förbättringarna jämfört med tidigare utvärderingstillfälle. Kommunen har mycket tydligare än förut fokuserat på uppföljning av både ekonomi och verksamhet. Begrepp som produktivitet och effektivitet har blivit mer frekvent använda.

Umeås förvaltningsinterna uppföljningssystem avspeglar i mångt och mycket avrapporteringsystem som sker till nämnder och till KF/KS. Ekonomi följs löpande via

ekonomirapporteringsystem och sammanställs i månadsrapporter. Avvikelse i förhållande till verksamhetsmål skall avrapporteras vid dessa tillfällen. Verksamhetsavstämning mot mål skall göras i samband med sammanställning av tertialrapporten. Hur detta görs varierar mellan olika förvaltningar. Som tidigare nämnts håller kommunen på att bygga upp ett ledningsinformationssystem i dimensionerna resurser, prestationer, inre och yttre kvalitet. Då detta system byggs ut ytterligare med ett bredare spektrum av indikatorer och nyckeltal, bör det kunna effektivisera verksamhetsuppföljningen även inom respektive förvaltning. Det har inte för utvärderarna helt klart framgått hur systemets information skall se ut på enhetsnivå utöver den information kring ekonomiska nyckeltal och personaltal som finns i systemet idag. I många fall är det nyckeltal som inte direkt är knutna till mål som används i avrapportering. Avrapportering av mål görs då istället i form av redovisade aktiviteter. Det är viktigt att enhetlighet och koppling till både mål och kvalitetssystem, görs så att ledningsinformationssystemet innehåll blir relevant och överskådligt.

Sammantaget har ändå flera vid intervjuerna vittnat om att den under året löpande rapporteringen har fått ett större fokus än tidigare på avrapportering av verksamhetsmål och mått. Kvalitet och produktivitet är två begrepp som återkommer i uppföljningsdiskussionerna och mått som anger aspekter av dessa har blivit mer frekventa.

Tidigare nämndes att det i kommunen inte finns något enhetligt sätt att beskriva projekt, trots att det finns en framtagen mall för sådana beskrivningar. Följaktligen följs inte projekt upp på samma sätt och ibland har utvärderarna inte kunnat finna uppföljningar överhuvudtaget. Här finns liksom vid förra utvärderingstillfället ett förbättringsområde för Umeå. Arbetet med att tydliggöra styrning och uppföljning utifrån kommunövergripande och förvaltningsinternt perspektiv bör inbegripa hur t.ex. tvärsektorieella projekt genomförs med avseende på målavstämning, tidsplan, kostnader, tidsåtgång, m.m.

Umeå har inlett ett spännande arbete kring att föra in resonemang kring produktivitet i budgetprocessen. Ett samarbete har inletts med Luleå, Linköping, Uppsala 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 produktivetskrav på verksamheter om det går att identifiera för höga kostnader i förhållande till övriga i nätverket.

Intrycket är att Umeå har skärp upp sin ekonomiuppföljning för att snabbt identifiera avvikelser mot budget och ansvaret har blivit tydligare på enhetschefsnivå kring strikt budgetdisciplin. Sedan förra utvärderingstillfället har kommunen inrättat en central controllerfunktion och det finns även sedan tidigare controllerfunktioner på förvaltnings- och kommundelnivå.

## **Område 6 Personalpolitik**

- 6.1 Hur stor vikt läggs vid personalutvecklingsåtgärder?
- 6.2 Förekommer prestationslönesystem?
- 6.3 Förekommer arbetsmiljöundersökningar?
- 6.4 Förekommer medarbetarsamtal?
- 6.5 Genomförs ledarutvecklingsprogram?

## 6.6 Hur systematisk är budgetering och uppföljning av kompetensutveckling?

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

Medarbetarsamtalet är grunden för arbetet med kompetensutveckling i kommunen. På individnivå skall det upprättas en utvecklingsplan kring bl.a. kompetensutveckling. Denna plan skall upprättas i samverkan mellan en kompetensutvecklare och en processledare. Här anges skolan som det goda exemplet där detta fungerar väl. Centralt inom personalfunktionen försöker kommunen arbeta med rekryteringsprognoser för att identifiera behov av kompetens utifrån ett kommunövergripande perspektiv. Personalfunktionen identifierar även behov kring ledarskap, arbetsmiljö, datorkunskap, m.m. Ett exempel på centralt arrangerad utbildning är den SAM-utbildning som har genomförts för alla arbetsledare och skyddsombud. Över 900 personer har gått utbildningen och den skall följas av en steg två-utbildning. Utbildningen löper på totalt 12 dagar uppdelade på 6 olika block. Deltagarna har haft tentamen på kursen.

Idag är inte kopplingen mellan de individuella och de centrala kompetensutvecklingsbehoven helt tydlig. Man anger inom personalfunktionen att denna kunskap kommer att bli bättre då kommunen realiserar planerna på att bygga upp en kompetensbank baserad på en modul självrapporteringsystemet i "Palett".

Målet med kommunens medarbetarsamtal är att varje medarbetare ska ha minst ett årligt utvecklingssamtal om verksamhetsmål, utveckling, kommande löneutveckling och hälsa. I den senast genomförda medarbetarenkäten har personalen angett att 80-90 procent av medarbetarna får årliga medarbetarsamtal. Det finns fortfarande några stora arbetsplatser med 40-50 anställda/chef t.ex. inom skolan. Här kan det vara svårt att hinna med att genomföra alla de samtal som krävs under året.

Utöver medarbetarsamtalet skall även varje medarbetare få ett individuellt lönesamtal. Så har inte fallet för alla anställda i kommunen. Det finns centrala riktlinjer för hur och när detta samtal skall föras. Intrycket är att de flesta arbetsplatser genomför lokala löneförhandlingar med individuell lönesättning. Vissa arbetsplatser har dock genomfört central förhandling. Inom skolan har det funnits en blandning mellan traditionell och individuell förhandling. Till nästa år skall lönesättande samtal genomföras för alla.

Den in individuella lönesättningen i Umeå bygger på en central lönepolicy. Lokala lönekriterier är framtagna för respektive förvaltning. De flesta verksamheter har dessutom tagit fram egna detaljerade kriterier. Som referens för lönesättningen har kommunen genomfört en arbetsvärdering enligt lönelottsmodellen i ett tvåårigt projekt. Den framtagna lönestatistiken finns tillgänglig på Internet.

Arbetsmiljöarbetet är ett prioriterat område i Umeå, där kommunen arbetar mycket systematiskt. Årliga arbetsmiljöenkäter (medarbetarenkät) genomförs för alla anställda i organisationen. Svarsfrekvensen är hög och resultatet kan brytas ner på enhetsni-

vå. Både fysisk och psykosocial arbetsmiljö undersöks. Resultaten från medarbetarenkäten har fått en viktig roll i förbättringsarbetet avseende arbetsmiljö. Kommunen har i sitt arbetsmiljöledningssystem (standard enligt OHSAS:1999) tagit fram rutiner för hur förbättringsarbetet skall ske. Varje enhet skall utifrån resultaten i medarbetarenkäten upprätta egna handlingsplaner för att förbättra eventuella brister. Alla arbetsplatser skall i dessa planer ta fram tre förbättringsområden. Huvuddelen av detta förbättringsarbete genomförs på APT. Den systematiska hanteringen av arbetsmiljöfrågor har förankrats i den SAM-utbildning som genomförts (se ovan). Sjuktal mäta på alla nivåer alla nivåer i organisationen och det är ett tydligt uttalat mål i organisationen att halvera dessa sjuktal. Utöver de insatser som beskrivs ovan genomförs ett lokalt arbetsmiljöarbete enligt samverkansavtalet på varje arbetsplats med skyddsronder, m.m. Skall något förbättringsområde nämnas inom detta område, skulle det kunna vara att bättre följa upp i vilken mån de upprättade handlingsplanerna ger önskade effekter och om de utförs med bäring på de mål som finns angivna.

Umeå kommun bedriver ett systematiskt ledarutvecklingsprogram. Kommunen bedriver utbildning för både erfarna och för nya chefer. Den senare omfattar 18 dagar och innehåller bl.a. fakta om Umeå, mål och styrmodell, kvalitetsarbete och ett ledarskap enligt Umeåperspektiv. Dessutom genomförs ledardagar två gånger per år för alla chefer. Ytterligare dimensioner av ledarutvecklingen är den obligatoriska arbetsmiljöutbildningen (SAM) för alla chefer, arbetsledare och skyddsombud, samt det mentorsprogram som har startat. I detta program ingår även chefer från Universitet och näringslivet.

Ledarskapsakademin erbjuder aktiviteter som fokuserar ledarutveckling, lärande i nätverk, mentorprogram, kurser och seminarier. Bakom Ledarskapsakademin står Handelshögskolan vid Umeå universitet, Umeå och Skellefteå kommun, Västerbottens läns landsting och Norrmejerier. Det finns även ett avtal med staden Xian i Kina om näringslivsutveckling och ledarutbildning.

## **Område 7 Verksamhetsutveckling**

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

Inom näringslivet har det sedan mitten av 1900-talet funnits ett otal olika system för att bedriva kvalitetsarbete. Kvalitetsarbete är i de flesta fall synonymt med att på ett strukturerat sätt arbeta för att skapa kontinuerliga förbättringar i en verksamhet. TQM, EFQM, ISO, SIQ, BS är alla standards eller system för detta kontinuerliga förbättringsarbete. I den kommunala världen har oftast kvalitetsarbete förekommit som enskilda öar knutna till vissa verksamheter. Ett identifierbar 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 för-

bättringsarbete som ibland innehåller delar av de system som nämns ovan.. Några kommuner att studera avseende kvalitetssystem är Trollhättan, Uddevalla, Umeå, Västerås och Larvik i Norge (ISO 9 000 och ISO 14 001).

Redan 2003 beskrev Umeå sitt då nyinrättade kvalitetssystem som byggde på dimensionerna Resurser, Prestationer, Inre och Yttre kvalitet. Den stora skillnaden jämfört med då är att denna utvärdering ger vid handen att systemet i hög grad genomsyrar kommunorganisationen. Strukturen i kvalitetssystemet återfinns i kommunens styrnings- och uppföljningsdokumentation. De flesta intervjuade hade kunskap om systemets delar. Kommunen har för att säkra stödrutiner i systemet, tagit fram ett årshjul som kvalitetssäkrar budget- och uppföljningsprocessen. Kommunens stora antal kvalitetsdeklarationer är viktig del i systemets begrepp ”Yttre kvalitet”.

I kommunen finns en övergripande kvalitetsgrupp med representanter från alla förvaltningar. Det finns centrala direktiv som anger att alla verksamheter skall ta fram kvalitetsdeklarationer och arbeta med processer. Det anges även att arbetet skall följas upp. När det gäller processkartläggning utmärker sig samhällsbyggnadskontoret som en föregångare.

Umeå har från och med 2005 infört utvärderings- och utmärkelseprocess kallad ”Årets arbetsplats”. Det är en egenutvecklad utmärkelse som en enhet kan ansöka om. Kommunen har utbildat examinatoreer som utser vinnaren. Utmärkelse bygger på kriterier som finns hämtade bl.a. ur kommunens kvalitetslednings-/stysystem. Det kan visa sig bli en spännande motor i kvalitetsutvecklingen genom att utmärkelsen uppmärksammar och belönar det goda exemplet som andra kan ta efter. En belöning på 200 000 kr för egenutveckling tillfaller den arbetsplats som erhåller utmärkelsen.

Utöver kommunens eget kvalitetssystem finns det exempel på några nationella och internationellt standardiserade kvalitetssystem som används i organisationen. Kommunen arbetar med ett ledningssystem för arbetsmiljön som är upprättat enligt arbetsmiljöstandarden OHSAS:1999. Några enheter är certifierade enligt ISO 9 000 och ISO 14 001 (fastighetsförvaltning, transportcentral). Ett annat exempel är Samhällsbyggnadskontoret som under 2005 genomför en utvärdering enligt SIQ:s<sup>1</sup> utvärderingsmodell.

Jämförelser med andra är ett effektivt sätt att kunna hitta brister i sin egen verksamhet och ta hem nya sätt att arbeta som det skulle ta mycket lång tid att ta fram själv. I Umeå är jämförande med andra ett mycket vanligt arbetsredskap. Tidigare har det nämnts i rapporten om samarbetet med Luleå, Linköping, Uppsala och Lund, kring samarbetet om produktivitetjämförelser. Återkommande andra jämförelser sker med ”Tvillingkommunerna” och ”100-klubben”. Det finns ett flertal olika jämförande och lärande nätverk på verksamhetsnivå. Som exempel kan nämnas arr Servicekontoret jämför sig regelbundet med omkringliggande kommuner avseende kostnadsnivå och Socialförvaltningen arbetar jämförande med Västerås, Trelleborg, Lund. Man träffar på chefsnivå i denna förvaltning återkommande Luleå, Umeå, Sundsvall och Skellefteå.

---

<sup>1</sup> SIQ = Svenska Institutet för Kvalitetsutveckling

Kommunen uppmuntrar även internationella jämförelser. I detta avseende är skolor ett föredöme med ett stort antal internationella kontakter. Kommunpolitiker har besökt Nime-regionen, Bryssel och Irland. Kommunalt jämförande samarbete görs även med Cork på Irland.

Det finns ett mycket spännande exempel i Umeå på ett system för att skapa jämförelser och därmed kvalitetsutveckling. Intraprenader har startat inom tio olika enheter för att skapa en intern kontraktsstyrning, med syfte att genom långtgående delegation utveckla delaktighet och engagemang kring kvalitet och ekonomi. Detta system finns idag inom skola, turistbyrå, förskola och socialpsykiatri.

I Umeå har det genomförts några olika aktiviteter för att sprida viktig kunskap mellan olika delar i organisationen. Skolan och förskolan har arbetat med "erfarenhetslärande" och har haft seminarier med egna föreläsare under hösten 2004. Nyanställda inom skolan får alltid mentorer. Det finns ett framtaget generationsväxlingsprogram på gymnasiet och i skolan finns ett kompetensväxlingsprojekt. På övergripande nivå finns dock förra exempel. För ett antal år sedan genomfördes kompetensutvecklingsprojektet "klorofyll". Det utgjordes av utställningar och seminarier kring egen verksamhet. Mässan har inte återkommit. Här finns ett utvecklingsområde när det gäller att på kommunövergripande nivå skapa system för kompetens- och erfarenhetsöverföring. Några exempel att studera kan vara Kungälv som har återkommande kompetensmässor och Botkyrka som arbetar mycket med mentorskap.

IT-stödsystemen i Umeå kan anses hålla en allmänt god standard. Kommunen har elektronisk fakturahantering, intranät som startsida för alla på nätet, löpande ekonomiredovisning i ekonomisystem, självrapportering i personalsystemet, m.m. Kommunen håller på att bygga upp informationsledningssystemet "Fokus" som skall ange nyckeltal i kvalitetssystemets dimensioner resurser, prestationer, inre och yttre kvalitet.

En invändning kring alla de olika system som används i kommunen är att man inte har gjort undersökningar kring i hur hög grad effektiviteten ökar med IT-systemen och hur frigjorda resurser kan användas. Kommunen kan inte heller svara på frågan om pappershanteringen minskat i förhållande till en ökad digitalisering.

## **Område 8 Kommunens samhällsbyggare**

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

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

Område 8 var redan vid förra utvärderingstillfället det starkaste området i Umeå kommun. Tillväxt i det geografiska Umeå och regionen runt kommunen märks som prioriterade fokus ibland annat kommunens övergripande verksamhetsplan. I kommunens verksamhetsplan för 2006-2008 kan läsas ” *Umeå ska ha 150 000 invånare senast 2050! Det innebär en befolkningstillväxt på 800-1 000 personer per år samt minst 600 nya bostäder och minst 600 nya jobb per år.4.*” Resultaten från en del av insatserna som rör detta tillväxtfokus kan värderas genom det höga resultatet, xx poäng av 100 möjliga på detta område.

Umeå har ett aktivt föreningsliv och kommunen har många kontaktytor mot detta föreningsliv. Det finns ett föreningsråd som är uppdelat på grupperna idrott, invandrare och ungdomar. Kommunen möter även kulturföreningarna samlat, men även enskilt varje år. I det senare fallet utvärderas hur föreningarna uppnått de mål som satts upp. Utöver detta finns det samverkansgrupper där kommunen medverkar riktat mot många olika intresseområden, som t.ex. skidsport, båtklubb, fotbollsklubb, m.m. Föreningsbyrån kan ge stöd genom rådgivning vid uppstart av föreningar, samt ekonomiskt stöd i form av lokalstöd och aktivitetsstöd. Utöver detta finns även ”friare” pengar anslagna för att aktivera ungdomar. Dessa fördelas genom kommunens fritidsgårdar. Kommunen tillhandahåller även administrativt stöd, tryckhjälp och lånar ut utrustning för evenemang (t.ex. tält, handikapphjälpmedel). Kommunen ger även fast bidrag för skötsel av bollplaner, badplatser mm (bygger på schablonbidrag.) och ett rörligt bidrag som kan sökas för anläggningsreovering.

Kommunens kontakter med näringslivet sker i många olika former. Det finns nätverksträffar och seminarier som kommunen själv arrangerar men man deltar även i existerande nätverk med representanter för näringsliv, samhälle och Universitet. Exempel på aktiviteter är Morgonpass (frukostmöte 1 träff/månad) och Kvällspass (kvällsmöte 1 träff/kvartal).

För en företagare eller anställd inom näringslivet finns ett otal kompetensutvecklingsmöjligheter. Kommunen finns ibland med som arrangör och vid andra tillfällen ksn man agera förmedlare av utbildning som andra arrangerar. Några exempel på kompetenshöjande aktiviteter som finns att tillgå är:

- Akademiker i företag
- Utbildning på högskolenivå till receptarier
- Förstudie kvalificerad yrkesutbildning inom svets
- Miljöcertifiering av bygg- och entreprenadföretag
- Nyckelpersonutbildning på högskolenivå t ex inköpare
- Utbildning i kommunal upphandling för små- och medelstora företag
- Kompetensutveckling inom IT för småföretag
- Utbildning inom Cash Management
- Kvinnliga export- och marknadsförare
- Kvinnors ledarskap
- Seminarier avseende riskkapital, affärsutveckling, m.m.

Kommunen har för att bidra till ökat entreprenörskap inom näringslivet bidragit till stöd och kurser för studenter och forskare vid Handelshögskolan, Umeå Universitet och Sveriges lantbruksuniversitet. Umeå kommun är dessutom delägare i Uminova Innovation AB vars affärsidé är att verka för och stödja innovationer från den akade-



miska världen. I verktygslådan ingår bl.a. två inkubatorer en för tjänsteföretag och en för affärsidéer inom bioteknikområdet. Kommunen är även aktivt med i Ung Företagsamhet som bedrivs vid gymnasieskolorna.

Umeå kommun är en motor i regionen och kommunen är aktiv och i många fall drivande i nätverk och samarbetsformer som sträcker sig utanför kommungränserna. Här finns en mångfald olika exempel. Några av dessa är:

- Tillväxtalliansen, ett samverkansorgan mellan Näringslivet, Umeåregionens kommuner, Landstinget och Umeå universitet som syftar till att skapa gemensamma förutsättningar för tillväxt och profilering av Umeåregionen.
- SITU – gruppen, ett samverkansorgan för utveckling av IT-sektorn i Umeå. Näringslivet, Kommunen, Landstinget och Umeå universitet deltar.
- Biotech Umeå, samverkan för utveckling och marknadsföring av bioteknik-sektorn i Umeå. Näringslivet, Kommunen, Landstinget, Umeå universitet och SLU deltar.
- Connect – mötesplats för tillväxtföretag och behov av riskkapital.

Ytterligare samverkansformer är Innovation Västerbotten, IFS (Internationella Företagarföreningen Sverige), Nyföretagarcentrum, Nätverket Nyföretagarna, BIC Factory, BioFuel Region, Connect Västerbotten, Uminova Innovation, Internet Bay och North Sweden.

Umeå har ett brett register när det gäller internationella kontakter. Framförallt har skola och gymnasium ett brett nätverk med skolor i en mängd olika länder. Kommunen har vänortsavtal eller samarbetar på annat sätt med:

- Guanajuato, Mexico
- Harbin, Kina
- Harstad, Norge
- Helsingör, Danmark
- Kothla-Järve, Estlandt
- Nancy, Frankrike
- Novara, Italien
- Petrozavodsk, Ryssland
- Poznan, Polen
- Saskatoon, Kanada
- Vasa, Finland
- Wurzburg, Tyskland

## 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							
Umeå kommun							
	max-poäng	egna poäng	%		max-poäng	egna poäng	%
<b>1 Offentlighet och demokratisk kontroll</b>				<b>2 Tillgänglighet och medborgar-/brukarorientering</b>			
1.1 Hur informeras medborgarna?	40	32	80%	2.1 Har kommunen en brukarorienterad förvaltningsfilosofi?	10	9	90%
1.2 Hur främjas medborgarnas engagemang?	40	26	65%	2.2 Vilka åtgärder har satts i verket för att förbättra överskådligheten för medborgarna?	20	16	80%
1.3 Hur informeras medborgarna om resultat?	20	8	40%	2.3 Kan brukarna själva påverka serviceutbudet?	20	13	65%
				2.4 Genomförs brukar-/medborgarundersökningar?	20	18	90%
				2.5 Hur är systemet för synpunkts- och klagomålshantering från medborgare/brukare organiserat?	20	10	50%
				2.6 Bedrivs utbildning i att bemöta allmänheten?	10	3,5	35%

	max- poäng	egna poäng	%		max- poäng	egna poäng	%
<b>3 Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän</b>				<b>4 Ledning, decentralisering och delegering</b>			
3.1 Hur är kvaliteten på målformuleringsarbetet?	30	28,5	95%	4.1 Vilken frihet har institutionerna/resultatenheterna i sin resursdisponering?	30	30	100%
3.2 Hur är delegation och ansvarsfördelning mellan politisk och tjänstemannanivå?	20	19	95%	4.2 Hur utnyttjas möjligheter till samarbete och samordning över sektorsgränserna?	20	17	85%
3.3 Hur rapporterar tjänstemännen till den politiska nivån och vilka möjligheter har politikerna att utöva tillsyn över förvaltningen?	30	22,5	75%	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%
3.4 Hur främjas den ömsesidiga förståelsen av uppgifter, roller och spelregler mellan politiker och tjänstemän?	20	10	50%	4.4 Hur beskrivs förvaltningsledningen?	20	7	35%
				4.5 Hur utövas den centrala ledningen över underställda avdelningar/enheter?	10	8,5	85%
<b>5 Kontroll och rapportering</b>				<b>6 Personalpolitik</b>			
5.1 Hur detaljerat är rapporteringssystemet?	40	30	75%	6.1 Hur stor vikt läggs vid personalutvecklingsåtgärder?	14	70%	14
5.2 Hur sker rapporteringen från tvärsektoriella projekt och program, avseende processer och resultat?	20	8	40%	6.2 Förekommer prestationslönesystem?	12	60%	12
5.3 Strategier för att synliggöra kostnader.	20	17	85%	6.3 Förekommer arbetsmiljöundersökningar?	10	100%	10
5.4 Kontroll- och uppföljningsrutiner.	20	16	80%	6.4 Förekommer medarbetarsamtal?	17	85%	17
				6.5 Genomförs ledarutvecklingsprogram?	19	95%	19
				6.6 Hur systematisk är budgetering och uppföljning av kompetensutveckling?	6	60%	6

	max- poäng	egna poäng	%		max- poäng	egna poäng	%
<b>7 Verksamhetsutveckling</b>				<b>8 Kommunen som samhällsbyggare</b>			
7.1 Hur metodiskt sker utveckling av kvalitetssystem?	20	30	100%	8.1 Vad gör kommunen för att stötta föreningslivet?	40	36	90%
7.2 Strategisk serviceutveckling.	20	17	85%	8.2 Kommunens samverkan med kulturlivet.	20	16	80%
7.3 Tillvaratas de anställdas erfarenheter och kreativitet på ett aktivt sätt?	20	20	100%	8.3 Kommunen som partner för näringslivet.	20	18	90%
7.4 Användning av Internet, Intranät eller motsvarande i ärendehantering, serviceproduktion och uppföljning.	20	7	35%	8.4 Kommunens internationella kontakter.	20	20	100%
7.5 Hur aktivt används jämförelser som ett led i service- och organisationsutvecklingen?	20	8,5	85%				

Nedan presenteras en tabell som visar Umeås resultat i jämförelse med de fyra andra kommuner som nominerats till utmärkelsen Sveriges Kvalitetskommun 2005.

Område	Botkyrka 2005	Lomma 2005	Sunne 2005	Uddevalla 2005	Umeå 2005
<b>1</b>	91	64	56	76	66
<b>2</b>	88	68,5	58,5	81	69,5
<b>3</b>	95	76	73,5	86	80
<b>4</b>	82	69,5	65	75	82,5
<b>5</b>	86	52	61	76	71
<b>6</b>	82	64,5	76	67,5	78
<b>7</b>	78	57	26	68	71
<b>8</b>	94	72	76	80	90
<b>Totalt</b>	<b>692</b>	<b>523,5</b>	<b>492</b>	<b>609,5</b>	<b>608</b>

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