

Kommunkompassen

Analys

av Västerås kommun

2003-06-11-13

Innehåll:

1. Vad är Kommunkompassen?
2. Västerås kommun i förhållande till Kommunkompassen: En sammanfattande genomgång
3. Praxiskriterierna: Detaljerad genomgång av Västerås kommuns "praxis" i förhållande till kriteriesystemet

Anders Bergenek och Gunnar Gidenstam

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

2 Västerås kommun i förhållande till Kommunkompassen: En sammanfattande genomgång

Fakta om Västerås

Västerås, som är residensstad i Västmanland, har knappt 130 000 invånare och är därmed Sveriges sjätte stad. Staden är belägen vid Mälaren i en region som tillsammans med Stockholm har varit mycket expansiv. I och med att Västerås har en relativt hög andel tillverkande industri, så har den stora nedgången inom telekom under de senaste åren drabbat staden i så hög utsträckning. Västerås visar även på en stadig befolkningstillväxt under de senaste fem åren. Världskoncernen ABB och andra industriföretag sätter sin prägel på arbetsmarknaden. Mälardalens Högskola med ca 14000 studenter är också viktig för utvecklingen. Genom utbyggnaden av Mälarbanan har Stockholm också kommit inom bekvämt pendlingsavstånd.

Kommunorganisationen

Västerås Stads organisation utgår till stora delar från ett beställar-/utförarsystem. Vård, omsorg, social service, utbildning och kultur styrs av särskilda beställarnämnder medan utförandet är lagt på styrelsen för proAros som är en utförarenhet i egen regi. ProAros förvaltningsstruktur utgår från de olika stadsdelarna i Västerås. Integreringen mellan de olika "mjuka" sektorerna har på så sätt kunnat drivas långt. Orten Skultuna har en kommun-delsnämnd med utföransvar vid sidan om proAros.

De tekniska verksamheterna inklusive de med inriktning mot myndighetsutövning är organiserade på ett traditionellt sätt med nämnder som både beställer och utför verksamheten. Kommunens stödfunktioner är centraliserade till styrelsen för Konsult och Service som arbetar på uppdrag från nämnderna och styrelsen för proAros.

Utöver nämndsorganisationen finns i sedvanlig ordning ett antal hel- eller delägda aktiebolag.

Kommunens ekonomi har den senaste 5-årsperioden visat goda resultat med undantag för 2002 då balans inte uppnåddes.

Intervjuer

Utvärderingsgruppen Anders Bergenek och Gunnar Gidenstam besökte Västerås 11-13 juni 2003. Den 11 juni deltog även Lars Strid. Gruppen intervjuade ca 25 personer och gick igenom ett urval av dokument och rapporter som underlag för sina värderingar av kommunens sätt att arbeta. Bland de intervjuade fanns politiker, ledande tjänstemän och fackliga representanter.

Tabell 1 Västerås kommun 2003 i förhållande till Kommunkompassens huvudområden

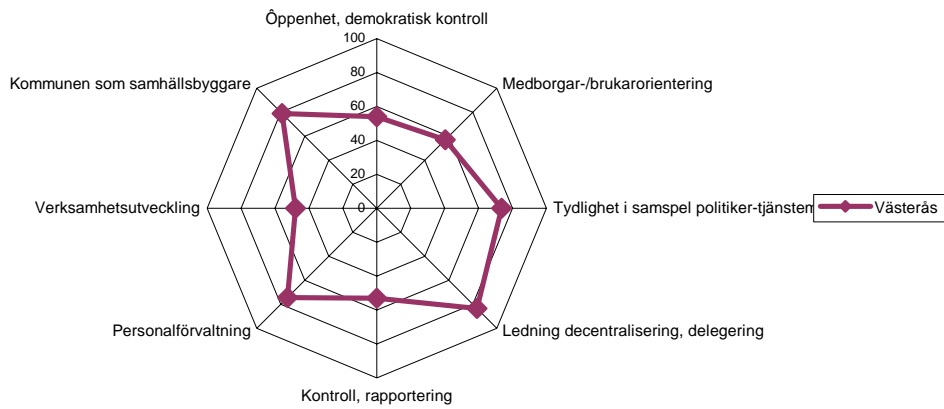
Offentlighet, öppenhet, och demokratisk kontroll	54
Tillgänglighet/medborgar- och brukarorientering	57
Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän	73,5
Ledning, decentralisering och delegering	83,5
Kontroll och rapportering	53
Personalpolitik	74,5
Verksamhetsutveckling	48
Kommun som samhällsbyggare	79
TOTALT	522,5

Sammanfattning av tabellen, styrka och utvecklingspotential

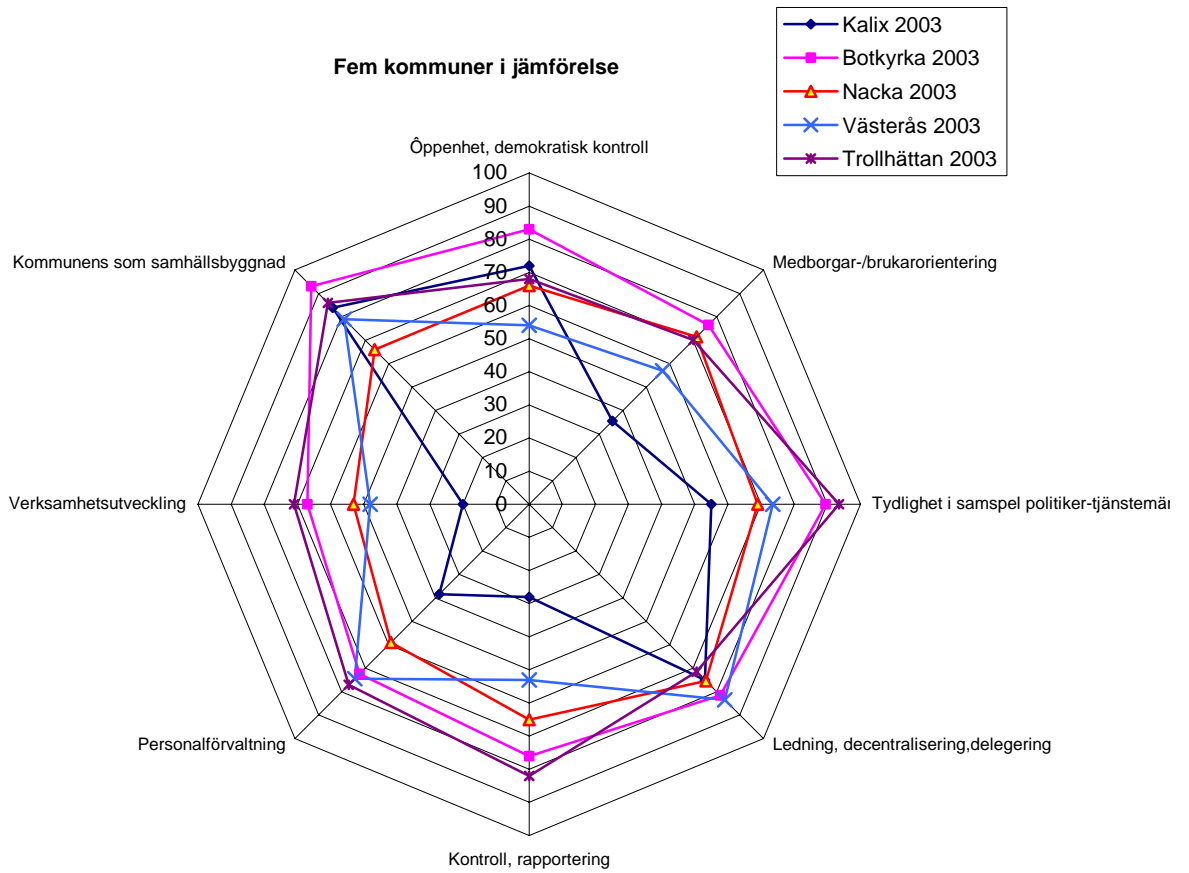
Västerås ger ett intryck av att vara en expansiv stad med höga ambitioner och stort självförtroende. Organisatoriskt har man satsat på en beställar-/utförarmodell som uthålligt har utvecklats under en följd av år. Det är utvärderingsgruppens intryck att denna organisationsmodell fungerar bra i Västerås. Ekonomistyrningen har utvecklats i riktning mot kostnadsbudgetering i en utsträckning som är ovanlig i svenska kommuner. Ambitionsnivån är också hög då det gäller kvalitetsledning respektive personalpolitik. Staden har kommit mycket långt vad gäller ledning, decentralisering och delegering (område 4 i Kommunkompassen) liksom inom områdena tydlighet i samspelet politiker – tjänstemän (område 3 i Kommunkompassen) samt i rollen som samhällsbyggare (område 8 i Kommunkompassen). Allt detta ger även utslag i ett högt poängtal i Kommunkompassen. Det är ovanligt att kommuner får över 500 poäng vid det första utvärderingstillfället. 524,5 är således en mycket bra siffra. Det finns också ett antal områden där Västerås har en utvecklingspotential – rapportering av, systematiska jämförelser med andra kommuner mm resultat (främst område 5 i Kommunkompassen). Dessa områden kommer att nämnas i texten nedanför och då ofta även med exempel på kommuner som det kan vara intressant att jämföra sig med.

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

Västerås



Samma utvärdering enligt Kommunkompassen har gjorts i Botkyrka, Kalix, Nacka och Trollhättan. En jämförelse med dessa kommuner görs grafiskt nedan.



3 Värderingar i förhållande till områdena 1-8

Område 1 Offentlighet och demokratisk kontroll

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

Västerås Stad har gjort flera intressanta satsningar när det gäller att öppna kommunen för medborgarnas insyn och inflytande. Öppna nämndssammanträden och utsändning i lokal-TV och lokalradion från kommunfullmäktige är intressanta exempel på detta. En möjlighet till ytterligare utveckling finns ifall staden i större utsträckning skulle välja att göra ärenden, handlingar och inte minst populärversioner av ärenden tillgängliga för allmänheten inför sammanträden. Idag är det främst sammanträdestider, dagordning och protokoll som publiceras.

Ett annat sätt att nå ut med kommunal information till invånarna är genom att köpa plats i en dagstidning. Detta görs en gång i veckan i Västerås Tidning som delas ut som gratistidning till samtliga hushåll. Mycket information om Västerås Stad bl.a. i form av pressreleaser finns också att hämta på hemsidan. Här finns även möjligheter att länkas till partiernas hemsidor och att skicka mail till politiker.

Det är mycket intressant att se hur staden lyckats engagera invånarna och föreningslivet i stadsplaneringen. Exempelvis vid planering av stadsdelen Råby förekom information via webben, öppna hearings och ett direkt engagemang av det lokala föreningslivet i planeringsprocessen. Vissa kanaler för inflytande har sedan bibehållits även efter planeringsperioden. Detta underlättas bl.a. av att proAros organisation utgår från ett geografiskt tänkande.

Utvärderingsteamet slås av att det finns ett mycket omfattande och professionellt utformat broschyrmaterial om staden. Årsredovisningen utgör inget undantag från detta. Bortsett från miljöredovisningen innehåller den däremot inga tydliga redovisningar av måluppfyllelse eller av kvalitetsmått. ProAros har en egen årsredovisning där måluppfyllelse redovisas genom olika styrтал. Skolornas kvalitetsredovisningar finns utlagda på hemsidan.

Västerås har medvetet valt att inte ge medborgarna rätt att föra fram frågor eller förslag i fullmäktige eller offentligt på hemsidan. En möjlighet att stärka det demokratiska inflytandet kan vara att ge medborgarna påverkansmöjligheter i budgetarbetet. Detta är inte så vanligt i Sverige men förekommer i norska kommuner där exempel kan hämtas från Larvik.

Ett område som skulle kunna utvecklas är rapporteringen av resultat till invånarna. Verksamheterna genomför mycket enkäter och andra utvärderingar, men resultaten stannar inom organisation eller återkopplas i första hand till brukarna i den verksamhet som utvärderats. Genom att göra verksamhetsresultat tillgängliga för alla Västeråsare, t.ex. genom Internet, skulle kommunen

kunna ge en bredare bild av sina verksamheter. En finess är om resultaten är jämförbara mellan enheter inom organisationen eller med andra kommuner.

Område 2 Tillgänglighet och brukarorientering

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

Det finns en brukarorienterad förvaltningsfilosofi i Västerås Stad, men den är mer praktisk till sin natur än tydligt sammanfattad skriftligt. ProAros, som samlar utförandet av majoriteten av den kommunala verksamheten, har dock brukarorienteringen inskriven i sin verksamhetsidé. Brukarorientering och kundtänkande diskuteras i samband med introduktion av ny personal och i olika utbildningssammanhang.

Kommunen genomför olika utbildningsinsatser, som syftar till att utveckla personalens förmåga att bemöta brukarna. Äldreomsorgen har haft kurser i samtalsmetodik och i skolan har lärare utbildats i att ha utvecklingssamtal med eleverna. Även handikappomsorgen har utbildat i bemötande. Retorikkurser har under en period varit populära för olika personalkategorier. I de egna ledarskapsutbildningarna ingår kommunikation och marknadsföring som teman. Även om bemötandeutbildning i första hand ingått som delar i annan utbildning, så bekräftar de här satsningarna att Västerås ser ett centralt värde att utveckla brukarorienteringen i organisationen.

Det går inte att säga att brukarorienteringen ges genomslag i kommunens image eller logotype. Här marknadsförs staden som "Västerås – Mälarstaden" som mer anknyter till det geografiska läget i den expansiva Mälarregionen. Att omsätta brukarorienteringen till en effektiv marknadsföring för kommunen kan vara ett utvecklingsområde för kommunen. Här har t ex Uddevalla kommit en bit på väg.

Någon form av servicegarantier skulle kunna vara ett annat utvecklingsområde där Västerås kan visa sina ambitioner att stärka brukarnas roll. Det som finns idag är främst information på hemsidan och i proAros broschyrer om verksamheten.

Information genom broschyrer är ett bra utvecklat område där Västerås Stad framstår som en förebild. Till detta bidrar även en pedagogiskt upplagd hemsida. Särskilda gruppers behov beaktas också. T ex presenteras stadens integrationsprogram på hemsidan på fler än 10 språk. Handikapplanen finns ock-

så i en lättläst version. Även i tryckt skick finns denna information på flera språk.

ProAros har områdeskontor knutna till olika stadsdelar. Här finns ett samlat ansvar för de "mjuka" verksamheterna och här kan invånarna söka t.ex. information om verksamheterna eller barnomsorg. I Skultuna finns ett lokalt kommunkontor där man kan få hjälp med enklare ärenden som t.ex. bygglov. En utvecklingsmöjlig kan dock vara att utveckla lokalkontoren i riktning mot medborgarkontor, med en mer heltäckande kommunal service.

Ett område där staden har gått långt är då det gäller att ge brukarna möjligheter att påverka serviceutbudet. Här finns exempel från skolan, äldreomsorgen, individ- och familjeomsorgen och fritidshemverksamheten. Inom förskola och skola följer pengarna brukaren. Enligt hemsidan finns åtta fria grundskolor, sju gymnasieskolor och 50 alternativa förskolor. Tre av 18 fritidsgårdar drivs i privat regi liksom 20% av äldreomsorgen. Västerås Stad ser positivt på alternativa driftsformer vilket ger brukarna en ganska stark ställning genom ökad valfrihet.

Brukarna kommer även till tals genom regelbundna enkätundersökningar. Äldreomsorgen, fritidsverksamheten och individ- och familjeomsorg genomför undersökningar varje år. Barn- och ungdomsnämnden genomför enkäter i åk 2, 5 och 8 varje år. Vart femte år görs kultur- och fritidsvaneundersökningar. Arbetssättet är systematiskt och resultaten återkopplas till brukarna.

Brukarundersökningarna används på ett aktivt sätt för att förbättra servicen. Handlingsplaner kopplas till resultaten. Ett lyckat exempel på sättet att arbeta är hur mobbning har bekämpats.

Ett annat sätt att stärka brukarinflyandet är föräldraråd, som finns på de flesta skolorna och föräldrastyrelser som det finns ett tjugotal av. Västerås var tidiga med detta. Brukarråd finns även inom äldreomsorgen. En gymnasieskola har en styrelse med elevmajoritet.

Klagomålshantering är ett område som Västerås skulle kunna välja att utveckla. Embryon till system finns främst inom proAros men är inte heltäckande eller enhetligt. Här kan t.ex. Larvik, Uddevalla och flera andra kommuner fungera som inspirationskälla.

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?

På detta område når staden ett av sina bästa omdömen. Västerås är en kommun där politikerns och tjänstemäns olika rollerna har fastslagits och gjorts

tydliga. En orsak kan vara att man under längre tid renodlat och förfinat en egen styrmodell, som delvis bygger på beställar-/utförartänkandet. Vid intervjuerna vittnar alla om att ansvarsfördelning och roller mellan politiker och tjänstemän är väldigt tydlig och övertramp inom olika ansvarsområden är sällsynta.

Västerås har en klassisk målstyrningsmodell, som framförallt inom proAros håller på att kompletteras med ett system med balanserade styrkort. Detta gör att inom de flesta av proAros verksamheter finns ett antal styrkort (både ekonomi, volym och kvalitet), som ger en bred bild av verksamheten och därmed gör det lättare för politiker och verksamhetsledning att följa måluppfyllelse. Inom vissa verksamheter, t.ex. Individ och familjeomsorg, arbetar man även med processledning och mätetal kopplade till processerna. Inom verktygen balanserade styrkort och processledning pågår ett utvecklingsarbete som det kommer vara spännande att se effekterna av.

Utvärderingsteamet uppfattar att diskussioner inför kontraktsskrivning ger förutsättningar för att det i nämndernas beställning av verksamhet skall råda balans mellan mål och medel. Detta visar sig i att den kommunala budgeten de senaste åren, med något undantag, varit i balans. Det synes som om både nämnd och utförare har god kompetens för att förverkliga ett för verksamheten styrande och ekonomiskt anpassat avtal.

Några förbättringsområden kan trots det goda omdömet pekats ut. Det har inom organisationen funnits informella möten för utbyte mellan politiker och tjänstemän. Det gäller t.ex. i processen kring översiktsplanen. Informella grupper har även jobbat med demokratifrågorna, utveckling av beställar-/utförarmodellen och med folkhälsoarbetet. Dock har den renodlade styrmodellen gjort att det ibland har varit svårt att upprätta informella forum, där politiker och ledande tjänstemän återkommande kan träffas och utbyta information. Det finns ej heller något gemensamt förhållningssätt till politikerbesök i verksamheten.

I gällande kommunal budget syns inte kopplingen resultatindikatorer och ekonomi. Det förekommer också en viss förvirring kring olika begrepp som prioriterade mål, inriktningsmål, vision, m.m. Vi uppfattar att man redan till nästa år skall renodla den kommunövergripande verksamhetsplanen till att vara flerårig och innehålla sju huvudområden med 23 prioriterade mål. Här finns möjligheter att skapa en "röd tråd" från kommunövergripande nivå ner i verksamheterna.

När det gäller löpande rapporteringssystem till kommunstyrelse, har detta en tyngdpunkt på ekonomi och den bredare verksamhetsredovisningen stannar på nämnds-nivå. Det finns få exempel på rapporter där kommunledningen kan jämföra den egna kommunen med andra då det gäller tjänstekvalitet, utvecklingsområden, m.m. inom huvudverksamheterna. I det senare fallet finns goda exempel att finna i de kvalitetsnätverk som samordnas av kommunförbundet. (t.ex. "Kvalitetsnätverk Västkust" där Ale, Falkenberg, Härjedalen, Lidköping, Partille, Stenungssund, Trollhättan, Uddevalla och Vänersborg ingår).

Område 4 Ledning, decentralisering och delegering

- 4.1 Vilken frihet har de serviceproducerande institutionerna i sin resursdisponering?
- 4.2 Hur utnyttjas möjligheten till tvärsektoriellt 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?

Liksom på föregående område, kan Västerås styrmodell ligga bakom de mycket goda omdömena som kommunen uppnår här. Uppdelningen beställarnämnder och utförare, samt kontraktskrivning leder inom givna villkor till stor frihet för utförarenheterna. Det är inom detta område, som Västerås är ett mycket gott exempel för andra svenska kommuner.

Friheten för resultatenheter att själv disponera sin budget, är mycket stor. Fokus ligger på balans mellan intäkter och kostnader, vilket leder till att fördelning på underposter i budget är enhetens eget ansvar. Budgetöverskott och underskott flyttas med mellan budgetåren. Positiva verksamhetsresultat sägs också vägas in om överskott skall föras med över året. Dock kan enheters överskott tas i anspråk inom proAros, om den totala verksamhetsbudgeten kan komma att gå med underskott.

Även när det gäller att själv rekrytera personal, inrätta befattningar och företa organisatoriska förändringar är friheten på enhetsnivå stor.

Tvärsektoriellt samarbete är ett sätt att samutnyttja resurser för vissa prioriterade områden. Här finns en mängd goda exempel att lyfta fram. Folkhälso- och Agenda 21-arbetet, samt demokratiprojektet "Ung i Råby" är några av de samarbetsprojekt som pågår. Vidare är stora delar av proAros organiserade enligt tanken att arbeta tillsammans mellan olika verksamheter. ProAros är uppdelat på olika geografiska områden, där det finns en områdeschef. Här samordnas social verksamhet, skola, fritidsverksamhet, m.m. "Den goda stadsdelen" är ett begrepp som används. Här finns även exempel på tekniska verksamheter som deltar.

Beställarnämnderna har också tagit initiativ till tvärsektoriellt arbete. Man har tillsammans upprättat en gemensam plattform för förebyggande arbete bland ungdomar och denna verksamhet har en egen budget.

Eftersom mycket av det tvärsektoriella arbetet är formaliserat inom den löpande verksamheten, finns även goda rapporteringsrutiner.

En stor frihet för resultatenheter kommer också till uttryck i att man själv tar initiativ till att föra in nya resurser i verksamheten. Det kan handla om både ekonomiska och personella resurser. Här finns ett stort antal exempel att lyfta

fram. Ett flertal EU-finansierade projekt finns i kommunen. Bl.a. arbetar äldreomsorg och skola med olika kompetensutvecklingsprojekt. ProAros har egen tjänst med ansvar för bl.a. att skapa olika EU-projekt. När det gäller att få in frivilligorganisationer i olika verksamheter är uppfinningsrikedomen stor. "Vårntjänst", Röda Korset, Finska föreningen och Svenska kyrkan, är några exempel på organisationer som arbetar inom äldreomsorgen. Fritidsgårdsverksamheten har engagera olika intressenter (föräldrar, bostadsbolaget Mimer, kyrkor, Röda Korset, m.m.) i arbetet med att bygga upp mötesplatser för ungdomar. Flera verksamheter har använt sig av studenter som gjort examensarbeten i bl.a. kvalitets- och miljöarbetet.

Även inom detta område finns några förbättringsmöjligheter. Staden har visstidsförordnande för nyanställda förvaltningschefer och för områdeschefer inom proAros. Det finns en inriktning mot att även anställa enhetschefer på tidsbegränsade förordnanden. För att denna typ av kontraktsanställning skall bli tydligare, skulle man kunna införa mål och åtaganden i de kontrakt som idag endast reglerar tid. Det finns även större möjligheter än idag, att på kommunal nivå arbeta med chefsforum där ledarskap kan diskuteras och utvecklas.

Område 5 Kontroll och rapportering

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

Västerås stad har ett väl utbyggt system av återrapportering till verksamhetsledning och politik. Tertialrapportering är den vedertagna formen, men även månadsvis rapportering inom "kritiska" områden görs. Chefer i verksamheterna har tillgång till aktuella ekonomiska siffror genom kommunens IT-baserade redovisningssystem. För den politiska ledningen görs månadsvis finansiella sammanställningar. Däremot saknas indikatorer som visar på verksamhetsresultat i förhållande till mål. Vissa nyckeltal redovisas, men de är sällan knutna till de mål som verksamheten har. Sjukfrånvaro och sysselsättningsgrad är nyckeltal som följs löpande. Målgruppsredovisningar inom förskola och barnomsorg görs två gånger per år. Staden arbetar för närvarande med att införa ett ledningssystem som kommer att kunna generera rapporter på ett mer flexibelt sätt ur t.ex. ekonomi- och personalsystem.

I de årliga boksluten är däremot verksamhetsindikatorer mycket tydligare redovisade. Det gäller framförallt i de verksamheter inom proAros som har kommit igång med sitt arbete med balanserade styrkort. På den tekniska sidan finns ett motsvarande arbetssätt bl a i fastighetskontoret.

Även årliga avrapporteringar av tvärspektoriellt arbete görs. Tidigare har nämnts den geografiska uppdelningen av proAros, folkhälsoarbetet och miljöarbetet, men det finns även flera exempel på verksamhetsövergripande pro-

jekt som avrapporteras. Arbetet med ett folkhälsocenter, "cykla Västerås", Växthuset, är alla projekt med även externa intressenter, som utvärderas och återskildras till den politiska nivån. I årsredovisningen från proAros finns föredömliga redovisningar av flera områden som skär tvärs genom verksamheterna. Här finns miljö-, kvalitets- och medarbetarbokslut, där ett stort antal indikatorer tydligt visar utvecklingen i relation till mål.

När det gäller stadens övergripande årsredovisning, är inte tvärsektoriella områden lika tydligt redovisade. Målrelaterade redovisningar av nyckeltal finns inom folkhälsa och miljö. Inom medarbetarområdet redovisas nyckeltal, men inte i relation till uppsatta mål. För övrigt är årsredovisningen framförallt uppbyggt på beskrivningar av verksamhet och ekonomiska redovisningar. De senare är mycket utförliga.

Västerås har kommit långt när det gäller att bygga budget på uppdelning av kostnader på faktiska kostnadselement som ingår i verksamheten (kostnadsbudgetering). I samband med att beställarnämnderna gör upphandling av verksamhet, görs beräkningar av kostnader på volymtal (antal barn, antal vårdtagare inom äldreomsorg, m.m.) som sedan i vissa fall justeras efter t.ex. vårdtyngd eller beviljad bistånd i hemtjänsten. Detta arbetssätt ger intryck av att vara en av orsakerna att budgeten oftast är i balans.

Om staden ser ut att vara stark i byggandet av gällande budgetar, finns det vissa förbättringsområden då det gäller uppföljningen av dessa. Tidigare har nämnts avsaknaden av löpande redovisning av verksamhetsindikatorer i relation till uppsatta mål. Det finns inte heller någon tydlig controllerfunktion, som kan göra granskningar av måluppfyllelse inom både ekonomi och kvalitet. Vid ekonomisk avvikelse under budgetåret beslutar KS om åtgärdsplan. Det finns däremot ingen motsvarande process för målavvikelse i andra avseenden. Det personliga ansvaret för enhetschefer om inte budget eller verksamhetsmål uppnås är inte tydligt.

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?

Västerås stad har stora ambitioner med sin roll som arbetsgivare och arbetar systematiskt inom de flesta av de personalpolitiska områdena. Man har valt att lämna ett traditionellt formulerat personalpolitiskt program och arbetar

istället efter en mer koncis medarbetaridé som staden genom frågematerial m.m. försöker förankra bland de anställda.

Grunden för arbetet med personalutveckling är medarbetarsamtalet. I Västerås finns även ett krav på att detta skall resultera i en medarbetarplan. Upplägget är ambitiöst och verkar fungera i stora delar av organisationen. Ett problem är dock att många chefer främst i de utbildande och vårdande verksamheterna har ett mycket stort antal underställda. Det gör att kravet på årliga medarbetarsamtal och individuella utvecklingsplaner inte har fullständig täckning.

Personalutbildning genomförs utifrån behoven både i intern och extern regi. Staden har organiserat en egen s.k. "Utvecklingsakademi" som har ett relativt omfattande kursutbud av kommunövergripande karaktär. Det finns även ett eget chefsutvecklingsprogram. Formellt är detta inte obligatoriskt men delar som t.ex. arbetsmiljöavsnittet har i praktiken i stort sett blivit det. Det finns även en aspirantutbildning för blivande chefer.

Det finns ingen övergripande inriktning att utveckla chefer via kontakter med den privata sektorn i form av gemensamma möten, chefsutvecklingsprogram eller liknande. I praktiken kommer dock många av cheferna i kontakt med kollegor från näringslivet via externa ledarkurser, mentorsprogram och informella nätverk. Detta uppmuntras också av staden.

Lönesättningen är flexibel och personligt relaterad. Individuella prestationer eller extra insatser ger dock utfall i lön först vid den årliga löneöversynen.

Arbetsmiljöarbetet genomförs systematiskt i hela organisationen. Här finns tre nivåer – den förebyggande med s.k. hälsodiplomering, rehabilitering samt det systematiska arbetsmiljöarbetet. Arbetsmiljöenkäter genomförs regelbundet i samtliga verksamheter. När brister framkommer resulterar det i åtgärder. T ex har 40 mkr satsats på att förbättra arbetsmiljön i äldreomsorgen. Ett rehabiliteringsprojekt och en friskvårdssatsning nämns också som exempel på åtgärder som initierats via arbetsmiljöarbetet. På det här området kan Västerås fungera som förebild för andra kommuner.

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?

Inom området "verksamhetsutveckling", som till del kan översättas med kvalitetsarbete, har Västerås bl a inom proAros påbörjat ett spännande arbete. Generellt kan det sägas att det finns många tecken på att mycket positiva förändringsprocesser har startats upp. Det är åtgärder som på sikt kan göra Västerås Stad mycket stark på detta område. Inom t ex fastighetsförvaltningen drivs kvalitetsfrågorna utifrån en ISO-modell och även här har man kommit långt.

Inom proAros finns en bred palett med olika verktyg för verksamhetsutveckling.

- Alla verksamheter har mer eller mindre ingående tagit fram verksamhetsbeskrivningar enligt SIQ:s modell. Dessa beskrivningar ligger också till grund för en kvalitetsutmärkelse. Utbildningar i SIQ:s modell erbjuds genom ledarplattformen.
- Processbeskrivningar är ett arbete som påbörjats i flera verksamheter. Till de identifierade huvudprocesserna knyts processledare. Dessa är i de flesta fall linjeförst, t.ex. områdeschef. Undantag finns med fristående processledare.
- Kvalitetsredovisningar görs i alla verksamheter.
- Det finns en redovisningsmodell "trappan", som visar hur långt verksamheten kommit i sitt kvalitetsarbete. Kvalitetsarbetet beskrivs i sju nivåer. 2002 låg 4 % av enheterna i nivå 4 vilket motsvarar "en påtaglig kvalitetskultur inom flera områden".
- Interna kvalitetsrevisioner görs genom att politiker går ut i verksamheten och utvärderar måluppfyllelse.

Införandet av dessa metoder för verksamhetsutveckling uppmuntras genom stöd och utbildning. Enheterna har en stor frihet att själva besluta om i vilken takt man vill arbeta. Övergripande gemensam styrning blir därmed mindre tydlig. Detta leder till att det är stor spridning i hur långt man har kommit i kvalitetsarbetet.

När det gäller internationella standards för verksamhetsledningssystem (t.ex. ISO) har kommunen 1997 fattat ett beslut om att i alla verksamheter, även kommunala bolag, upprätta miljöledningssystem enligt ISO 14 001. Idag är Mälarenergi den enda del i kommunkoncernen som har certifierat sitt system.

När det gäller verksamhetsutveckling, så är systematiska jämförelser med andra enheter ett sätt att bedöma styrkan i sitt eget utvecklingsarbete. Det kan handla om jämförelser mellan egna enheter men även med externa kommunala eller icke kommunala enheter. Det finns exempel på sådana jämförelser men dessa skulle kunna göras mer systematiskt, med tätare intervall och med resultat som publiceras. Här har staden ett förbättringsområde. Det finns flera exempel på nätverk av kommuner som samarbetar med jämförande studier av sina verksamheter. Som tidigare nämnts, samordnar Svenska Kommunförbundet några sådana nätverk. Dessa kan tjäna som inspirationskälla för utveckling av detta område.

Även när det gäller att ta tillvara den enskildes goda idéer och kreativitet för verksamhetsförbättring finns förbättringsmöjligheter. I de verksamheter, som arbetar med processledning, finns exempel på arbetsgrupper som arbetar med ta fram förbättringar inom vissa processteg. Inom organisationen finns olika sätt att positivt uppmärksamma medarbetare som gjort något bra (en blomma, utbildningar, möjlighet att föreläsa för andra) men dessa belönings-system används inte systematiskt och heltäckande. För övrigt finns få exempel på hur kompetens och erfarenheter tas tillvara och överförs i organisationen. Här kan Larviks kommun i Norge tjäna som ett gott exempel när det gäller att hitta inspiration för det fortsatta arbetet.

De flesta kommuner arbetar idag med olika typer av elektroniska system för att effektivisera flödet av den mängd information som hanteras. I Västerås finns ett flertal system som registrerar löner, fakturor, personalrapportering, budget, m.m. Dessa är i många fall olika till sin struktur. Staden arbetar aktivt med att försöka bygga ihop de olika systemen med en rapportgenerator, för att kunna få olika typer av information att relatera till varandra. Generellt upplever vi att Västerås har god kontroll på sin IT-verksamhet och strävar efter att ytterligare effektivisera den.

Inom proAros används "First Class" som kommunikationssystem. På ledningsnivå och inom de verksamheter där datortätheten är hög upplevs systemet som en viktig kommunikationskanal. Inom de verksamheter där datortätheten är lägre, t.ex. inom omsorgerna, fungerar inte systemet lika effektivt som informationsbärare.

Det finns ett förbättringsarbete kvar när det gäller att föra ihop de olika systemens information med varandra och att sprida tillgängligheten, så att alla anställda har möjlighet och naturligt söker information via dessa informationskanaler.

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?

Västerås Stad är mycket aktiva i sina kontakter med det lokala föreningslivet. Detta har tidigare i rapporten också tagits upp under det första huvudområdet där föreningarnas viktiga roll i samhällsplaneringen berördes.

Inom områdena teknik och idrott finns en särskild kommitté inrättad för att stödja föreningslivet. Inom kultur och fritid finns en beställar-/utförarorganisation och då har staden valt att knyta 12-15 geografiskt definierade föreningsråd till beställarnämnden för att fungera som samarbetsorgan. Utförarorganisationen kallas Föreningsbyrån och den arbetar bl.a. med att stödja inrättandet av ideella föreningar.

Stöd till föreningslivet lämnas på olika sätt. Penningbidrag, hyressubventionering och speciella startbidrag är exempel på detta. Det finns även en Västerås Stads Kulturfond där föreningar kan söka medel för att stödja i första hand mera långsiktiga projekt. Det är däremot mindre vanligt att föreningslivet stimuleras genom att de får speciella uppdrag att utföra mot ersättning. Skulle staden vilja utveckla detta så finns det en utvecklad modell för den typen av föreningsstöd i Sandviken.

Det finns också exempel på att staden stimulerar s.k. flerbrukslokaler, d.v.s. platser olika föreningar bedriver verksamhet och har möjlighet att samverka. Exempel på detta är en allaktivitetshall i Råby, Växthuset och Culturen.

I förhållande till kulturlivet så har Västerås gjort om sitt tidigare kulturråd till en förening, som skall fungera som dialogpartner till den politiska organisationen. Kulturpolitiken styrs av ett måldokument som anger inriktning och principer för prioriteringar. Här ingår även synsättet att kulturfrågorna skall genomsyra all kommunal verksamhet inte minst utbildning och samhällsplanering. Kulturlivet stöds genom utdelning av ganska omfattande kulturstipendier. Stadens s.k. Tranströmerpris delas dock ut till en författare i Östersjöregionen och får mer ses som en marknadsföringsåtgärd än som ett stöd till det lokala kulturlivet.

En viktig kulturinsats är även att staden tillsammans med Aros Kongresscenter och Västmanlandsmusiken byggt ett konserthus i Västerås. Staden stöder även flera festivaler och arrangemang inom den här sektorn.

Västerås Stads samarbete med näringslivet kanaliseras till ett gemensamt ägt näringslivsbolag. ABB, kongresscentrat och Viking Line är representerat i styrelsen. Här finns en aktiv hållning i förhållande till näringslivets utveckling. Man har bl.a. tagit initiativ till utbildningar med teman som entreprenörskap, miljöcertifiering och IT. I projektet "Företagsnära" görs probleminventering hos företag med 2-50 anställda. Utifrån vad som kommer fram lämnas sedan stöd till olika lösningar. Detta har bl.a. resulterat i flera mål 3-projekt.

Ett annat viktigt område som kommunen arbetar med är att stödja nya entreprenörer. Man har därför startat en teknikby i anslutning till högskolan och där bedrivs sedanvanligt stöd vad gäller mentorskap, affärsutveckling, kapitalbildning m.m. I sådana frågor samarbetar staden även med organisationerna "Jobs & Society", Forum för företagsforskning och Almi. Västerås har även ordnat med gemensamt deltagande i CeBIT-mässan i Hannover.

För att stärka marknadsföringen av Västerås som etableringsort samverkar staden med de övriga kommunerna i Mälardalen. Ett antal utskott där inte minst det som sysslar med kommunikation, har varit mycket framgångsrikt. Västerås ingår även i organisationen Business Arena Stockholm som har till uppgift att locka utländskt kapital till regionen. Västerås Stad har också jobbat med att locka företag via telemarketing.

På den internationella arenan har Västerås ett vänortsutbyte med Randers (Danmark), Lahti (Finland) och Kassel (Tyskland). Visst utbyte med dessa

kommuner har skett under de senaste året. Västerås deltar i samlingsorgan/samarbetsprojekt som VIN (Västmanlands internationella nätverk), Baltic Palette (större städer runt Östersjön) och i nätverk för sociala frågor mellan (Italien, Skottland, Finland och Österrike). Det senare är ett EU-projekt (ENSA) och har av de inblandade upplevts som mycket positivt. Västerås Stad deltar också i en rad andra EU-projekt på både central och enhetsnivå.

Sammanfattningsvis har Västerås en mycket stark och framgångsrik roll som samhällsbyggare inom de fyra områden (kultur, föreningsliv, näringsliv och internationellt samarbete) som utvärderingen fokuserar på. Här kan staden vara ett gott exempel för andra kommuner.

Slutord

Västerås stad utmärker sig mycket positivt på flera områden. Inom område 3, *Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän*, område 4, *Ledning, decentralisering, delegering*, område 6, *personalpolitik och område*, och område 8, *samhällsbygge*, är kommunen ett gott föredöme för andra kommuner. När det gäller speciella styrkor att lyfta fram kan nämnas:

- en mycket tydlig och allmänt accepterad rollfördelning mellan politiker och tjänstemän,
- en långt gående delegering av ansvar enda ner på enhetsnivå, som troligtvis är en frukt av det egenutvecklade beställar-/utförarsystemet,
- ett omfattande tvärsektoriellt tänkande både i projekt och i organiseringen av proAros verksamheter,
- en målmedveten satsning inom personalpolitiska åtgärder, som kommer till uttryck i bl.a. arbetsmiljöarbetet och kompetensutvecklingen.
- en mycket ambitiös satsning på olika kvalitetsprojekt inom t ex proAros och fastighetskontoret,
- samt ett otal olika projekt och verksamheter för att utveckla Västerås som en dynamisk stad avseende kultur, näringsliv, m.m.

Trots att Västerås är en ambitiöst satsande kommun, har utvärderingsläget identifierat vissa förbättringsområden. Några av dessa kan lyftas fram:

- de goda anslag som finns till stimulans och utbildning i brukarbemötande, skulle kunna formaliseras tydligare i en policy och ett program gällande alla verksamheter,
- jämförande studier på övergripande och på enhetsnivå skulle kunna systematiseras mer och resultaten skulle kunna lyftas fram och göras tillgängligt för medborgarna,
- ett stärkt brukarinflytande genom införande av någon form av servicegarantier och en enhetlig synpunkts-/klagomålshantering,

- budgeten skulle kunna utvecklas till att bli tydligare styrande genom att mål kopplades till uppföljningsbara indikatorer utöver de ekonomiska måtten,
- utöver den goda ekonomiska uppföljningen, arbeta med en bredare verksamhetsuppföljning genom att fortsätta att bygga upp ett system där även andra målandikatorer, som t.ex. kvalitet, följs upp kontinuerligt,
- att skapa systematik när det gäller att säkra kompetens i organisationen och ytterligare stimulera medarbetarnas vilja att bidra till förbättringsarbetet med goda idéer.

Sammantaget kan sägas att intrycket som utvärderingslaget fick av Västerås Stad är en mycket positiv bild. Det finns god ordning och en klar systematik kring mycket i de områden där kommunkompassen genomlyser organisationen. Man anar sig till en god och positiv inställning bland de personer som intervjuats och mycket av det utvecklingsarbete som finns ger intryck av att genomsyra stora delar av organisationen. En ny utvärdering enligt kommunkompassen om ett till två år skulle säkerligen ge ytterligare bättre omdömen eftersom ett flertal utvecklingsprojekt har startats där resultatet inte hunnit visa sig tydligt ännu. Det gäller bl.a. en ny strategisk plan med tydliga övergripande mål, en mycket ambitiös kvalitetssatsning inom proAros, arbete med att effektivisera IT-systemen, m.m.

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				
Västerås stad				
1 Offentlighet och demokratisk kontroll			5 Kontroll och rapportering	
1.1 Hur informeras medborgarna?	22		5.1 Hur detaljerat är rapporteringssystemet?	18
1.2 Hur främjas medborgarnas engagemang?	24		5.2 Hur sker rapportering från tvärssektoriella projekt och program?	10
1.3 Hur informeras medborgarna om resultat?	8		5.3 Strategier för att synliggöra kostnader	18
			5.4 Kontroll- och uppföljningsrutiner	7
2 Tillgänglighet och medborgar-/brukarorientering			6 Personalpolitik	
2.1 Har kommunen en brukarorienterad förvaltningsfilosofi?	3,5		6.1 Hur stor vikt läggs vid personalutvecklingsåtgärder?	22,5
2.2 Vilka åtgärder har satts i verket för att förbättra överskådligheten för medborgarna?	13		6.2 Förekommer prestationslönesystem?	14
2.3 Kan brukarna själva påverka serviceutbudet?	18		6.3 Förekommer arbetsmiljöundersökningar?	10
2.4 Genomförs brukar-/medborgarundersökningar?	15		6.4 Förekommer medarbetarsamtal?	15
2.5 Hur är hanteringen av klagomål från medborgare/brukare organiserad?	4		6.5 Genomförs chefs-/kompetensutveckling i samverkan mellan kommunen och privata sektorn?	3
2.6 Bedrivs utbildning i att bemöta allmänheten?	3,5		6.6 Hur stor är personalutvecklingsbudgeten?	10
3 Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän			7 Verksamhetsutveckling	
3.1 Hur är kvaliteten på målformuleringsarbetet?	24		7.1 Hur metodiskt sker närmandet till utvecklingsproblematiken?	14
3.2 Hur är delegation och ansvarsfördelning mellan politisk och administrativ nivå?	20		7.2 Strategisk serviceutveckling	12
3.3 Hur rapporterar administrationen till den politiska nivån?	19,5		7.3 Tillvaratas de anställdas erfarenheter och kreativitet på ett aktivt sätt?	7
3.4 Hur främjas den ömsesidiga förståelsen av uppgifter, roller och spelregler mellan politiker och administration?	10		7.4 Hur utbrett är användningen av informationsteknologi på arbetsplatserna?	10
4 Ledning, decentralisering och delegering			7.5 Hur aktivt används jämförelser som ett led i utvecklingsarbetet?	5
4.1 Vilken frihet har institutionerna/resultat-enheterna i sin resursdisponering?	28,5		8 Kommunen som samhällsbyggare	
4.2 Hur utnyttjas möjligheter till samarbete och samordning över sektorsgränserna?	20		8.1 Vad gör kommunen för att stötta föreningslivet?	36
4.3 Går det att ta lokala initiativ med avsikt att hitta egna intäktskällor eller etablera samarbete med externa organ för att stärka serviceutbudet?	18		8.2 Kommunens samverkan med kulturlivet	16
4.4 Hur klargörs den administrativa ledarrollen?	9		8.3 Kommunen som partner för näringslivet	15
4.5 Hur utövas den centrala ledningen över underställda avdelningar/enheter?	8		8.4 Kommunens internationella kontakter	12

Nedan presenteras ytterligare en tabell som visar Västerås resultat i jämförelse med de övriga nominerade kommunerna, vilka är Botkyrka, Kalix, Nacka och Trollhättan.

Kriterium	Kalix	Botkyrka	Nacka	Västerås	Trollhättan
1	72	83	66	54	68
2	35,5	76,5	71,5	57	70
3	55	89,5	69	73,5	93,5
4	75	81,5	75,5	83,5	71,5
5	28	76	65	53	82
6	38,5	72,5	59	74,5	77
7	20	67	53	48	71
8	84	93	66	79	86
Totalt	408	639	525	522,5	619