

Sektionen för Demokrati och styrning

Kommunkompassen

Analys

av Älvkarleby kommun

2008-02-18--20

Innehåll:

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

Leif Erichson, Kungsbacka kommun

Lena Tegenfeldt Uddevalla kommun

1 Vad är Kommunkompassen?

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

Kommunkompassen analyserar en kommun utifrån samspelet mellan

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

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

Vid en utvärdering inhämtar oberoende experter information från tre källor:

- Intervjuer
- Officiella dokument
- Kommunens hemsida.

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

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

De åtta huvudområdena är:

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

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

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

2 Älvkarleby kommun i förhållande till Kommunkompassen: En sammanfattande genomgång

Allmänt om Älvkarleby kommun

I Älvkarleby, där Dalälven möter havet i Gävlebukten, har vattnet länge varit betydelsefullt för invånarna. Älvens vatten har givit fin fisk på borden, drivit kvarnar, och under senare tid skapat elenergi. Havet har bl.a. bidragit med utskeppningshamn för ortens järnindustrier, sågverk och i modern tid cellulosafabrik. Kommunen är den nordligaste i Upplands län, och samarbetar genom sitt läge också mycket med Gävleborgs län.

Älvkarleby har använts som ortsnamn sedan 1200-talet. En förklaring till namnets uppkomst kan vara att de män som bosatte sig vid Dalälven blev kallade älvkarlar och deras by älvkarlarnas by eller "Älvkarleby". Älvkarleby kommun har haft samma geografiska yta sedan 1865. Invånarantalet hade stigit till 10300 år 1970, men sjönk därefter. Nu ökar mängden invånare igen och är idag 9100. Kommunens tätorter är Skutskär (5800 invånare), Älvkarleby (1500), Gårdskär (380) och Marma (350).

Kommunikationer genom kommunen är E4, riksväg 76 och ostkustbanan. Upptåget, Upplands Lokaltrafiks lokaltåg, har tre stationer i kommunen. Upptåget stannar också vid Arlanda flygplats, en resa på 1h 20min från Skutskär.

Kommunorganisationen är den största arbetsgivaren med 800 anställda. Bland företagen kan nämnas Stora Enso/Skutskärsverken med 540 anställda inom massatillverkning och Vattenfall med 100. Turismen baserad på fina bad, fiske och småbåtshamnar är viktig för kommunen.

Författaren och journalisten Stig Dagerman föddes i Älvkarleby. Efter debuten med romanen Ormen skrev han ett stort antal böcker, essäer, tidningsartiklar och dikter.

Kommunorganisationen

Älvkarleby kommun är organiserad i en klassisk nämnd-/förvaltningsstruktur. Det finns i kommunen fem nämnder under kommunfullmäktige där en är kommunstyrelsen som utöver det övergripande samordnings- och uppföljningsansvaret även har ansvar för bl.a. översiktlig planering och administration, personal-, ekonomi-, turist-, näringslivs- och tekniska frågor.

Övriga nämnder är Socialnämnden, Barn- och utbildningsnämnden, Kultur- och fritidsnämnden, samt Bygg- och miljönämnden.

Kommunen leds av Socialdemokraterna i samarbete med Vänsterpartiet. Socialdemokraterna har ordförandeposterna i samtliga nämnder.

Mandatfördelningen i Fullmäktige fördelar sig enligt följande:

Socialdemokraterna	14
Moderaterna	4
Kommunens väl	4
Folkpartiet	2
Vänsterpartiet	2
Sverigedemokraterna	2
Kristdemokraterna	1
Centerpartiet	1
Miljöpartiet	1

Utvärderingen

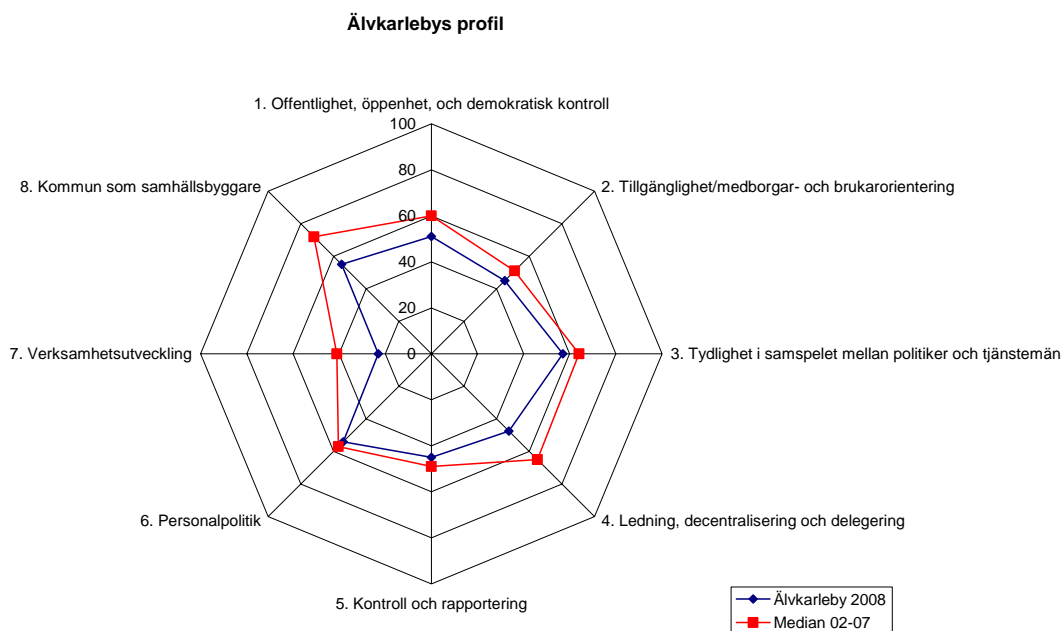
Utvärderingen av Älvkarleby kommun genomfördes i februari 2008 och var kommunens första utvärdering enligt Kommunkompassens kriterier. Utvärderingsgruppen har studerat dokument, granskat kommunens hemsida och intranät, samt genomfört intervjuer med ett 30-tal personer i organisationen. Bland de intervjuade fanns politiker, ledande tjänstemän och fackliga representanter.

Sammanfattning av resultat

Tabell 1 Älvkarleby kommun 2008 i förhållande till Kommunkompassens huvudområden

	Älvkarleby 2008	Median för alla utvärderingar enligt kommunkompassen
Offentlighet, öppenhet, och demokratisk kontroll	51	60,0
Tillgänglighet/medborgar- och brukarorientering	45	51,0
Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän	57	64,0
Ledning, decentralisering och delegering	47,5	65,0
Kontroll och rapportering	45	49,0
Personalpolitik	54	57,0
Verksamhetsutveckling	23	41,0
Kommun som samhällsbyggare	55	72,0
TOTALT	377,5	453,5

Kommuner som det kan vara intressant att jämföra sig med, nämns i texten som beskriver varje område i detalj. I den följande grafiska framställningen illustreras Älvkarlebyns profil som den framstår utifrån Kommunkompassens poängberäkning.



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

Tabell 2 Älvkarlebyns resultat jämfört med fem andra kommuner.

Kriterium	Mora 2004	Härnösand 2005	Kramfors 2007	Hammarö 2007	Lomma 2007	Älvkarleby 2008
1	41	50	53	60	78	51
2	29	40	38	51	78,5	45
3	35	30	52	71	80	57
4	60	44	55	74,5	69	47,5
5	37	33	41	64	62	45
6	47	39	46,5	68,5	61,5	54
7	28	31	25	47	54	23
8	62	72	56	64	64	55
Totalt	338	339	366,5	500	547	377,5

Sveriges Kommuner och Landsting har använt Kommunkompassen som utvärderingsinstrument sedan 2002. Tidigare har många norska kommuner utvärderats, men även kommuner i andra länder har använt metoden. Omkring 100 utvärderingar har gjorts i dessa länder. I Sverige har snart 70 utvärderingar genomförts. Alla svenska utvärderingar finns tillgängliga på Sveriges Kommuner och Landstings hemsida www.skl.se/kvalitet

Sammanfattning av utvärderingen

Utvärderingen av Älvkarleby kommun visade att kommunen är inne i en aktiv utvecklingsfas som berör många av de områden som bedömts. Kommunkompassen tecknar en ögonblicksbild av Älvkarleby, och tar vid poängvärderingen inte hänsyn till att kommunen har flera efterfrågade aktiviteter under planering eller genomförande. Verktuget belönar kommunövergripande anslag, och många aktiviteter som studerats återfinns på nämnd-/förvaltningsnivå men inte i hela kommunen. Älvkarlebys starkaste områden i utvärderingen är "Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän" och "Personalpolitik". Kommunens resultat varierar inte så mycket mellan Kommunkompassens huvudområden med undantag för "Verksamhetsutveckling", där de största utvecklingsmöjligheterna finns.

Det politiska systemet

Älvkarleby är en liten kommun. Politikerna förutsätter ändå inte att närheten är lösningen för alla behov. Kommunen har öppnat många vägar där medborgarna kan lämna sina synpunkter, både via meddelanden och genom dialog. Kommunen skulle kunna förbättra sin information till medborgarna, bl.a. genom att förmedla verksamheternas resultat på hemsidan och via andra informationsvägar.

Den stora utmaningen för politikerna är den närmaste tiden att utveckla kommunens styrsystem så att den politiska viljan verkligen påverkar det som sker i organisationen, och så att de i efterhand utan att behöva tveka kan avgöra om de uppsatta målen har nåtts eller inte.

Kommunens förmedling av tjänster

Viljan att vara en brukarorienterad kommun kan anas bland annat genom den pågående utveckling av tjänstegarantier och synpunktshantering, men det uttrycks inte i något strategiskt dokument. Brukarorienteringen kan ytterligare stärkas genom att alla förvaltningar genomför brukarenkäter och "bemötandeutbildning".

Många års budgetproblem har lösts genom bra uppföljningssystem och god disciplin kring att följa fastställd budget. Med budgeten i balans kan det finnas skäl att se över kommunens delegeringsregler, som för granskarna känns ovanligt stränga.

Kommunen som arbetsplats

De stora förvaltningarna gör systematiska analyser av individernas och organisationens behov av kompetensutveckling inför beslut om satsningar. Kommunens modell för individuell lönesättning är accepterad och okontroversiell. En stor del av cheferna genomför årliga lönesamtal och medarbetarsamtal. De brister i arbetsmiljön som anmäls åtgärdas så snart som ekonomin tillåter. Arbetsmiljöarbetet kan förbättras om medarbetarna regelbundet tillfrågas om sin syn på arbetsmiljön, och om det blir tydligt vilka arbetsmiljöundersökningar cheferna förväntas genomföra.

Utvecklingen av lokalsamhället

Älvkarleby stöder föreningarna med ett genomtänkt bidragssystem och tillgång till subventionerade lokaler. Ungdomsverksamhet prioriteras. Kulturen stimuleras genom två kulturpriser.

Kommunen har utvecklat många olika metoder att stödja och samverka med näringslivet, arbetsmetoder som belönats med kraftigt avancemang i Svenskt Näringslivs ranking. Kommunen erbjuder ortens företagare draghjälp i marknadsföringen genom att synas på kommunens hemsida. Näringslivsstödet inriktas främst på utveckling av befintliga företag. Kommunledningens oro för massafabrikens framtid skulle kunna motivera ansträngningar att värva nya företag till kommunen.

Älvkarleby har i nuläget inga internationella kontakter. Detta är ett förbättringsområde.

3 Detaljerad genomgång i förhållande till Kommunkompassens åtta områden

Område 1 Offentlighet och demokratisk kontroll

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

Allmänt

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

Information till invånarna

Kommunen informerar på sin hemsida om sammanträdestider och föredragningslistor inför sammanträden i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och nämnder. Protokoll publiceras däremot inte från samtliga nämnder, vilket idag börjar vara vanligt i svenska kommuner. De tjänsteskrivelser och andra handlingar som ger möjlighet att förstå och bedöma de frågor som ska behandlas måste hämtas i Kommunhuset. Det finns kommuner som publicerar dessa dokument på hemsidan via kopplade dokument

i pdf-format till kallelser/protokoll. Andra gör sitt diarium tillgängligt via hemsidan. Exempel på kommuner som kommit en bit när det gäller att göra handlingar tillgängliga är Järfälla, Göteborg, Östersund och Stockholm.

Dagstidningarna Arbetarbladet och Gävle Dagblad bevakar vad som händer i Älvkarleby. Det finns dock enligt uppgift ett glapp mellan vad kommunen önskar kommunicera och det som tidningarna väljer att skriva. Kommunen köper utrymme i annonsbladet Norra Uppland, som kommer ut till alla hushåll en gång per vecka. Innehållet på sidan "Älvkarleby kommun informerar" är till stor del information om kommande aktiviteter. Här finns ett möjligt förbättringsområde. Kommunen kan välja att informera medborgarna i ett bredare perspektiv, t ex att presentera verksamheter och deras resultat.

Kommunen håller på att utveckla en ny hemsida. Här kunde kommunen presentera det politiska arbetet på ett lättillgängligt sätt genom att sammanfatta protokoll i lättlästa referat som t ex kommunerna Orust och Umeå gör. Ett annat sätt att närma kommunen till medborgarna kan vara att presentera populärversioner av viktiga men för läsaren krävande kommunala dokument som t ex budget och årsredovisning. Lomma och Falköping är kommuner som presenterar medborgarversioner av kommunens ekonomi.

Medborgardialog

Älvkarleby är en liten kommun, där många av de intervjuade förutsätter att de är kända och att avståndet är litet till medborgarna. Vardagliga möten med invånarna tillmäts stor betydelse. Det kan dock finnas en risk för att särintressen tar över om andelen informella kontakter blir stor. Älvkarleby har som motvikt infört flera strukturerade metoder för medborgardialog.

På senare tid har kommunen genomfört möten med brukare eller brukarorganisationer kring aktuella sakfrågor, t ex vid planeringen inför Upptåget, riktlinjer för verksamheter inom Socialnämnden samt nedläggning av en skola, tre goda exempel på hur man kan stimulera engagemang. Kommunen genomför också regelbundna möten med handikapp- och pensionärsråden samt Finska föreningen. Verksamheten i de tidigare bygdekommittéerna har dock upphört. Lokala styrelser i två skolor samt gårdsråd inom Socialförvaltningen är andra exempel på brukardialog.

Nämndernas sammanträden är öppna för allmänheten med undantag av kommunstyrelsen och Barn- och utbildningsnämnden. Invånarnas intresse för de offentliga mötena uppgavs vara litet. De intervjuade föreslog att dagordningen för Socialnämnden kunde struktureras om så att sekretessärenden samlades i slutet av sammanträdet för att undvika att allmänheten får lämna sammanträdet flera gånger, som ett försök att göra nämndens möten mer attraktiva.

Sammanträden i kommunfullmäktige inleds med allmänhetens frågestund när frågor i förväg sänts in. Älvkarleby har infört medborgarförslag, och webbplatsen inbjuder under rubriken "Tyck till" till att ställa frågor och lämna synpunkter till tjänstemännen. Svar utlovas inom sju dagar, men det sker ingen systematisk hantering av inkomna frågor.

Det är lätt att komma i kontakt med tjänstemännen genom att e-postadresser och telefonnummer anges på kommunens hemsida. Det är svårare att nå politikerna. Endast

en mindre del av de folkvalda lämnar ut sina kontaktuppgifter på hemsidan. För att nå de övriga måste Älvkarlebybon kontakta Kommunhuset för att få uppgifterna. Detta är ett förbättringsområde, många kommuner publicerar idag sina förtroendemannaregister med kontaktuppgifter. Vid intervjuerna gavs olika uppgifter om orsaken. Har politikerna valt att inte vara lättillgängliga för sina väljare, eller har inte förvaltningarna frågat efter politikernas tillstånd att publicera adresserna?

Information om resultat

Det kan vara viktigt för medborgarna att få information kring vad man får för sina skattepengar. För att få en samlad bild över detta bör kommunen kunna förmedla måluppfyllelse, olika former av resultatmått, resultat från brukarundersökningar, jämförelser med andra kommuner, utvärderingar av verksamheten, m.m.

I Älvkarleby presenteras årsredovisningen på hemsidan. Årsredovisningen inbjuder till jämförelser mellan verksamheterna tack vare en gemensam struktur för nämndernas redovisningar. "Måluppfyllelse" är en genomgående rubrik, men det kan ändå vara svårt att utläsa om målen är uppfyllda då redovisningen huvudsakligen utgörs av aktiviteter och inte resultat.

Skolans kvalitetsredovisning finns också på hemsidan. Här redovisas studieresultat och resultat från brukarenkäter. I kvalitetsredovisningen ser det ut som om förskola och skola använder olika skalor. För framtiden kan det vara ett förbättringsområde att kalibrera skalor för att möjliggöra jämförelser.

Älvkarleby har börjat att rapportera resultat till medborgarna. Det finns fortfarande möjlighet till förbättringar, t ex genom tydligare resultatredovisning, presentation av jämförelser över tid, mellan verksamheter och med andra kommuner. Revisorernas rapporter kan vara intressanta för invånare som söker en fördjupad analys av kommunens verksamheter. Exempel på kommuner som tydligt redovisar en samlad resultatbild på sin hemsida är Tyresö, Trollhättan, Uddevalla och Umeå.

Sammanfattning område 1

Styrkor

- Bra informationakanaler
- Lyssnande kommun: Medborgarförslag, "Tyck till" på hemsidan, frågestund i KF.
- Många strukturerade vägar för medborgardialog

Förbättringsområden

- Lägg ut alla nämndsprotokoll och handlingar på hemsidan
- Bredda innehållet i "Älvkarleby kommun informerar"
- Presentera lättlästa versioner av viktiga dokument
- Publicera politikernas kontaktuppgifter i högre omfattning
- Utöka presentationen av verksamheternas resultat för invånarna

Område 2 Tillgänglighet och brukarorientering

2.1 Har kommunen en brukarorienterad förvaltningsfilosofi?

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

Allmänt

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

Brukarprofil

Med brukarprofil menas att kommunen har gjort det klart för alla i organisationen att man är till för ”brukaren” och att det är brukarens behov som alltid måste stå i centrum. Denna profil kan liknas vid en lagtröja som alla anställda i kommunen har på sig. I Älvkarleby har kommunen börjat att utveckla flera metoder som kommer att beskrivas nedan, som sammantaget visar på kommunens vilja att sätta fokus på brukaren. Det finns ännu inte något övergripande uttalat eller dokumenterat om brukarfokuseringen. Grunden är dock lagd i formuleringar i visionsdokumentet Älvkarleby 2010 från 2002. Det kan vara ett förbättringsområde att tydliggöra kommunens ambitioner, både för att stärka varumärket Älvkarleby kommun inför medborgarna, och för att informera alla medarbetare om hur arbetsgivaren besvarar frågan ”vilka är vi till för?”.

Kommunen har på börjat arbetet med att utveckla ”tjänstegarantier”, en metod som stärker brukarprofileringen genom att innehållet i tjänsterna deklarerar. Sedan tidigare finns i broschyren ”Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i Älvkarleby kommun” ansatser till att deklarerar den kvalitetsnivå brukaren kan förvänta sig.

Medborgarnas bedömning av kvaliteten i de kommunala tjänsterna påverkas till stor del av det bemötande man får av kommunens företrädare. I socialtjänsten har bemötande och attityd varit ett tema inom de utbildningar som startades efter förvaltningens Mål 3-analyser. Eftersom bemötandet har avgörande betydelse för varje medarbetares bidrag till invånarnas uppfattning om kommunens kvalitet, är det ett förbättringsområde att låta alla medarbetare få ta del av utbildning kring bemötandefrågor. Bemötandets betydelse är redan dokumenterad i Älvkarleby, då det är en komponent i lönekriterierna. Socialförvaltningen kan vara en förebild för resten av kommunen, men utbildningen bör utformas med utgångspunkt i kommunens gemensamma grundläggande värderingar.

Det finns flera spännande exempel på kommuner som arbetat med dessa frågor och som utbildar sin personal i bl.a. bemötande. Vara kommun, Lundby stadsdel och Nacka kommun är några av dem som prövat på att arbeta med ett kommunspel. Detta spel används för att arbeta med värderingar och attityder bland personalen. Marks kommun har använt sig av ”forumspel” för att för personalen beskriva olika situationer som kan uppstå i mötet med brukare. Trollhättan och Tyresö har antagit service-deklarationer kring kommunövergripande tillgänglighet och bemötande.

Servicekvalitet

Allmänt kan sägas att kommunen ska informera brukarna om vilka tjänster kommunen producerar och hur man som brukare ska kunna få ta del av dessa tjänster.

Kommunen presenterar mycket information om verksamheterna på webbplatsen www.alvkarleby.se. Enligt uppgift kommer kommunen att lansera en ny och mer lättillgänglig version av sin webbplats inom kort. På granskarnas frågor om hur kommunen informerar om verksamheterna lämnades huvudsakligen svar kring kommunens broschyrer, som framställs av de olika serviceställena. Broschyerna upplyser invånarna om kommunens serviceutbud, men trycksakerna ser idag helt olika ut och de profilerar verksamheten eller enheten. De kan förbättras genom en gemensam utformning så att det tydligt framgår att kommunen är avsändare.

För några år sedan höll receptionen i kommunhuset öppet en kväll i månaden, men grundat på uppfattningen att efterfrågan var låg drogs denna service in. Andra kommuner har erfarenheten att invånarna har behov att få information om kommunen och samtala om servicen utan att behöva ta ledigt från arbetet. Dessa kommuner har inrättat medborgarkontor eller kontaktcenter som första kontaktyta när invånarna kontaktar kommunen. I en liten kommun kan kanske bibliotekets uppdrag innefatta en sådan kontaktfunktion. Biblioteket i Älvkarleby har kvällsöppet tre kvällar per vecka och på lördagar och där kan man redan idag ta del av tryckt information från kommunen. Nacka kommun och Bromma stadsdel är intressanta att titta på när det gäller kontaktcenter. Uddevalla och Botkyrka är två kommuner som arbetar med medborgarkontor.

Brukarnas åsikter

För att kunna göra kommunens tjänster bättre är det viktigt att fånga upp brukarnas synpunkter. Att arbeta med återkommande brukarundersökningar kan vara ett sådant sätt.

Alla föräldrar med barn i Älvkarlebys skolor och förskolor har sedan flera år fått svara på årliga brukarenkäter. Tidigare har enheterna själva utformat sina frågor, men nu har enhetliga enkäter införts. ”Kvalitetsundersökning inom vård- och omsorgsverksamheten” genomfördes 2006, och Socialnämnden har senare beslutat att genomföra brukarenkäter vartannat år i alla verksamheter.

Strukturerade gruppintervjuer i form av fokusgrupper har använts inom omsorgs- och skolverksamhet. Brukarnas företrädare har möjlighet framföra synpunkter i dialog i lokala föräldrastyrelser i några skolor och en förskola samt i omsorgernas gårdsråd där personal och brukare ingår.

Det är ett förbättringsområde att systematiskt fråga efter brukarnas synpunkter i alla nämnders verksamheter, där resultaten analyseras och kopplas till styr- och uppföljningssystemet.

Spontana synpunkter och klagomål kan lämnas till kommunen redan idag. På webbplatsens startsida inbjuds medborgarna att höra av sig till tjänstemännen i alla verksamheter under uppropet ”Fråga och tyck till”. Socialnämnden erbjuder en mer formaliserad hantering, där synpunkter som lämnats analyseras, åtgärdas och rapporteras till nämnden. I ett förvaltningsgemensamt lokalt nätverk pågår arbete att utveckla en kommungemensam rutin för synpunkter och klagomål. Detta är enligt utvärderarna ett viktigt förbättringssteg.

Valfrihet

Det finns små möjligheter att välja mellan de kommunala enheter som erbjuder service. Viss möjlighet finns i skolan, men de tre F-6 skolorna har ingen speciell profilering. I förskolan och i socialtjänstens boenden är efterfrågan stor, plats erbjuds där det uppstått en vakans. Gymnasieeleverna kan välja mellan Gävle, Tierp och Uppsala.

Socialnämnden har startat en utredning kring alternativa driftformer. En friskola som etablerats inom kommunen är hittills det enda exemplet på service utanför förvaltningarna. Intraprenadrift inom kommunal vuxenutbildning provas som mellanform.

Kommunen ger viss möjlighet för brukarna att styra sina kostnader. Debitering av avgifter i förskola och omsorg baseras på timintervall inom maxtaxans ramar. Avgift för renhållning styrs av kärlets storlek, hur ofta det töms och hur komposterbart avfall hanteras

Utvärderarna bedömer att valfriheten för medborgarna i nuläget är begränsad. Ökad valfrihet inom/utom organisationen kan vara ett förbättringsområde som en satsning på brukarorientering.

Sammanfattning område 2

Styrkor

- Information om serviceutbudet genom många broschyrer
- Påbörjad utveckling av klagomålshantering och tjänstegarantier
- Regelbundna brukarundersökningar i två förvaltningar

Förbättringsområden

- Visa upp/dokumentera brukarorienteringen för invånare och medarbetare
- En grafisk profil – enhetlighet i trycksaker
- Kommungemensam bemötandeutbildning
- Regelbundna brukarenkäter i alla verksamheter
- Fullfölj arbetet med tjänstegarantier och klagomålshantering

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?

Allmänt

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.

Styr- och uppföljningssystem

Visionen Älvkarleby 2010 inleder kommunens Mål- och budgetdokument. Varje nämnd anger i sin del av dokumentet vilka delar av visionen som ska påverka nämndens arbete. Det är svårt att avgöra i hur stor omfattning visionen påverkat de mål som nämnderna beslutat ska styra verksamheten. Nämnderna har formulerat sina mål, som senare fastställts av kommunfullmäktige vid budgetbeslutet. Målstrukturen har varierat i nämnderna, där några har formulerat en egen vision för att uttrycka den kommungemensamma visionens betydelse för den egna verksamheten, andra inte. Socialnämnden har övergripande mål, de andra inte. De flesta målen är allmänt formulerade, och därmed svåra att följa upp. Nämndernas avsnitt innehåller rubriken Aktiviteter. Det som redovisas under rubriken spänner från övergripande uppdrag för förvaltningen till aktiviteter där det kan vara tveksamt om politiken ska fatta beslut med hänvisning till den rollfördelning mellan politiker och tjänstemän som utvecklas vidare i ett följande avsnitt. Verksamhetsplanernas innehåll och ställning som politiskt eller tjänstemannadokument varierar.

Kommunen har medverkat i nätverket ”Mål och riktlinjer för verksamheten” under ledning av Sveriges Kommuner och Landsting. Inför 2009 arbetar kommunen med en ny mål- och budgetprocess. Det är enligt ovan ett förbättringsområde att förenkla och likrikta Älvkarlebys tillämpning av målstyrningen, t.ex. nämndernas målstrukturer och bruket av verksamhetsplaner. Det framgår inte av ”Ny mål- och budgetprocess— detaljerad projektplan” hur nämndernas målarbete kommer att utformas enligt den nya modellen. Enligt uppgift kommer målen att utformas så att de är mätbara i fortsättningen.

Sundsvall, Trollhättan och Uddevalla är tre kommuner som arbetar strategiskt med att utveckla sina kommunövergripande styr- och uppföljningssystem.

Tvärsektoriella strategier, program och handlingsplaner

I Älvkarleby finns utanför budget och verksamhetsplan ett stort antal dokument som anger inriktning och mål för hela organisationen. Några av dessa är:

- Lönepolitiskt program
- Personalpolitiskt program
- Folkhälsoprogram för Älvkarleby kommun

- Alkohol och drogpolicy
- Miljömål för Älvkarleby kommun
- m.m.

Dessa dokument är olika till sin struktur och anger oftast mål, mer eller mindre tydligt. Flera av dem är gamla och har inte följts upp på flera år. Det är viktigt att kommunen klargör de ambitioner som beskrivs i dokumenten i förhållande till det som anges i budget/verksamhetsplan. Mål som finns angivna bör också kopplas till ansvar och de bör även följas upp.

Uddevalla är en intressant kommun att studera då det gäller att hantera tvärsektoriella dokument. Dessa är alla kopplade till budget/verksamhetsplan på kommunfullmäktigenivå.

Politiker och tjänstemäns olika roller

Hur kommunens styrsystem utformas och sedan tillämpas styrs bland annat av förhållandet och rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän. I Älvkarleby beskrevs på många sätt den positiva närhet som präglar kontakterna i en liten kommun. En politiker beskrev risken att de folkvalda blir alltför operativa med exemplet ”det blir ofta de små frågorna som dyker upp i motionerna”. Kommunen arbetar som så många andra med att åstadkomma en klar åtskillnad mellan politikeruppdraget att besluta om vad som ska åstadkommas, och de professionellas arena där det avgörs hur beställningen bäst ska verkställas. Under 2007 genomfördes som en del i den kommungemensamma politikerutbildningen seminarier kring rollfördelningen, vilket minskat gråzonsproblemen. Den systematiska utbildningen av nyvalda har också innehållit dagar med nämndsspecifik information, där presentation av introduktionspärmar har ingått.

Vid intervjuerna angavs inga exempel på att tjänstemän går över gränsen in på politiskt område, däremot gav politikerna exempel där tjänstemän abdikerat och överlämnat hur-frågor till nämnden. Det finns risker för otydlighet i samband med att nämndspolitiker samtidigt är tjänstemän i nämndens förvaltning, vilket det finns exempel på i Älvkarleby.

Dialog mellan politiker och förvaltningsledningen kan hjälpa till att stärka rollfördelningen, och även i andra sammanhang leda till korsbefruktning. Den lilla kommunens närhet ökar möjligheterna till möten, alla verksamheter har funnit metoder för informella möten. Barn- och utbildningsnämnden samt Socialnämnden har ambitionen att förlägga sammanträden ute i verksamheterna, men lokalfrågan har visat sig vara svårslöst. Dessa nämnder har också system med kontaktpolitiker. Den nya framväxande mål- och budgetprocessen innehåller dessutom en gemensam dag för alla nämnders arbetsutskott, förvaltningschefer och ekonomer.

Uppföljning

De tre senaste åren har kommunen haft sin ekonomi i balans efter många år av underskott. Systematisk ekonomiuppföljning har varit en framgångsfaktor. Nämnderna lämnar tertialrapport till kommunstyrelsen efter april, delårsrapport efter augusti samt

årsredovisning. Dessa rapporter innehåller även uppföljning av målen. Nämnderna gör dessutom ”enkel uppföljning” av ekonomin ytterligare fem gånger under ett år.

Rapportering kring måluppfyllelse sker i nuläget huvudsakligen som redogörelser för genomförda aktiviteter. Det är inte möjligt för en utomstående betraktare att avgöra om målet är uppfyllt eller inte. Detta är ett förbättringsområde. Mål som uttryckts med hjälp av mätvärden eller indikatorer är tydliga styr signaler, och de är direkt uppföljningsbara. Om planerna på mätbara mål fullföljs möjliggörs en tydligare uppföljning av vad kommunens verksamheter producerar.

Älvkarleby har två gånger under den ekonomiska saneringen låtit konsulter göra analyser av ekonomin och jämförelser med andra kommuner. SKL:s skrift ”Vad kostar verksamheten...” används till jämförelser med strukturellt jämförbara kommuner. Socialnämnden har valt en grupp relevanta kommuner att jämföra sin verksamhet med. Kommunen har dessutom medverkat i nätverket KF:s kvalitetsredovisning under ledning av Sveriges Kommuner och Landsting för att ytterligare stärka sin förmåga till jämförelser. Utvärderarna har inte funnit jämförelser i nämndernas redovisningar. Det är ett förbättringsområde att publicera jämförelser.

Revisorernas gör enligt diariet vanligtvis två förvaltningsrevisioner per år utöver de formella granskningarna av redovisningar. Rapporterna lämnas till KSAU och till berörd nämnd för åtgärder samt till kommunfullmäktige för kännedom. Flera exempel gavs på att rapporter lett till åtgärder. I större ärenden återkommer revisorerna med uppföljning.

Sammanfattning område 3

Styrkor

- Pågående arbete med mål- och uppföljningsprocess
- Systematisk politikerutbildning
- Ekonomisk uppföljning
- Vilja till jämförelser

Förbättringsområden

- Förenkla och likrikta nämndernas målstyrning
- Fullfölj utvecklingen av mätbara mål
- Följ upp resultat med indikatorer
- Presentera jämförelser i nämndernas redovisningar

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?

Allmänt

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

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

Ansvar på enhetsnivå

Enheternas möjligheter att disponera de resurser de tilldelats har begränsningar i Älvkarleby. Ekonomiska resurser tilldelas med hjälp av nyckeltal, cheferna har inte tillåtelse att omdisponera inom budgetramarna. Enheterna kan inte ta med insparade medel vid årsskiftet även om målen nåtts, och tar inte heller ansvar för eventuella underskott. Vid rekryteringsbehov gör nämnden återbesättningsprövning för alla tjänster. Granskarna bedömer att enheternas frihet är lägre än i många granskade kommuner.

Det kan vara ett förbättringsområde att följa upp kommunens beslut kring delegering. Kan kreativitet och kunskap om lokala förhållanden ges större utrymme utan att nämnders eller förvaltningsledningars självklara behov av styrning och kontroll av verksamheten äventyras?

Samarbete över gränser

Granskarna noterade många exempel på samarbete över förvaltningsgränserna, t.ex.:

- Nätverkshuset/stöd till familjer: Socialförvaltningen, Barn- och utbildningsförvaltningen
- Resursgruppen/ungdomsfrågor: samlokalisering av personal från Socialförvaltningen, Barn- och utbildningsförvaltningen, Kultur- och fritidsförvaltningen
- Vårt vatten: Barn- och ungdomsförvaltningen och Bygg- och miljöförvaltningen.

Kommunen deltar också i samverkan med parter utanför den egna organisationen, t.ex.:

- VITS, Vardagsnära Insatser med Tydlig Samverkan/neuropsykiatriska funktionshinder: kommunen och landstinget
- BBIC, Barns Behov i Centrum: arbetsmetod som implementerats och spridits tillsammans med fem andra kommuner inom regionförbundet i Uppsala

- Samverkansöverenskommelse för personer med psykiska funktionshinder boende i Älvkarleby kommun: kommunen, landstinget och Arbetsförmedlingen.

Älvkarleby har framgångsrikt finansierat delar av verksamhetsutvecklingen med externa bidrag. Samarbetsprojekt med externa parter är beskrivna med formella planer. Vissa kommuninterna projektplaner är dokumenterade enligt en mall som utvecklats inom Socialförvaltningen, vissa enligt andra modeller och en tredje grupp har inte fästs på pränt. Socialförvaltningens mall redovisar bl.a. projektets mål, behov av arbetsinsatser och kostnader. Det rådde vid intervjuerna stor osäkerhet om detta var en kommungemensam mall eller inte.

Det finns här möjligheter för kommunen att förbättra projekthanteringen, så att den framarbetade mallen blir kommungemensam, känd och använd. Om projektstarten föregås av en projektplanering som också dokumenteras underlättas naturligtvis utvärdering av resultaten, och risken för överraskningar i form av oväntade krav på arbetsinsatser och andra resursuttag minskar.

Förvaltningsledning

Nyanställda chefer får en tillsvidareanställning i kommunen kombinerad med ett fyraårigt chefsavtal. Tidigare har chefer anställts som tillsvidareförordnade chefer. Kommunens ledarpolicy uttrycker att "Ledare ska ges ett tydligt chefsuppdrag vid anställningen". Policyn beskriver också inriktningar för ett gott ledarskap. Intervjuade chefer kände däremot inte till vilka resultat som arbetsgivaren förväntar sig och utvärderar chefernas prestationer mot.

I de psykosociala enkäter som tidigare bjudits i Älvkarleby fanns frågor kring cheferna, men i nuläget sker ingen systematisk utvärdering av dem utöver lönesättningen. Chefsuppdraget kan bli tydligare om personliga uppdragsbeskrivningar med resultatförväntningar formuleras och synliga utvärderingar skapas.

Alla förvaltningar har etablerat interna ledningsgrupper enligt Ledarpolicyns instruktioner. Förvaltningsintern kommunikation bedöms fungera väl, även om det inte är vanligt att förvaltningscheferna besöker resultatenheterna eller att cheferna gör gemensamma utflykter eller studiebesök.

Stöd

Det är krävande att vara chef. Problem kan uppstå antingen av personliga skäl eller i relation till andra i organisationen. Älvkarlebys chefer uttryckte tillfredsställelse med möjligheterna att få stöd i ledarskapet. Ledarskapspolicy föreskriver att samspelet i ledningsgrupperna ska fungera så att varje chef uppfattar ledningsgruppen som ett forum för stöd och trygghet i ledarskapet. Utöver ledningsgrupperna angav cheferna att man kunde kontakta enskild kollega, personalavdelningen och företagshälsovården.

Sammanfattning område 4**Styrkor**

- Många exempel på samverkan internt och externt
- Extern projektfinansiering
- Fungerande stöd och trygghet i ledarskapet

Förbättringsområden

- Enheternas befogenheter
- Mallar för planering och rapportering av projekt
- Tydliggör chefsuppdragen

Område 5 Kontroll och rapportering

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

Allmänt

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

Rapporteringssystem

Kommunens rapporteringssystem till politikerna beskrevs i område 3. Inom tjänstemannaorganisationen samlas underlag till dessa rapporter med samma periodicitet. Tertialrapport, delårsrapport och årsredovisning har uppföljning av ekonomi och mål. Nämnderna följer upp ekonomin ytterligare fem gånger under ett år. Politikerna har inte tillgång till kommunens IT-tjänster, och kan därför inte skaffa sig dagsaktuell information ur ekonomisystemet. Kommunen har på börjat utveckling av sin kvalitetsstyrning, men det har inte ännu satt avtryck i rapporteringen. Förvaltningarna uppger att befintlig uppföljning av volym, resultat och kvalitet inte tas med vid rapportframställningen, vilket är ett möjligt till förbättring. Detta bör då vara en del i kommunens arbete med att utveckla sin målstyrningsmodell.

Rapportering från tvärssektoriella planer och projekt

Det finns som tidigare nämnts många tvärssektoriella planer, som sällan följs upp. Granskarna har studerat rapporter från en stor del av de projekt där planerna var do-

kumenterade. Projektrapportering är enligt inlämnad dokumentation mer systematisk från Socialnämndens verksamheter än från övriga. Liksom för projektplanering är uppföljning av projekt ett möjligt förbättringsområde för Älvkarleby. Uddevalla, Sundsvall och Umeå är kommuner som har arbetat fram mallar för hur projekt ska beskrivas och följas upp. Dock kvarstår det även i dessa kommuner en hel del arbete innan dessa mallar har fått fullt genomslag i organisationerna.

Budgetering

Enligt uppgift fördelas en stor del av budgeten med stöd av olika nyckeltal. Inom Socialnämnden genomförs under året löpande vårdtyngdsmätningar, som resulterar i att resurstilldelningen justeras beroende på konstaterad belastning.

Dock finns inte många inslag av kostnadsbudgetering, det vill säga att budgeten byggs ”underifrån” och baseras på information om de faktiska kostnadselementen för produktionen av en enhet av tjänsten. Det kan då avse kostnader för lön, material, hyra, m.m. fördelat per levererad tjänst (t.ex. hemtjänststimme, vårdplats, elevtimme, etc.).

Detta sätt att knyta verksamhet till kostnader kan utvecklas i Älvkarleby. Viss inspiration kan hämtas från samarbetet som sker mellan Umeå, Luleå, Uppsala, Linköping och Lund kring jämförelser med bl.a. resultatmått för att kunna värdera och kalibrera kostnader i förhållande till tjänster. Ambitionen bland dessa kommuner är att kunna lägga ut ökade produktivitetskrav på verksamheter om det går att identifiera för höga kostnader i förhållande till övriga i nätverket.

Avvikelsehantering

Kommunen antog redan 2001 ett reglemente för intern kontroll. Revisorerna har dock vid granskning 2006 haft kritiska synpunkter på tillämpningen av reglementet. I praktiken är uppföljningen av ekonomiska avvikelser mycket systematisk. Rapporterad avvikelse ska åtföljas av åtgärdsplan. Vid befarat underskott för kommunen fastställs sparplaner, där alla verksamheter får bidra, även om verksamhetens egen prognos visat på ekonomi under kontroll.

Ekonomiska avvikelser har vid flera tillfällen fått tydliga konsekvenser. Socialförvaltningen minskade t ex 2004 personalstyrkan med 45 personer för att komma i balans. Vid granskningstillfället förelåg ett förslag till ny skolorganisation. Med anledning av minskat elevantal i grundskolan föreslås att en skola stängs.

Sammanfattning område 5**Styrkor**

- Detaljerad ekonomisk uppföljning
- Kraftfull hantering vid budgetavvikelser
- Socialförvaltningens projektrapportering
-

Förbättringsområden

- Komplettera rapporterna med resultat, t ex volym och kvalitet
- Formaliserad projektrapportering i alla verksamheter
- Kostnadsbudgetering
- Utveckla avvikelshantering för verksamhetens resultat som fortsättning på den nya styrningen med mätbara mål

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?

Allmänt

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

Kompetensutveckling

I Älvkarleby kartläggs kompetensutvecklingsbehoven systematiskt i flera verksamheter. De individuella behoven behandlas vid medarbetarsamtalen, och de dokumenteras också i individuella kompetensutvecklingsplaner. Budgeten för kompetensutveckling har tidigare fördelats till enheterna, men idag görs förvaltningsövergripande planering och prioriteringar inom förvaltningarna för socialtjänst samt barn och utbildning. Socialnämnden redovisade i granskade dokument en klok användning av medel från Växtkraft Mål 3, där organisationens och individernas behov vägts ihop till en planering. Socialförvaltningen redovisade också hur planen genomförts. Enligt uppgift har erfarenheterna från mål 3 lett fram till ett nytt arbetssätt som lever kvar. Det är ett förbättringsområde att sprida det välstrukturerade arbetssättet till alla verksamheter. Inspiration till fortsatt utveckling kanske kan hämtas från Åre kommun, som redovisar genomförd kompetensutveckling i årsredovisningen.

Individuell lönesättning

Kommunens lönepolitik uttrycks i det lönepolitiska programmet. Programmet beskrivs som kommunledningens styrdokument och chefernas stöd i lönefrågor. Individuell lönesättning tillämpas för alla medarbetare sedan många år. Bland beslutade rutiner kan årlig revidering av lönekriterier samt årliga lönesamtal för alla medarbetare nämnas. Granskarna bedömer att individuell lönesättning i Älvkarleby hanteras så att medarbetarna accepterar principerna. Vid intervjuerna framfördes några synpunkter som ytterligare kunde förbättra tillämpningen av det lönepolitiska programmet. Lönespridningen är liten för vissa grupper. Lönekriterierna har successivt utvecklats i Barn- och utbildningsförvaltningen, men är till stor del oförändrade i övriga förvaltningar. Lönekriterierna är inte heller kända av alla medarbetare.

Medarbetarsamtal

I Älvkarleby kommun ägnas ett avsnitt i det personalpolitiska programmet åt medarbetarsamtalen. Här formuleras krav på årliga samtal för alla anställda. Samtalen ska spänna över uppföljning av resultat, nya mål och planer samt individuell utveckling. Kompetensutvecklingsplan ska upprättas.

De allra flesta medarbetarna samtalar med sin chef enligt planen, men det finns chefer som inte lyckas med kommunens ambitioner. Eftersom kommunen idag inte genomför medarbetarenkäter eller annan uppföljning av samtalen kan inte granskarna avgöra hur stora avvikelserna är. Det finns mallar för medarbetarsamtalen, men inte kommungemensamma. Av den anledningen har förvaltningarna delvis olika rutiner, t ex om båda parter signerar en överenskommelse när samtalen avslutas. Det kan finnas möjligheter till förbättringar i att samordna samtalsmallarna till en kommungemensam, och att följa upp i vilken omfattning medarbetarsamtalen kommer till stånd.

Arbetsmiljöarbete

Arbetsplatsträffarna är basen för arbetsmiljöarbetet. Kommunens arbetsmiljökommitté hanterar övergripande frågor. Det gavs många olika exempel på att skyddsronder med olika fokus genomförs, men inte lika regelbundet överallt. Kommunen har tidigare genomfört en psykosocial medarbetarenkät vart tredje år, men den har upphört av kostnadsskäl. Granskarna fann många konkreta exempel på att förbättringar av arbetsmiljön genomförts där brister upptäckts.

Avsnittet om arbetsmiljö i det personalpolitiska programmet reglerar inte hur arbetsgivaren ska följa upp arbetsmiljön i de olika verksamheterna. Detta kan vara en anledning till att granskarna uppfattade att arbetsmiljöarbetet inte bedrivs med samma systematik i alla förvaltningar. Arbetsmiljöarbetet har möjlighet att förbättras om en miniminivå för arbetsmiljöundersökningar specificeras, och om medarbetarna regelbundet får möjlighet att anonymt uttrycka sin uppfattning om arbetsmiljön genom en kommunövergripande medarbetarenkät. Det finns många kommuner med långa serier av resultat från kommunövergripande medarbetarenkäter. Göteborg, Trollhättan och Umeå är exempel på sådana kommuner.

Ledarutveckling

Chefernas kompetensutveckling genomförs enligt kraven i ledarpolicyn. Tre dagar ska ägnas åt att stärka ledarskapet varje år. Det finns inget löpande långtidsplanering,

behoven identifieras efter hand, t ex i träffar mellan personalchef och chefer. Inventeringen ger innehållet i kommunens obligatoriska ledarutvecklingsprogram.

Cheferna medverkar i olika professionella nätverk i Uppland. Här kan ledarskapsfrågor förekomma, men i huvudsak behandlas verksamhetsfrågor. Det kan vara ett förbättringsområde att utveckla arenor där chefens utmaningar står i centrum. Ett sådant forum kan speciellt för en liten kommun vara intressant att skapa tillsammans med andra kommuner och näringslivet.

Sammanfattning område 6

Styrkor

- Skapar samlad bild av kompetensutvecklingsbehoven
- Fungerande individuell lönesättning
- I stort sett fungerande medarbetarsamtal
- Brister i arbetsmiljön åtgärdas

Förbättringsområden

- Kommungemensam mall för medarbetarsamtal
- Klargör förväntad nivå för arbetsmiljöundersökningar
- Kommunövergripande medarbetarenkät
- Skapa forum för ledarskapsfrågor, gärna i samverkan med annan kommun eller näringslivet

Område 7 Verksamhetsutveckling

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

Allmänt

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

Kvalitetssystem

Älvkarleby kommun har påbörjat utvecklingen av ett kommungemensamt kvalitetssystem, bland annat synligt genom arbete med en kommungemensam synpunktshandtering, servicegarantier och medverkan i kvalitetsnätverk under ledning av SKL. Tidigare har kvalitetsmetoderna varit verksamhets specifika, som t ex Socialförvaltningens synpunktshandtering, brukarenkät och kollegiegranskning med hjälp av andra kommuner, förskolans kvalitetsmetod Ecers med kollegiegranskning mellan enheter, och skolans kvalitetsredovisning med brukarenkäter.

Arbetet med de verksamhets specifika systemen har givit värdefulla erfarenheter som kan spridas i alla verksamheter för att berika det nya kommunövergripande kvalitetsarbetet. Kvalitetsarbetet får en kontinuitet och en uthållighet om det kopplas till kommunens styr- och uppföljningssystem.

Jämförelser

När det gäller kvalitet och resultat är jämförelser med andra som utför samma tjänster ett sätt att kalibrera nivå och även en nödvändig åtgärd för att kunna diskutera produktivitet och effektivitet. Det handlar då om att jämföra sig med hjälp av tydligt definierade mått som beskriver kommunens tjänster.

Kommunen har medverkat i nätverket "Kommunfullmäktiges kvalitetsredovisning" för att identifiera kvalitetsfaktorer på övergripande kommunnivå och under arbetet kunna jämföra sig med resultat från andra kommuner. Även tidigare har jämförelser, t.ex. i form av "Vad kostar verksamheten..." lämnats till politikerna, men jämförelser har inte presenterats i resultatredovisningarna.

En annan möjlighet till jämförelser finns i det nationella jämförelseprojektet under ledning av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Rådet för Kommunala Analyser (RKA). På webbsidan www.jamforelse.se finns både möjlighet att ansluta till de jämförande nätverken, och att ta del av såväl de väldefinierade kvalitetsmått som används som resultat från medverkande kommuner.

På enhetsnivå har benchmarkingliknande jämförelser gjorts mellan enheter i hemtjänsten, i lärarnas ämnesnätverk och mellan förskolans kvalitetssamordnare. Granskarna har inte funnit jämförelser mellan enheternas resultat eller effektivitet. Det kan leda till kunskap om förbättringsområden om jämförelser mellan enheternas prestationer studeras.

Beställning, kontrakt, etc.

Om en vara eller en tjänst ska beställas av en extern leverantör till en kommun, brukar denna beställning beskrivas i ett kontrakt som det är viktigt att båda parter förhåller sig till. Bryter leverantören mot det som avtalats i kontraktet brukar beställaren kräva åtgärder. När politiken "beställer" en tjänst internt brukar däremot beställningen som då ingår i verksamhetsplan eller budget vara mycket oklart formulerad och skulle nämnde/förvaltningen bryta mot "beställningen" brukar det inte hända så mycket.

Älvkarleby försörjs med skolmat, renhållning och räddningstjänst med hjälp av kommunalförbund. Verksamheten i kommunalförbunden regleras av tydliga skriftliga överenskommelser. När Älvkarleby utvecklar sitt styrsystem efter medverkan i nätverket "Mål och riktlinjer för verksamheten" är utmaningen att utforma styrningen av

all kommunal verksamhet lika tydligt, så att det är lätt att konstatera om leveransen innehåller avvikelser mot beställningen, och att avvikelser ger effekter för verksamheten.

Medarbetarengagemang

I en organisation med så många anställda som i Älvkarleby kommun bör det hos den enskilde arbetstagaren finnas mycket idéer till hur utveckling och förbättringar skulle kunna göras på den enskilda arbetsplatsen. Denna förväntning uttrycks tydligt i det personalpolitiska programmet. Hur medarbetarna i praktiken kan engageras beskrivs i kommunens regler för förslagsverksamheten. Det finns möjligheter till ekonomisk belöning för inlämnade förslag, samt uppmuntran för förslag som inte fått ersättning. Förslagskommittén som bedömer inlämnade förslag har inte mycket att göra, men det gavs exempel på att något förslag belönats de senaste åren. Arbetsplatsträffarna uppgavs vara den naturliga grupperingen för att diskutera förbättringar. Det finns också en utvecklingsgrupp med uppdrag att söka förbättringar inom Barn- och utbildningsförvaltningen.

Granskarna bedömer att majoriteten av medarbetarna inte bidrar i förslagsverksamheten. Ett förbättringsområde skulle kunna vara att på ett mera systematiskt sätt stimulera till och ta tillvara goda idéer till bättre service, förbättrad arbetsmiljö och besparingar inom organisationen. Sveriges Kommuner och Landsting kommer att leda ett nätverk kring kreativitet som kan vara intressant att följa, där bl.a. kommunerna Hammarö, Sunne, Trollhättan, Uddevalla och Åmål medverkar.

IT-stöd

Kommunen har inte något intranät. Barn- och utbildningsförvaltningen använder First Class, Socialförvaltningen har valt Groupwise. Kommunens datanät innehåller en gemensam enhet för gemensamma dokument, men den kan inte nås av pedagogerna. Det beskrevs hur förvaltningsgränserna utgör svårigheter för IT-kommunikationen.

Användningen av verksamhetssystem är i Älvkarleby, genom avgränsningar av användarbehörigheter, mer begränsad än i flertalet granskade kommuner. Till exempel har endast personalavdelningen tillgång till personalsystemet, och politikerna kommer inte alls in i kommunens datanät. Ett pilotprojekt med Självservice som en del av lönesystemet kan ge ett gemensamt verktyg för alla datoranvändare.

Det är ett förbättringsområde att fortsätta IT-utvecklingen så att modern teknik i högre omfattning stöder administrationen och serviceproduktionen, samt blir tillgänglig för en så stor del av organisationens anställda som möjligt.

Sammanfattning område 7**Styrkor**

- Många kvalitetsmetoder
- Utveckling av kommungemensamt kvalitetssystem
- Förslagsverksamhet

Förbättringsområden

- Fullfölj bygget av kommunövergripande kvalitetssystem
- Systematisera jämförelser med andra kommuner
- Jämför kommunens serviceenheter med varandra
- Finn fler vägar att fånga upp medarbetarnas goda idéer
- Systemutveckling IT för effektivisering

Område 8 Kommunen som samhällsbyggare

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

Allmänt

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

Förenings- och kulturliv

Föreningsstödet fördelas enligt den s.k. Sandvikenmodellen. Denna bygger på att föreningarna redovisar vilken verksamhet man har för avsikt att bedriva det kommande året och kostnaderna för detta. När förvaltningen fått in samtliga redovisningar görs en sammanställning och därefter träffar företrädare för nämnd och förvaltning respektive förening och ”förhandlar” fram storleken på bidraget. Därefter tecknas en överenskommelse där det framgår vad föreningens förväntas genomföra för det bidrag som beviljats. I Älvkarlebys tillämpning av modellen ingår överenskommelser om föreningarnas motprestationer, som t.ex. utställningar som anordnas av konstföreningen, musikföreningens konserter eller idrottsföreningarnas ungdomsverksamhet. Subventionerade lokalhyror, bidrag till föreningars egna lokaler samt hyresfri tillgång till lokaler mot utförande av viss skötsel är andra former av föreningsstöd. De genomtänkta principerna för stöd till föreningar är ett starkt område i Älvkarleby.

Kulturföreningar deltar i kommunens allmänna föreningsträffar. Kommunen har inrättat två kulturpriser, ett för ungdomar upp till 21 år, och ett för vuxna. Dessutom delas varje år Stig Dagermanpriset ut till någon som värvat om det fria ordets betydelse. Priset är ett arrangemang av Stig Dagermansällskapet och Älvkarleby kommun.

Älvkarleby stöder i nuläget inte aktivt bildande av nya föreningar eller andra intressegrupper bland invånarna. De som tar eget initiativ att söka upp förvaltningen får hjälp, men detta är ett möjligt förbättringsområde. Umeå och Tranemo är två kommuner av olika storlek som valt att via den egna hemsidan informera invånarna om hur man bildar en förening.

Arrangemang eller festivaler kan bidra till den positiva känslan att bo i en ort, locka turister samt sätta orten ”på kartan”. Vattenfall arrangerar med stöd av kommunen Fallens dag vid Älvkarlebyfallen. Dessutom lämnar kommunen bidrag till vissa arrangemang på Holmarnas festplats.

Näringsliv

Mellan 2006 och 2007 förbättrade Älvkarleby sin ranking hos Svenskt Näringsliv med 87 enheter genom att stiga till plats 143. Under några år har en ny organisation för kommunens näringslivsarbete etablerats. Listan över arbetsmetoder innehåller bl.a. företagarkostnader, luncher, företagsbesök, seminarier och nyhetsbrev. För nyhetsbrevet erbjuder hemsidan prenumeration men inte nedladdning. Detta kan vara ett förbättringsområde. Bland hemsidans utbud finns ett företagarregister, länkning till databas över lediga företagslokaler, länkar till företagsstödjande organisationer samt Marknadsplats Älvkarleby, en sida där företagarna erbjudits att exponera länkar till sina egna webbsidor ”för att underlätta för företagen att synas på Internet och för att främja konsumenternas intresse”. Det är idag inte vanligt att svenska kommuner valt att aktivt stödja företagens närvaro på nätet.

Enligt uppgift är kommunens näringslivsarbete främst inriktat på stöd till etablerade företag i Älvkarleby, mindre på att locka till sig nya företag. De utställningar i och runt Stockholm som kommunen medverkat i har mer haft syftet att stimulera till bosättning i kommunen än näringslivetableringar. Med tanke på kommunens oro för den långsiktiga planeringen hos ortens största privata arbetsgivare kan det vara ett förbättringsområde att öka ansträngningarna att stimulera framväxt av nya arbetsplatser.

Internationella kontakter

Älvkarleby kommun har idag inga levande internationella kontakter. Utbytet med de traditionella Nordiska vänorterna har upphört. Kommunen önskar nya vänorter, men sökandet har ännu inte börjat.

Sveriges Kommuner och Landsting driver tillsammans med sina europeiska motsvarigheter en webbplats där man kan söka eller annonsera efter vänorter, <http://www.twinnings.org>.

Regionförbundet Uppland är möjlig samarbetspartner för Älvkarleby i internationella frågor, och kan bli strategisk hjälp att göra ansökningar till EU-projekt. Kommunen har tidigare medverkat i många EU-finansierade projekt, men bara nationellt inom strukturfonderna. Informationen om EU-projekt på kommunens hemsida är inte uppdaterad till den nya programperioden 2007-2013.

Älvkarleby går här miste om möjligheter till erfarenhetsutbyte, resultatjämförelser och ekonomiskt stöd till sin utveckling. Kommunen deltar inte i EU:s strävan för vänskap över landsgränser, samarbete, ömsesidig förståelse och tillit. Ett förbättringsområde.

Sammanfattning område 8**Styrkor**

- Principer för föreningsstöd
- Aktiv samverkan med näringslivet
- Marknadsplats Älvkarleby

Förbättringsområden

- Stöd till nya föreningar
- Näringslivets nyhetsbrev till hemsidan
- Stimulera näringslivsetableringar
- Väck det slumrande internationella arbetet

4. Poängsammanställning

Kommunens resultat per område

Nedan följer en redovisning av poäng på varje delfråga. Den sammanlagda poängen på varje huvudområde är 100 möjliga.

KOMMUNKOMPASSEN - RESULTAT AV HUVUDOMRÅDEN OCH DELFRÅGOR									
ÄLVKARLEBY KOMMUN									
		max-poäng	egna poäng	%			max-poäng	egna poäng	%
1	Offentlighet och demokratisk kontroll				2	Tillgänglighet och medborgar-/brukarorientering			
1.1	Hur informeras medborgarna?	40	22	55%	2.1	Har kommunen en brukarorienterad förvaltningsfilosofi?	10	1	10%
1.2	Hur främjas medborgarnas engagemang?	40	24	60%	2.2	Vilka åtgärder har satts i verket för att förbättra överskådligheten för medborgarna?	20	11	55%
1.3	Hur informeras medborgarna om resultat?	20	5	25%	2.3	Kan brukarna själva påverka serviceutbudet?	20	10	50%
					2.4	Genomförs brukar-/medborgarundersökningar?	20	12	60%
					2.5	Hur är systemet för synpunkts- och klagomålshantering från medborgare/brukare organiserat?	20	8	40%
					2.6	Bedrivs utbildning i att bemöta allmänheten?	10	3	30%
3	Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän				4	Ledning, decentralisering och delegering			
3.1	Hur är kvaliteten på målformuleringsarbetet?	30	13,5	45%	4.1	Vilken frihet har institutionerna/resultatenheterna i sin resursdisponering?	30	12	40%
3.2	Hur är delegation och ansvarsfördelning mellan politisk och tjänstemannanivå?	20	12	60%	4.2	Hur utnyttjas möjligheter till samarbete och samordning över sektorsgränserna?	20	12	60%
3.3	Hur rapporterar tjänstemännen till den politiska nivån och vilka möjligheter har politikerna att utöva tillsyn över förvaltningen?	30	19,5	65%	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	16	80%
3.4	Hur främjas den ömsesidiga förståelsen av uppgifter, roller och spelregler mellan politiker och tjänstemän?	20	12	60%	4.4	Hur beskrivs förvaltningsledningen?	20	3	15%
					4.5	Hur utövas den centrala ledningen över underställda avdelningar/enheter?	10	4,5	45%

		max- poäng	egna poäng	%			max- poäng	egna poäng	%
5	Kontroll och rapportering				6	Personalpolitik			
5.1	Hur detaljerat är rapporteringssystemet?	40	18	45%	6.1	Hur stor vikt läggs vid personalutvecklingsåtgärder?	20	10	50%
5.2	Hur sker rapporteringen från tvärssektoriella projekt och program, avseende processer och resultat?	20	5	25%	6.2	Förekommer prestationslönesystem?	20	10	50%
5.3	Strategier för att synliggöra kostnader.	20	8	40%	6.3	Förekommer arbetsmiljöundersökningar?	10	6	60%
5.4	Kontroll- och uppföljningsrutiner.	20	14	70%	6.4	Förekommer medarbetarsamtal?	20	17	85%
					6.5	Genomförs ledarutvecklingsprogram?	20	6	30%
					6.6	Hur systematisk är budgetering och uppföljning av kompetensutveckling?	10	5	50%
7	Verksamhetsutveckling				8	Kommunen som samhällsbyggare			
7.1	Hur metodiskt sker utveckling av kvalitetssystem?	20	5	25%	8.1	Vad gör kommunen för att stötta föreningslivet?	40	28	70%
7.2	Strategisk serviceutveckling.	20	5	25%	8.2	Kommunens samverkan med kulturlivet.	20	12	60%
7.3	Tillvaratas de anställdas erfarenheter och kreativitet på ett aktivt sätt?	20	4	20%	8.3	Kommunen som partner för näringslivet.	20	14	70%
7.4	Användning av Internet, Intranät eller motsvarande i ärendehantering, serviceproduktion och uppföljning.	20	6	30%	8.4	Kommunens internationella kontakter.	20	1	5%
7.5	Hur aktivt används jämförelser som ett led i service- och organisationsutvecklingen?	20	2	10%					