

Sektionen för Demokrati och styrning

Kommunkompassen

Analys

av Örebro kommun

18-19 april 2006

Innehåll:

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

Inga-Lill Elwin, Stockholms stad

Leif Erichson, Kungsbacka 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 arbetar för närvarande med Kommunkompassen som ett av flera instrument för kommunal kvalitetsutveckling. Arbetet sker i samarbete med Harald Baldersheim och Morten Ögård, Oslo Universitet.

Kommunkompassen analyserar en kommun utifrån samspelet mellan

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

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

Vid en utvärdering inhämtar oberoende experter information från tre källor:

- Intervjuer
- Officiella dokument
- Kommunens hemsida.

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

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

De åtta huvudområdena är:

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

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

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

2 Örebro kommun i förhållande till Kommunkompassen: En sammanfattande genomgång

Allmänt om Örebro kommun

Örebro är en kommun i Närke och residensstad i Örebro län. Med sina 128 000 invånare är det den sjunde största kommunen i Sverige. Vid sidan av centralorten Örebro är Odensbacken, Glanshammar och Garphyttan de större tätorterna.

Örebro stad växte på 1200-talet fram som en handelsplats och är fortfarande en mötesplats för viktiga kommunikationsleder med europavägarna E18, E20 och riksväg 50. Tågtrafiken går på Mäljarbanan, Svealandsbanan, Bergslagsbanan och söderut bl a till Göteborg. Flygplatsen ligger nära korsningen mellan E18 och E20. En miljon människor kan nå flygplatsen inom en timme. Örebro Flygplats har under de senaste åren vuxit till att bli en av Sveriges största regionala flygplatser inom reguljär-, charter- och fraktflyg, och 3 miljoner besöker Örebro varje år. Den nya kongress- och eventanläggningen Conventum kommer sannolikt att höja besökstalen ytterligare. De största besöksmålen har hitintills varit turist- och fritidsanläggningen Gustavsvik med Upplevelsebadet, köpcentrat Marieberg Centrum och Örebro Slott. Mötesplats Örebro är det samlande begreppet/varumärket i kommunens marknadsföringskoncept för att stärka tillväxten. Med ledordet närhet understryks de korta avstånden till såväl omgivande befolkningscentra som värdefulla miljöer inom kommunen.

Läget väster om Hjälmaran medför att en del av Närkes bördigaste jordbruksmark ligger inom kommunen. Från ett beroende av handel och tillverkningsindustri domineras nu näringslivet av offentlig service och tjänsteföretag. Kommunens läge mitt i mellansverige gör att hälften av Sveriges befolkning nås inom en radie av 20 mil. Örebro har blivit ett centrum för handel, logistik, lager och transporter. Livsmedel, miljö och högteknologi är andra viktiga områden inom näringslivet i Örebro.

Örebro kommun är den största arbetsgivaren med 11.000 anställda. Örebro läns landsting med Universitetssjukhuset, Örebro universitet och Statistiska centralbyrån är också stora inom offentlig sektor. Den största privata arbetsgivaren är Atlas Copco Rock Drills med 1.000 anställda. Distributionstjänst AB, Busslink i Sverige, Haldex Garphyttan AB, DHL i Örebro och ÖrebroBostäder AB är andra stora privata arbetsgivare. Högskoleutbildning har för övrigt funnits i drygt 30 år och sedan 1999 har Örebro ett universitet med en kapacitet av 15.000 studenter.

Kommunen erbjuder många platser för naturupplevelser, bland annat naturreservaten Oset och Rynningeviken intill Hjälmaran. Kultur i Örebro är mycket mer än minnet av Hjalmar Bergman och hans diktade stad Wadköping. Här finns bl a konserthuset med Svenska kammarorkestern, konsthall, teatrar och museer. När Kommunkompassens granskare gick genom centrala Örebro, från järnvägsstationen till det tornprydda rådhuset i nygotisk stil, passerades byggnader från olika stilepoker. På vägen ligger Storbron, den nutida versionen av bron som givit staden dess namn, över Svartåns

”ören”, dvs grusbankar. Nära bron ligger Slottsholmen, där Örebro slott kringflyts av ån. Slottet är en stram och bister byggnad i grå kalksten utan puts. Innerstadens stenhus ger en känsla av storstad. De flesta byggnaderna är uppförda efter 1854. Flertalet äldre hus försvann i branden detta år, har rivits eller flyttats till kulturreseptatet Wadköping i stadsparken.

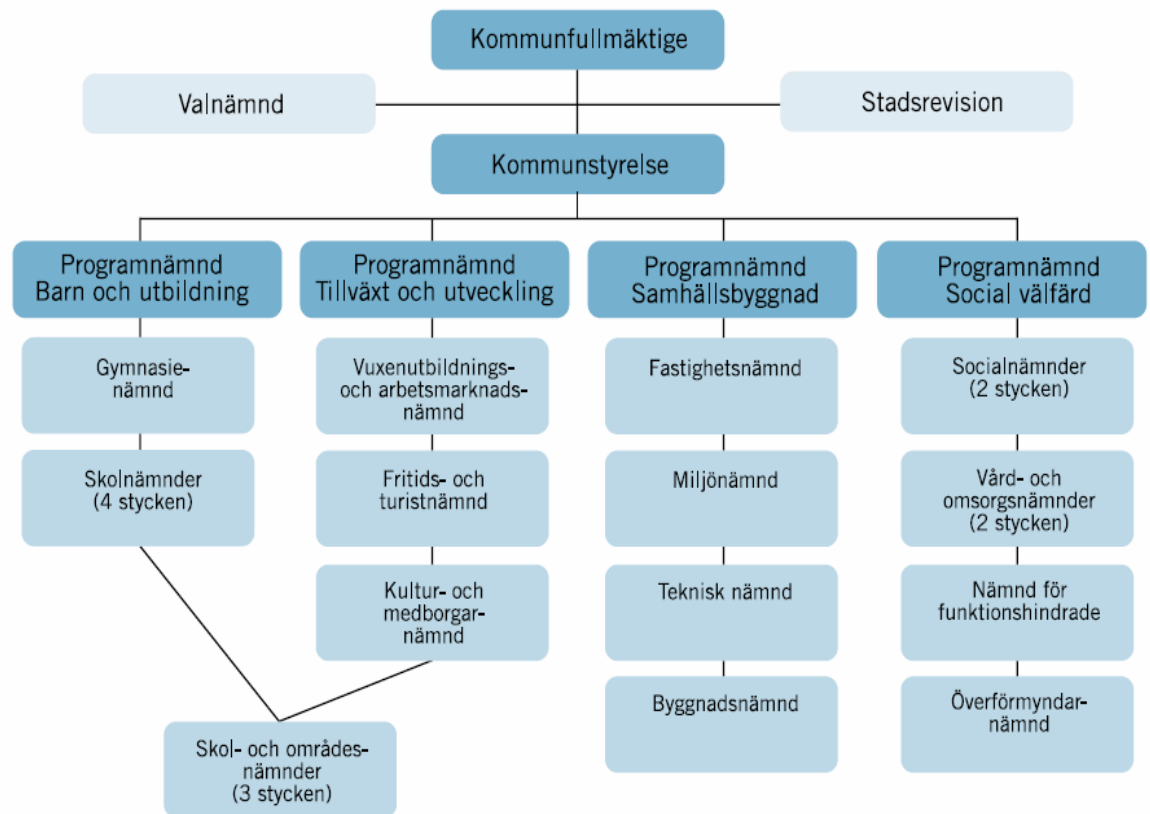
Kommunorganisationen

Socialdemokraterna är det största partiet i kommunfullmäktige. Socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet samarbetar och utgör den styrande majoriteten i kommunen.

Mandatfördelningen är efter valet 2002:

c	fp	kd	m	mp	s	v
3	10	8	8	4	26	6

Örebro kommun införde kommundelsnämnder 1983. År 2003 infördes en ny nämndorganisation. Kommunen är nu organiserad i fyra programområden som leds av programnämnder. Till programnämnderna finns ett antal underställda nämnder. De underställda nämnderna svarar för myndighetsutövning samt drift av kommunala anläggningar och verksamheter. Vissa av de underställda nämnderna har en geografisk indelning. Under programnämnder har organiserats kanslier, och för driftnämnder förvaltningar för respektive ansvarsområde.



(Organisationsskissen är hämtad från www.orebro.se)

Utvärderingen

Utvärderingen av Örebro kommun genomfördes i april 2006 och var kommunens första utvärdering enligt Kommunkompassens kriterier. Örebro har uppnått 507 poäng vilket är ett resultat som placerar kommunen bland de främsta som utvärderats för första gången. Utvärderingsgruppen har studerat dokument, granskat kommunens hemsida, intranät och genomfört intervjuer med ett 40-tal personer i organisationen. Bland de intervjuade fanns politiker, ledande tjänstemän och fackliga representanter.

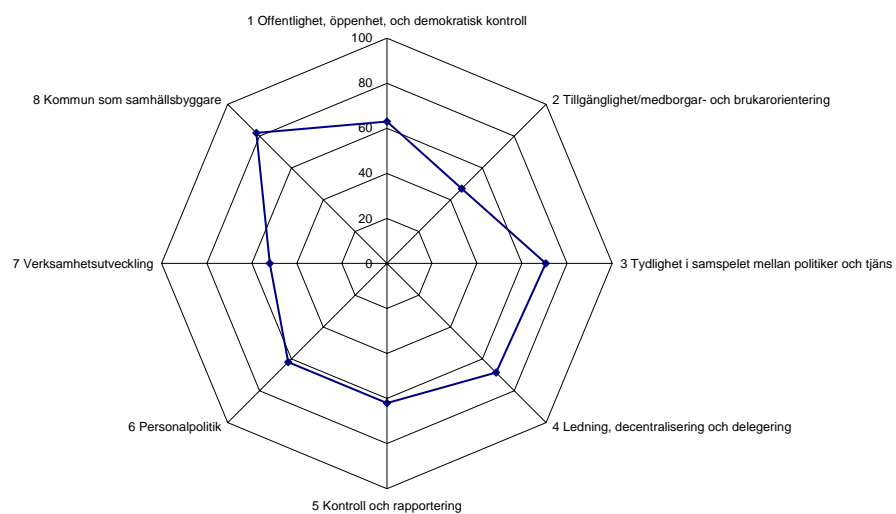
Sammanfattning av resultat

Tabell 1 Örebro kommun 2006 i förhållande till Kommunkompassens huvudområden

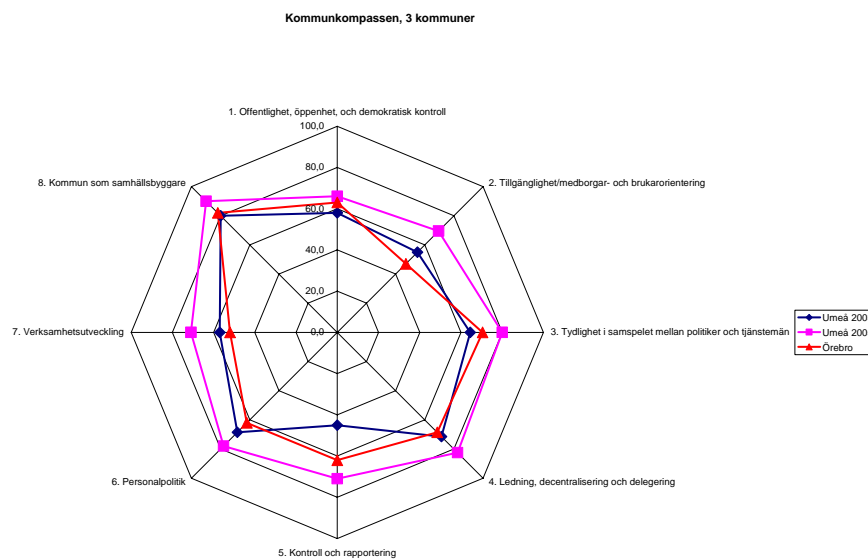
Offentlighet, öppenhet, och demokratisk kontroll	63
Tillgänglighet/medborgar- och brukarorientering	47
Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän	70,5
Ledning, decentralisering och delegering	68,5

Kontroll och rapportering	62
Personalpolitik	62
Verksamhetsutveckling	52
Kommun som samhällsbyggare	82
TOTALT	507

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 Örebro's profil som den framstår utifrån Kommunkompassens poängberäkning.



Samma utvärdering enligt Kommunkompassen har gjorts i c:a 45 svenska kommuner. En jämförelse med en av dessa kommuner vid två granskningar görs grafiskt nedan.



Sammanfattning av utvärderingen

Kommunkompassen skildrar en ögonblicksbild av Örebro kommun. Detta är viktigt att komma ihåg då resultaten från utvärderingen presenteras. Det finns i kommunen uppstartade processer som direkt berör förbättringsområden enligt Kommunkompassens områden. Det bör i detta sammanhang påpekas att det som ger positiva omdömen och poäng är sådant som redan ger tydliga effekter i verksamheten då utvärderingen görs. Planer på förändring eller åtgärder som är i begrepp att genomföras kan nämnas med positiva ordalag. Däremot ger de inte poäng enligt bedömningsmallen. Kommunkompassen utvärderar ett nuläge. En annan viktig sak att komma ihåg är att kommunkompassen "mäter" på ett kommunövergripande plan. Företeelser som ligger i linje med de områden som utvärderas, men som endast finns märkbara i en eller två verksamheter kan endast få tjäna som ett gott exempel. För att fullt få tillgodoräkna sig en åtgärd gäller att den är identifierbar i hela kommunorganisationen på något sätt.

Området "Kommunen som samhällsbyggare" var Örebros starkaste i utvärderingen. De största utvecklingsmöjligheterna finns enligt utvärderingsinstrumentets kriterier i området "Tillgänglighet och brukarorientering" följt av "Verksamhetsutveckling". Den grafiska bilden av kommunens resultat visar inga dramatiska språng, vilket kan tolkas som att kommunen bedriver ett välplanerat och balanserat utvecklingsarbete.

Styrkor och förbättringsområden

Nedan sammanfattas Örebros styrkor och förbättringsområden utifrån Kommunkompassens områden i en enkel punktlista. Resonemang kring dessa punkter återkommer i texten under kapitel tre i denna rapport. Örebro kommun avgör själv vilka föreslagna förbättringsområden som är relevanta i förhållande till kommunens mål och strategier.

1. Offentlighet och demokratisk kontroll

Styrkor

- Många informationsvägar
- Demokratiprogrammet "Medborgarnas Örebro"
- Områdesutveckling / processledarna
- Öppna möten i många nämnder
- Revisionsrapporter på nätet

Förbättringsområden

- Handlingar på Internet
- Bjud in medborgarna i budgetarbetet
- Uppmana medborgarna att lämna synpunkter, mer synlig idélåda
- Presentation av resultat på nätet, t.ex. jämförelser - brukarundersökningar
- Populärversion av årsredovisningen

2. Tillgänglighet och medborgar-/brukarorientering

Styrkor

Dokument: Medarbetarpolicyn; Information och Kommunikation, IT-strategi

Information på hemsidan, trycksaker.

Brukaranpassad information

Tydlig grafisk profil, tydlig avsändare

Brukarundersökningar börjar etableras

Medborgarkontor

Förbättringsområden

Tydlig övergripande brukarpolicy som stöd för de verksamhetsinriktade

Öppettider på medborgarkontoret

Servicedeklarationer eller liknande

Ökad systematik avseende brukarundersökningar (bruk + analys)

Gemensamt system för synpunkter/klagomål

Utbildning i bemötande (övergripande)

3. Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän

Styrkor

Måluppföljning i delårsbokslut

Uppföljning med indikatorer utvecklas

Goda förhållanden mellan politik - tjänstemän roller (kreativa metoder: rollspel, gemensam handledning)

God ekonomistyrning/uppföljning

Politikerutbildningen

Förbättringsområden

Svår struktur på styrmodellen?

Antalet mål?

Verksamhetsplan och budget bör utarbetas parallellt

Fokusera mer på verksamhets- och ekonomiuppföljning i samverkan

4. Ledning, decentralisering och delegering

Styrkor

Frihet för enheter att disponera resurser

Många externa samarbetsprojekt

Chefsutvärderingar

Bra samspel förvaltningschefer – enhetschefer

Beredskap inför problem inom organisationen

Förbättringsområden

Ansvar mellan budgetår för över/underskott

Kontaktytor mellan verksamheter?

Tydligare beskrivning av samarbetsprojekt (mål, insatt tid, kostnader, etc.)

Besök av förvaltningsledningen i verksamheten?

5. Kontroll och rapportering

Styrkor

Reglemente för intern kontroll

Uppföljning av KF:s inriktningsmål

Systematisk ekonomiredovisning

Nya nyckeltal utvecklas

Budgetarbete med hänsyn till demografi och resultat föregående år

Förbättringsområden

Användande av mätbara indikatorer för verifiering av måluppfyllelse

Rapportering av tvärsektorielt projekt - samarbete

Kostnadsbudgetering

Hantering av bristande måluppfyllelse?

Fler jämförelser i rapporteringen, även produktivitet/kvalitet

6. Personalpolitik

Styrkor

Möjlighet till individuell lönesättning

Medarbetarenkät / analys

Medarbetarsamtal obligatoriska

Ledarutvecklingsprogram

Förbättringsområden

Övergripande kunskap om kompetensutvecklingsbehov

Individuella kompetensutvecklingsplaner

Uppföljning och kvalitetssäkring av medarbetarsamtal

7. Verksamhetsutveckling

Styrkor

Många arbetar med verksamhetsutveckling

Externa granskningar

Val av kommungrupp för jämförelser

IT-strategin

System för att tillvarata förslag/goda idéer/erfarenheter/kunskap

Förbättringsområden

Ge uppdrag till utveckling, t ex med policy

Skapa kvalitets-/utvecklingssystem (helhet)

Höj status på verksamhetsplanering, koppla till ekonomin

Tillåtna variationer i vald kommungrupp för jämförelser?

8. Kommunen som samhällsbyggare

Styrkor

Satsning på samverkan med företagare

Tillväxtprogrammet

Aktivt, utåtriktat näringslivsarbete

Uttalad positiv grundinställning till internationella kontakter

Aktivt internationellt arbete, vänortsutbyte

Förbättringsområden

Möjlighet till stöd för föreningars investeringar

Portal på nätet för näthandel i mindre företag

Kompetensutveckling för näringsliv

Fler evenemang för att marknadsföra ”Mötesplats Örebro”?

EU-projekt

3 Detaljerad genomgång i förhållande till Kommunkompassens åtta områden

Område 1 Offentlighet och demokratisk kontroll

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

En kommun är en politiskt styrd organisation och det är politikernas ansvar att ta till sig Örebrobornas 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 lyfts fram som det viktigaste demokratiska arbetet kan av förklarliga skäl inte utvärderas i Kommunkompassen, då detta ligger utanför kommunorganisationen.

Området "Offentlighet och demokratisk kontroll" ger kommunen 63 poäng i utvärderingen. Inom informationsområdet använder kommunen många vägar för att nå fram till invånarna. En gång per månad köps annonsplats "Örebro kommun informerar" i Nerikes Allehanda, som täcker 80% av invånarna. Innehållet är en blandning av fakta/information, reportage från verksamheter och anmälan om kommande aktiviteter. Denna information trycks också och sätts upp som affisch i biblioteket, busskurer och väntrum. Samma information finns på webbplatsen, där man också kan välja att få informationen som podradio, teckenspråksfilm och i lättläst version. Den genomtänkta och strategiska spridningen av "Örebro kommun informerar" kan vara ett gott exempel för andra kommuner att ta efter. Kommunens webbplats presenterar även många artiklar med kommunal information varje vecka. Det finns möjlighet att prenumerera på nyheter från orebro.se för de ämnesområden prenumeranten intresserar sig för. Vad avser handlingar som hanteras inom ramarna för politiska möten kan Örebroborna hitta nämndernas sammanträdestider, föredragningslistor och protokoll på webbplatsen. Före sammanträden finns handlingarna tillgängliga på medborgarkontor och bibliotek, men bara om de betraktas som "färdiga". Efter beslut presenteras länkar till handlingar. Örebro rekommenderas att överväga förbättringsområdet att öka medborgarnas möjligheter att ta del av handlingar före sammanträden. Utvecklingen visar på att allt fler svenska kommuner gör alla handlingar tillgängliga via hemsidan genom att diariet läggs ut på Internet. Umeå och Östersund är två exempel.

Örebro kommun fastställde 1997 ett program för demokratiutveckling, "Medborgarnas Örebro". I programmet beskriver KF hur medborgare och brukare ska kunna delta i styrningen av gemensamma angelägenheter. Sådana program är inte vanliga i

svenska kommuner. Två utvärderingar genomfördes 1999, vilket resulterade i beslut om hur arbetet skulle vidareutvecklas. Bland besluten fanns krav på kontinuerlig uppföljning av demokratiarbetet med bokslut. Demokratibokslut gjordes 2000, följt av "Bokslut 2002 för hälsa, delaktighet och inflytande". Programmet utvärderades igen 2004, men granskarna har inte funnit dokumenterade effekter av den senare utvärderingen. "Medborgarnas Örebro" har varit vägledande för arbetet att öka medborgares delaktighet och att göra kommunens information mer tillgänglig och begriplig. Örebro rekommenderas att återuppta arbetet med bokslut för att hålla arbetet enligt "Medborgarnas Örebro" levande.

Medborgare har bjudits in till några driftnämnder för att diskutera prioriteringar i samband med planerade besparingar. Kommunens generella budgetarbete hålls där- emot inom partiarbetet. Det är ännu inte vanligt att svenska kommuner erbjuder medborgarna att delta direkt i budgetprocessen, men exempel finns. Skarpnäcks stadsdel genomför återkommande medborgarmöten kring budgetfrågor. Kristiansand och Larvik är två kommuner i Norge som regelbundet skickar ut kommunens budgetförslag på remiss till medborgarna.

Kommunstyrelsen startade 2001 ett långsiktigt utvecklingsarbete där medborgarnas delaktighet, inflytande och makt är nyckelord. Sex anställda processledare driver områdesutveckling i sju prioriterade bostadsområden och stöder kontakter mellan medborgare och verksamheter, bland annat i regelbundna områdesforum. Lokala "Områdesblad" ges ut några gånger per år. Det finns även etablerade byalag på några orter i kommunen som bjuder in kommunrepresentanter i angelägna frågor. Andra organiserade grupper med möjlighet att påverka beslutsprocesser är brukarstyrelser i skolorna, Kommunala Handikapprådet, Kommunalt Pensionärsråd och Lokalt Pensionärsråd. Örebro kommun visar intresse för invånarnas synpunkter. Allmänheten bjuds in till möten kring olika teman, till exempel temakvällar där stadens utveckling diskuterats samt möten med kommundirektören och KF:s ordförande under temat "Är du nyfiken på hur kommunen fungerar?". De flesta nämnderna har öppna möten. Det är lätt att hitta telefonnummer och e-postadresser till politiker och tjänstemän på kommunens webbplats. Via Internet kan man också lämna förslag i "Örebro Kommuns idélåda". Även om det inte kommit så många förslag här värderar kommunen tjänsten som viktig, eftersom det genom många kontaktytor ska vara lätt att komma i kontakt med och få svar från kommunen. Forskningsresultat har visat att ett fåtal procent av medborgare/brukare spontant söker kontakt med en kommun när man har synpunkter. Här kan Örebro överväga att mer uttryckligt uppmana medborgarna att lämna synpunkter, och att göra idélådan mer synlig på webbplatsen.

Delårsbokslutet och delårsrapporten innehåller redovisning av måluppfyllelse. Budgeten, delårsrapporter och årsredovisningen publiceras på nätet. Den som önskar tryckta versioner kan ringa och beställa eller hämta i rådhuset. På webbplatsen finns också "Smått och gott om Örebro kommun", en kortversion av budget – årsredovisning. Detta var den enda medborgarversion av kommunens handlingar som granskningsteamet påträffade. Örebro kommun har grundsynen att alla dokument ska skrivas i klarspråk, de större handlingarna klarspråkgranskas. Sammandrag eller populärversioner av handlingar ska därför inte behövas. Eftersom inte bara språket utan också vissa handlingars omfattning kan vara en barriär mot medborgarna, kan populärversioner av strategiska dokument vara ett förbättringsområde. Lomma kommun

har en något fylligare medborgarversion av årsredovisningen som kan vara intressant att studera..

Revisorernas rapporter presenteras föredömligt på internetsidorna. Örebro publicerar däremot inte systematiskt resultaten av sina brukarundersökningar för medborgarna. Enligt uppgift är klarspråksgranskningen här ett hindrande filter, ”vad som helst får inte presenteras på nätet”. Det kan vara intressant för Örebro att se konkreta exempel på hur väl kommunorganisationen bedöms prestera. Eftersom brukarundersökningar oftast visar att brukarna är nöjda kan resultatspridning förbättra verksamheternas anseende. Dessutom är publicering ett viktigt kvitto till respondenterna, deras svar har tagits till vara. Detta är ett förbättringsområde, där Trollhättans webbsidor kan ge inspiration.

Område 2 Tillgänglighet och brukarorientering

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

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

Området ”Tillgänglighet och brukarorientering” är Örebros svagaste med ett resultat på 47 poäng. Örebro kommun visar trots det många prov på vardagsarbete inriktat med fokus på brukarna, t ex det medvetna arbetet att ta bort det byråkratiska språket. Omläggningen av organisationen gjordes ur ett brukarperspektiv, med ett medvetet val att ha många förtroendevalda. Brukarorienteringen finns med som ett delområde i vissa dokument, t ex medarbetarpolicyn och den nya IT-strategin. Det som saknas är något styrande övergripande dokument som anslår en brukarorienterad filosofi för verksamheten att inordna sig i. Kommuner som kan vara intressanta att studera i detta sammanhang är exempelvis Botkyrka, Kungälv, Uddevalla och Åre. Dessa kommuner betonar övergripande medborgar-/brukarfokusering i sina respektive styrmodeller.

Webbplatsen orebro.se är huvudkanalen för kommunens information om organisationen och servicen. Den som inte har tillgång till Internet kan använda datorer som placerats ut i rådhusets entré, i biblioteket och kundtjänsten till Samhällsbyggnad. Det finns också möjlighet att ringa till växeln för att söka information. Det är lätt att hitta

i den stora informationsmängden på orebro.se tack vare en effektiv sökfunktion. Varje förvaltning avgör om man dessutom vill ta fram tryckt information. Skolan och Vård och omsorg utnyttjar fortfarande trycksaker i stor omfattning. Örebro har en tydlig grafisk profil, som har fått stort genomslag.

Medborgarkontoret i stadsbiblioteket erbjuder dialog, samhällsvägledning och service. Medborgarkontoret är öppet kl. 9 – 17 på vardagar. Att erbjuda möjlighet till besök på någon tid där många förvärvsarbetande är lediga kan vara ett utvecklingsområde. På medborgarkontoret kan kommunal information beställas som punktskrift och inläst på kassett. Webbplatsen har övergripande information på åtta språk utöver svenskan. Hemsidans alternativ innehåller också lättläst version, talsyntes och podradio. Tidningen Nyinflyttad lämnar information till de sex största språkgrupperna.

En kommunal del från Örebro deltog i Kommunförbundets första nätverk för att utveckla tjänstegarantier. Ett fåtal kvalitetsdeklarationer/garantier lever kvar från den tiden. Samhällsbyggnad har utvecklat ett alternativt sätt att meddela vad brukaren kan förvänta sig. Den brukare som ringer förvaltningens servicetelefon kan få snabbt besked om ärendets handläggningstid efter att ha beskrivit / samrått om sitt ärende. Beskrivningen av de flesta tjänsterna visar dock inte tydligt vad brukarna kan vänta sig för kvalitetsnivåer på servicen. Många kommuner har idag minskat risken för missförstånd och besvikelser kring de kommunala tjänsterna genom att ta fram servicedeklarationer / tjänstegarantier / serviceåtaganden / kvalitetsdeklarationer. Vid sidan av att medborgarnas ställning stärks, får dessa kommuner ett starkt politiskt styrmedel, och medarbetarna känner trygghet kring vad som förväntas av dem i de ”garanterade” tjänsterna. Om Örebro skulle välja att fokusera på att tydliggöra tjänsternas innehåll för medborgarna finns flera kommunexempel på www.skl.se.

Kommunen underlättar brukarnas kontakt med verksamheterna genom att ett hundratals vanliga blanketter kan laddas ner från orebro.se. Örebro deltar i nätverkssamarbete för att förbereda mer avancerad elektronisk kommunikation.

I Örebro finns reella möjligheter att välja förskola och skola. Valfriheten understöds av ett resursfördelningsystem som baseras på antalet barn/elever. 20 procent av eleverna väljer placering utanför sitt närområde, varav drygt hälften i friskolor. Knappt fem procent av eleverna väljer fristående gymnasieskolor. Det finns 14 enskilda förskolor som alternativ till de kommunala. Skolorna har utvecklat profileringar. Man kan jämföra de kommunala skolorna med varandra och med friskolorna genom de beskrivningar som ligger på hemsidan.

Antalet brukarundersökningar ökar i Örebro, men de genomförs ännu inte med regelbundenhet i alla verksamheter. Inom Vård och Omsorg finns ambitionen att upprepa brukarundersökningarna vartannat år. Regelbundna brukarundersökningar i alla verksamheter för att samla faktaunderlag för verksamhetsutvecklingen är ett förbättringsområde för Örebro kommun. I intervjuerna gavs några exempel på analys och utvecklingsarbete som initierats av brukarundersökningars resultat, men där föreslogs också sådant efterarbete som ett förbättringsområde. Som alternativ till enkäter används näringslivspaneler regelbundet, brukarpanel planeras för utformning av stadstrafiken. Telefonundersökningar och fokusgrupper förekommer också.

Social Vårld har en etablerad rutin för hantering av synpunkter och klagomål. Samhällsbyggnad tar emot åsikter om verksamheten via sin kundtjänst. Skolan utveckla-

de vid granskningstillfället en kundtjänst på medborgarkontoret, och utredde en klagomålshantering. Sådana system ger möjlighet till snabb rättelse när något gått fel, och minskar risken att brukare sprider negativa erfarenheter av kommunkontakter. Det förbättringsarbete som kan komma ur analyser av inlämnade synpunkter kan ge väsentliga framsteg ur ett brukarperspektiv. Med tanke på att kommunens verksamheter bör ha ett likartat förhållningssätt till sina brukare kan utveckling av ett gemensamt system för synpunkter och klagomål vara ett förbättringsområde. Botkyrka, Kungsbacka och Uddevalla är några kommuner som har erfarenheter av synpunkts- och klagomålshantering.

Bemötande är ett viktigt område för kvalitet i tjänster. Örebro kommun poängterar vikten av respektfull kommunikation i Medarbetarpolicyn och i Policy för information och kommunikation. Utbildning kring ett kommungemensamt brukarbemötande är ovanligt i svenska kommuner. I många kommuner utgår sådana utbildningar från respektive verksamhet och vänder sig till vissa yrkesgrupper. Så är också fallet i Örebro. Värdegrundsfrågorna uppges vara centrala inom Barn och utbildning och Vård och Omsorg. Aktiviteterna inom Kompetensstegen omfattar en cirkelutbildning om bemötande i socialtjänsten. Intern bemötandebildning planeras inom näringslivsområdet. Det finns en möjlighet för Örebro att ytterligare befästa betydelsen av kvalitet i tjänster, genom att genomföra övergripande utbildningar kring förhållningssätt och bemötande utifrån ett brukarperspektiv. Det finns inspiration att hämta i det nätverk med fyra kommuner som under ledning av Sveriges kommuner och Landsting genomför projektet "Kommun Direkt". Dessa kommuner är Mark, Falköping, Trollhättan och Tyresö. Även Kungälv kan här inspirera, eftersom de har genomfört en kommunövergripande utbildning för alla sina anställda utifrån deras "Kungälvprocess".

Område 3 Tydlighet i samspelet politiker – tjänstemän

- 3.1 Hur är kvaliteten på målformuleringsarbetet?
- 3.2 Delegation och ansvarsfördelning mellan politisk och tjänstemannani-
vå?
- 3.3 Hur rapporterar tjänstemännen till den politiska nivån och vilka möj-
ligheter har politikerna att utöva tillsyn över förvaltningen?
- 3.4 Hur stimuleras den ömsesidiga förståelsen för uppgifter, roller och
spelregler mellan politiker och tjänstemän?

I en kommun beställer politiken genomförandet av ett uppdrag av utförarorganisationen (förvaltningarna). Detta uppdrag ska spegla den politiska majoritetens vilja när det gäller att utveckla och fördela service till kommuninvånarna. Den modell som de flesta använder för att förtydliga detta uppdrag är målstyrningen. Hur denna modell är utformad i svenska kommuner varierar däremot i stor omfattning. För att samspelet mellan den politiska ledningen och tjänstemannaorganisationen i kommunen skall fungera, krävs att roller och ansvar för de olika funktionerna har klargjorts.

Området "Tydlighet i samspelet politiker – tjänstemän" är kommunens näst starkaste med ett resultat på 70,5 poäng. I budgethandlingen för 2006 slås fast att Örebro kommun tillämpar ett styrsystem som omfattar ekonomi, personal och verksamhet. KF/KS har beslutat om fyra inriktningsmål för nämndernas och verksamheternas

arbete med verksamhetsprogrammen. KF fastställer kommunövergripande mål och ekonomiska ramar för nämnderna. Nämnderna bekräftar uppdraget genom nämndbudgeten sitt åtagande till KF. Programnämnderna kan lägga till egna mål riktade till verksamheterna. Driftnämnderna har möjlighet att komplettera med mål för den egna verksamheten. Styrsystemet i Örebro fick goda vitsord av cheferna. Systemet med målen uppfattas hänga ihop, vilket ger större möjligheter till uppföljning än tidigare. Målen anses vara för många, men är ändå väl kända. Granskarna hade dock svårt att se hur styrkedjan i praktiken fungerar, då den beskrivs med olika nomenklatur i olika dokument och kommunen har många målnivåer. Ett förbättringsområde kan vara att förenkla, förtydliga och göra beskrivningen av styrsystemet enhetlig i dokumenten. Botkyrka kommun kan vara intressant att studera i detta sammanhang.

Budgeten för 2006 beskriver nuläget för de kommungemensamma målen som utgångspunkt för uppföljning. Handlingen presenterar också en ny uppföljningsmodell, med detaljerade indikatorer för uppföljning av de kommungemensamma målen i delårsbokslut och årsredovisning. Detta kommer att bli en positiv utveckling av måluppföljningen, som tidigare utgjorts av verbala beskrivningar, där målet oftast inte framgick tydligt. Enligt uppgift önskar verksamheterna bättre modeller för redovisning av resultat. Vid dokumentstudierna har granskarna funnit detaljerade anvisningar för ekonomisk redovisning, men inte för verksamheternas resultatredovisning. Göteborgs stad, Uddevalla och Botkyrka kan vara kommuner att inspireras av.

Ekonomi följs upp varje månad i nämnderna, KS får utöver årsredovisningen rapporter i maj, oktober och november. Delårsbokslutet och årsredovisningen innehåller också verksamhetsuppföljning. Kommunens modell för intern kontroll kräver att varje nämnd fastställer en granskningsplan inför varje verksamhetsår, och redovisar resultatet efter verksamhetsåret i rapport till programnämnd och revisionen. Via programnämnder och Stadskansliet får KS en sammanfattande rapport om tillämpningen av internkontroll.

Huvuddelen av revisorernas kontakter tas direkt med den nämnd som rapporten gäller. Alla revisionsrapporter ska överlämnas till KF. KS har avstämningar med revisorerna c:a 5 gånger per år. Revisorerna lämnar en sammanfattande rapport till årsredovisningen. Som exempel på effekter av revisionsrapporter nämndes utveckling av kommunens rutiner kring sjukfrånvaron samt diariehanteringen inom skolan.

Politikernas styrning av Örebro via uppföljningsbara mål med uppdrag till förvaltningarna att utarbeta verksamhetsplaner för att beskriva det konkreta arbetet att nå måluppfyllelse är en aspekt på tydlighet i rollerna för kommunens aktörer. Vem bestämmer vad som ska göras, vem avgör hur uppgiften ska lösas? Rågångarna uppges vara svåra att hålla, men det är granskarnas uppfattning att kommunen tack vare en öppen och levande dialog förhindrar att det uppkommer stora problem. Det gavs exempel på kreativa inslag i förtydligandet av funktionerna. Rollspel där politiker och tjänstemän byter roller är ett sätt att skapa förståelse för varandras roller, gemensam handledning för ordförande och förvaltningschef ett annat. KS ordförande belyser frågan vid sin medverkan i ledarutbildningen. Möjligen en idé även i introduktionsutbildningen för nyvalda politiker?

Den ömsesidiga förståelsen av uppgifter, roller och spelregler mellan politiker och tjänstemän underlättas av möjligheter till dialog. Det gavs i intervjuerna många ex-

empel på kontaktytor mellan politiker och tjänstemän. Utöver nämndernas presidieträffar med resp. förvaltningschef och informella samtal i samtal med budgetberedningen nämndes bl. a. gemensamma temakonferenser, dialogträffar och planeringsdagar, nämndsammanträden i verksamhetslokaler, nämnder med verksamhetsinformation från enheter som stående punkt på dagordningen och gemensamma möten med medborgare/brukare.

Förvaltningarna får rambudgetar med möjlighet till omfördelning av medel inom ram för att säkra måluppfyllelse. Nämnderna fattar beslut vid tillsättning av kommundirektör, program- och förvaltningschefer, f ö är anställningsfunktionen delegerad till tjänstemannasidan.

Nyvalda politiker får introduktion nämndsvis om verksamheten, t ex styrdokument, uppdrag och organisation. Vi mandatperiodens början genomförs ett kommungemensamt introduktionsprogram. Varje år inbjuds nyvalda ledamöter och ersättare till ett ”uppsamlingsheat” under en eftermiddag.

Område 4 Ledning, decentralisering och delegering

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

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

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

”Ledning, decentralisering och delegering” är ett starkt område i Örebro med 68,5 poäng, ett resultat av att enheterna har relativt stor frihet att disponera och omdisponera sina resurser. De kan inom ramarna omdisponera ekonomiska resurser, förändra den inre organisationen och avgöra behovet av befattningar. I princip kan man också själva rekrytera sin personal, även om anställningsstoppet pga omställningsbehoven efter senaste organisationsförändringen tillfälligt gjort den friheten kringskuren. Enheterna kan däremot inte ta med sig insparade medel till nästa år. Man har inte heller ansvaret att bära med sig underskott mellan åren vilket är ett utvecklingsområde för

kommunen. Möjligheten att bära med över- och underskott utreds dock för närvarande.

Svenska kommuner arbetar ofta med tvärsektoriella program. Att samla kraft genom kompletterande kompetenser och samfinansiering är ett syfte. Ett annat motiv är en önskan att föra samman personal från flera verksamheter för att motverka förvaltningsorganisationens risker för suboptimering. I tvärsektoriellt arbete lär man om varandras verksamheter i kommunen, samtidigt som förutsättningarna ökar att se till invånarnas helhetsbehov. I intervjuerna gavs exempel på tvärsektoriella projekt och program inom kommunen, t. ex. Steget för unga (Vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsförvaltning / Socialtjänst), ÖreBRÅ (Samhällsbyggnad, Barn och utbildning, Tillväxt och utveckling och Social välfärd.), Drogförebyggande arbete (alla verksamheter), Miljöledningsarbetet (alla verksamheter) och SASSA (introduktionsenheten, socialtjänsten). Utvärderarna bedömer att kommunens storlek medger fler tvärsektoriella samverkansprojekt. Det gavs betydligt fler exempel på samverkan med organisationer utanför kommunen. "Uppdrag Svartån" (flerårigt samarbete med såväl privatpersoner, föreningar och företag), "Hilma" (samarbetsprojekt om vårdplanering mellan kommunen, Universitetssjukhuset och primärvården), PULS-gruppen (samordning och praktisk samverkan i arbetet mot narkotika och narkotikamissbruk mellan Socialtjänsten, Polisen, Landstinget och Kriminalvården), Stadsdelsutveckling (kommunen, föreningslivet, hyresgästföreningen, bostadsföretagen m.fl.), Partnerskap för hållbar välfärdsutveckling (Ett samarbete mellan fyra kommuner: Helsingborg, Norrköping, Västerås och Örebro) och CityAkademin, Örebros lärcentrum (Örebro kommun bl.a. med Örebro universitet, folkbildningen, andra utbildare, fackföreningar, näringsliv och arbetsförmedlingen) är några exempel.

Det finns en medvetenhet i kommunen om behovet att beskriva tvärsektoriella projekt med mål, budget, arbetstid mm. Ju större projekt, desto mer dokumenteras det. Dokumentationen anses vara speciellt viktigt vid extern finansiering och vid samverkan med icke-kommunala aktörer. Ett programkansli uppges ha en gemensam projektmall, en annan används för IT-projekt. Få intervjuade kände inte till kommunens mallar för projekt. Utan dokumentation av projektplaner finns risk att projektarbetet blir kostnadsdrivande om projektet överraskande kräver mycket arbetstid från linjeorganisationen. Kungälv och Trollhättan är exempel på kommuner som tagit fram kommungemensamma projektbeskrivningsmallar.

Samarbete kan få budgetmedel att räcka längre, kreativitet kan skapa extrainkomster. Inom Vuxenutbildnings-Arbeitsmarknadsnämnden skapas extra medel till kompetensutveckling genom parkskötsel och skogsavverkning. Demenscentrum säljer utbildningar liksom Uppdragsutbildningen. Örebro har till 2006 erhållit 38 mkr för kompetensutveckling från EU:s Växtkraft mål 3, samt deltagit i ett flertal transnationella projekt.

Förvaltningschefer och områdeschefer har fyraårskontrakt med uppdragsbeskrivning som chefer, med tv-anställning i botten. Enligt uppgift finns här en förbättringsmöjlighet, uppdragsbeskrivningen visar inte hur utvärdering ska ske efter fyraårsperioden. Enhetscheferna är tv-anställda. Cheferna utvärderas med verktyget 360 grader och det finns också frågor om chefen i medarbetarenkäten. Chefer har medarbetarsamtal med överordnad chef.

Chefer i alla verksamheter, på olika nivåer, har regelbundna möten med sina ledningsgrupper. Grupperna har varierande beteckningar, och ses vanligtvis varannan vecka eller en gång per månad. Det är vanligt att minnesanteckningar distribueras efter möten. Några verksamheter har dessutom regelbundna dialogmöten mellan förvaltningschef och enhetschefer, i andra sker personliga möten bara vid särskilda tillfällen. Det är vanligt att ledningsgrupper har gemensamma planerings- eller temadagar någon gång per år, ibland som internt.

Om det uppstår problem i organisationen finns Företagshälsan och 15 upphandlade leverantörer av handledning. Ledare förväntas utnyttja handledningen som kan avropas av enheter eller politiker, som grupp eller individuellt.

Område 5 Kontroll och rapportering

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

Området kontroll och rapportering avser framförallt det arbete som sker inom förvaltningsorganisationen avseende uppföljning av verksamhet. Det gäller då inte bara den ekonomiska uppföljningen, utan i även verksamhetsuppföljning avseende även volym, kvalitet, m.m. Man kan våga sig på att säga att just uppgiften att koppla ihop ekonomistyrning med verksamhetsstyrning och därmed också uppföljning av det samma, är den stora utmaning som svenska kommuner står inför. Det handlar i grunden om att kunna mäta produktivitet. Vad får jag för tjänst och vilken kvalitet innehåller denna tjänst i relation till vad den kostar? Kontroll och rapportering är ett område som ofta ger låga poäng i kommunkompassen. Sannolikt på grund av att det saknas en tradition av att mäta och värdera de kommunala tjänsterna utifrån ett produktivitetperspektiv.

Området "Kontroll och rapportering" erhåller 62 poäng i utvärderingen. Enheternas rapportering levererar underlag till de sammanfattande rapporter som lämnas till den politiska nivån. Nämndsrapporteringen ställer krav på innehållets karaktär och rapporteringens regelbundenhet. Den ekonomiska uppföljningen fungerar bra med stöd av ekonomisystemet. Enligt uppgift kunde jämförelser mellan verksamheterna stimuleras, och tillgängligheten hos ekonomernas rapporter öka, om rapportutförandet standardiserades. Ett utvecklingsområde således.

Örebro kommun utvecklar för tillfället nya nyckeltal, som ska ge bättre möjligheter än tidigare att avgöra om mål är uppfyllda eller ej. Här uppnås samtidigt en effekt genom att rapporterna framgent kommer att innehålla mått på kvalitet. Tillgängligheten hos rapporteringen kunde också utvecklas genom att det tillgängliga sifferunderlaget, dvs uppgifter om kostnader och antal producerade tjänster, i högre omfattning kombinerades till mått om produktivitet, t ex kostnad per producerad tjänst, kostnad för viss tjänst per invånare osv.

Örebro följer varje år upp KF:s inriktningsmål i "Bokslut för Valfärd och hållbar utveckling i Örebro kommun", ett sammanslaget välfärds- och miljöbokslut. Bokslu-

tet är en gedigen resultatsammanfattning med jämförelser över tid, med andra kommuner och mellan olika boendeformer. Sammanfattningen är en lättillgänglig presentation av kommunens starka sidor och utvecklingsområden. Större tvärspektoriella projekt redovisas i nämnderna. De allra största kommer med i delårsrapport / årsredovisning. Inom projektet "Uppdrag Svartån" lämnas särskilda rapporter genom hearings, med skriftlig dokumentation efter varje delprojekt. En broschyr togs här fram som rapport till medborgarna. Den distribuerades som bilaga till Nerikes Allehanda. Vid intervjuerna underströks vikten av att hålla reda på insatserna från de förvaltningar som bidragit till tvärspektoriella projekt. Kommunen saknar dock överenskommen modell för rapportering av avslutade projekt, och som tidigare nämnts gemensam mall för projektplanering. Kommunen rekommenderas att utarbeta en gemensam form för planering och rapportering av de större projekten.

Budgetarbetet i Örebro utgår från en skattning av förändrade behov från demografiska förhållanden och föregående års resultat. Det uppgavs att arbete pågår för att förfinna budgeteringsmodellen. Resursfördelningsmodellen i Umeå kan här vara värd att studera, med sin systematiska analys av kostnadsutveckling och befolkningsförändringar som underlag för politikernas prioriteringar.

Många av Örebros ekonomer och processägarna i stadskansliet har controllerfunktionen som en del i uppdraget. Titulaturen controller används inte. Enligt styrreglerna ska avvikelser som upptäcks i den löpande rapporteringen omedelbart rapporteras till nämnden. Nämnden rapporterar direkt vidtagna åtgärder till KS. Hanteringen av avvikelser förefaller att vara väl inarbetad och fungera väl, numera tas alltid tidiga kontakter för diskussion. Intervjuerna gav inga exempel på att avvikelser beträffande utebliven måluppfyllelse rapporterats enligt styrreglerna. Uppföljningen har sannolikt fortfarande sin största tyngdpunkt på ekonomin, trots att Örebro som nämnts tidigare utvecklar redovisning av måluppfyllelse i delårs- och årsredovisningen.

Område 6 Personalpolitik

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

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

Inom området "Personalpolitik" uppnår kommunen 62 poäng. Den övergripande strategin för personalpolitiken beskrivs i "Medarbetarpolicy för Örebro kommun". Per-

sonalområdet karaktäriseras av långt driven decentralisering. Nämnderna har ett stort eget ansvar som anställningsmyndighet, det sker t ex ingen kommuncentral uttolkning av de nationella avtalen. Enheternas medarbetarsamtal utgör basen för löpande planering av kompetensutveckling. Några verksamhetsområden har påbörjat arbete med att sammanställa strategiska utbildningsplaner för området. Det sker ingen summering av kompetensutvecklingsbehoven på kommunövergripande nivå. Det kan finnas ett värde i sådan sammanfattning, som dels kan visa på samordningsmöjligheter, dels kan ge underlag till beslut om strategiska utbildningssatsningar som kräver riktade ekonomiska satsningar.

Örebro tillämpar individuell lönesättning. Vid löneöversynen 2005 identifierades prioriterade grupper. Resultatet från en lönekartläggning utifrån Jämställdhetslagen har analyserats. Enligt "Jämställdhetsplan 2006 för Örebro kommun" kommer svaret från analysen att vara en del i underlaget inför löneöversyn 2006. I Örebro har man valt att ta fram lönekriterier inom respektive nämnd utan kommunövergripande anslag. Många kommuner har antagit övergripande inriktningar som grund för de lönekriterier som sedan upprättats inom respektive verksamhetsområde. Dessa inriktningar kan t ex gälla bemötande, ansvar för att arbeta för uppsatta mål eller antagna styrdokument. Syftet är oftast att knyta lönesättning till ett helhetsperspektiv i kommunen. Exempel på sådana kommuner är Orust, Karlshamn och Östersund.

Arbetsplatsträffarna är basen för enheternas löpande arbetsmiljöarbete. Utbildning av skyddsombud pågår kontinuerligt. Inom utbildningssektorn har cheferna gått en arbetsmiljöutbildning som avslutats med tentamen. Örebro har avtal med flera leverantörer av företagshälsovård. I november 2005 genomfördes en medarbetarenkät/arbetsmiljöundersökning efter flera års uppehåll. Resultatet jämförs med leverantören TEMO:s ackumulerade resultatbank från tidigare undersökningar. Kommunen har gjort en övergripande analys, och identifierat starka sidor och förbättringsområden. Cheferna har fått uppdraget att ta hand om enhetens resultat tillsammans med medarbetarna. Trycksaken "Handbok Medarbetarenkäten" är ett verktyg för enheternas resultatbearbetning. Där enkäten visat på problem ska ett strukturerat arbete forma en verksamhetsplan som leder fram till verkliga förbättringar. Ny medarbetarenkät planeras till november 2007.

Många medarbetare uppger i Medarbetarenkäten att man haft medarbetarsamtal under det senaste året. Vid Intervjuerna uppgavs att regelbundenheten i samtalen ökat de senaste åren. De chefer som har ansvar för många medarbetare, upp till 90, har dock svårt att hinna med sina samtal. Medarbetarenkäten visar ett missnöje med innehållet i samtalen. Det är inte heller vanligt att samtalen dokumenteras och följs upp. Arbetsgivaren har förväntningar på att samtalen ska leda fram till individuella kompetensutvecklingsplaner. I Örebros medarbetarenkät svarar 27% att man har en sådan plan. Bland den studerade dokumentationen från Örebro har granskarna funnit det några år gamla "Planeringssamtal – ett informations- och handledningsmaterial". Vi rekommenderar att detta verktyg på nytt görs känt efter uppdatering med hjälp av medarbetarenkätens erfarenheter. Bl. a. bör kravet på dokumentation av samtalen framgå tydligare.

"Chefs- och ledarutveckling i Örebro kommun" är ett omfångsrikt och ambitiöst program som kan vara en förebild för många kommuner. Ledarutvecklingsprogrammet genomförs konsekvent med olika spår beroende på deltagarnas erfarenheter:

- Ledarorientering. Intresserade medarbetare informeras om chefsuppdraget.
- Ny som chef. Introduktionsutbildning, erbjudande om mentor
- Verksamhetsnära chef. Kommunkunskap och ledningsverktyg, Kommunikativt ledarskap.
- Erfaren chef. Fördjupning, Det personliga ledarskapet.
- Högre chef. Det strategiska ledarskapet.

Alla chefer och ledare har dessutom ett erbjudande om handledning/coachning samt mentorskap. Kommunens chefer ges också möjlighet till vidareutveckling i chefsrollen vid två ledarseminarier och fyra chefsfrukostar per år. Förvaltningscheferna har ett eget nätverk och träffas bland annat över nätverksluncher. Kommunen samarbetar med Örebro läns landsting i ledarutveckling och c:a 20 förvaltningschefer har deltagit i landstingets chefsutbildning "Från ord till handling".

Område 7 Verksamhetsutveckling

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

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

"Verksamhetsutveckling" är kommunens näst svagaste område med 52 poäng, vilket ändå är klart över riksnittet. "Kvalitetslivet i Örebro kommun" är en förenklad modell av "Utmärkelsen Svensk kvalitet". Programmet syftar till att ta fram synpunkter på vad som fungerar bra, vad som kan göras bättre, och utifrån detta utarbeta handlingsplaner. Kvalitetslivet är ett material riktat till cheferna att använda för verksamhetsutveckling. Genom intervjuerna fick utvärderarna intryck av att materialet användes flitigare för några år sedan. Processer dokumenteras inom tekniska förvaltningen, rutinbeskrivningar tas fram inom Social Velfärd för vissa gemensamma frågor. Inom Barn och Utbildning uppfylls statens krav på kvalitetsredovisning. Örebro har inte

fastställt något samlande styrdokument för kvalitetsarbetet i hela kommunen. Det är granskarnas uppfattning att en gemensam modell för verksamhetsutveckling, som stöder kommunens arbete med planering och uppföljning och gör medarbetarna delaktiga, ger bättre resultat än förvaltnings specifika angreppssätt.

Kommunen har en uttalat positiv syn på jämförelser med andra kommuner: ”Ett av våra verktyg för att analysera och effektivisera den egna organisationen och verksamheten är jämförelser med andra kommuner. Erfarenheten visar att när det gäller jämförelser mellan kommunerna struktur, av prestation och volym, är det mest meningsfullt att jämföra sig med ungefär lika stora kommuner. (Vid andra typer av jämförelser med andra kommuner, som, mer handlar om arbetssätt och organisering av arbetet kan däremot kommuner av mycket olika storlek vara intressanta.)” Ekonomer från Örebro har gått igenom offentlig statistik tillsammans med Eskilstuna, Jönköping, Linköping, Norrköping och Västerås. Resultaten presenteras för KS. Jämförelser görs också inom delar av programområden, där offentlig statistik jämförs med kommuner vars folkmängd ligger mellan 90 000 och 180 000. Det sker också en fördjupad jämförelse genom samverkan mellan kommunerna som syftar till lärande verksamhetsjämförelser och för att hitta gemensamma definitioner av begrepp och för gemensamma analyser. Jämförelserna görs med olika antal kommuner ur det valda storleksintervallet i olika sammanhang. Det kan vara ett förbättringsområde att enas om en gemensam ram för kommunjämförelser för att undvika frågor om urvalen. Det gavs också andra exempel på samverkan med kommuner, till exempel Byggnadsnämndens nätverk med Gävle och Uppsala samt Kultur med Västerås och Helsingborg med stöd av Universitetet. Teknik får underlag för jämförelser genom att medverka i den brukarenkät som samordnas av Sveriges Kommuner och Landsting.

Medarbetarna bjuds in att lämna förslag för att sprida goda idéer och utveckla verksamheten. Alla som lämnar in ett förslag får en inlämningspremie. En kommitté väljer ut de bästa förslagen, där det vinnande belönas med kommunens eget kvalitetspris, som utdelas i KF. Olika verksamheter har varierande intresse att lämna förslag. Inom Social välfärd har man det senaste året provat en intern modell för att sprida goda exempel. Uppmaningen ”Beskriv vad vi gör som är bra” resulterade i många redovisningar av framgångsrika aktiviteter. Ett tiotal beskrivningar valdes ut av förvaltningscheferna som särskilt intressanta att sprida. De som lämnat in de utvalda beskrivningarna fick presentera sina framgångsrika metoder vid en middag i Rådhusets representationsvåning. Idéerna sprids vidare genom personaltidningen ”Programbladet”.

Kommunens har ett innehållsrikt intranät. Intervjuerna gav intrycket att de valda IT-systemen för verksamhetsstöd fungerar väl. De senaste åren har inneburit en övergång från en decentraliserad IT-organisation till en samlad IT-miljö som inneburit en kostnadseffektivisering. Samtidigt har kommunen fattat beslut om ett antal kommungemensamma IT-satsningar, till exempel dokument- och ärendehanteringssystem med diarium, ledningsinformationssystem och e-handel. E-handel och ärendehantering i provdrift uppgavs redan ge tydliga vinster. KS har nyligen antagit en strategisk IT-plan som styrdokument. En intressant detalj är här kravet på att verksamheterna måste kunna dokumentera att nyttan överstiger kostnaden för att kunna införa nya IT-system.

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?

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.

Området "Kommunen som samhällsbyggare" är Örebro starkaste område enligt Kommunkompassens kriterier. Kommunen är en stark partner för näringslivet, och kan i detta avseende vara en förebild för andra. En strategisk plan har utarbetats för marknadsföringskonceptet Mötesplats Örebro tillsammans med Örebro Promotion, Destination Örebro och Örebro universitet för att gynna tillväxt. Inriktningen på kommunens aktiva och utåtriktade arbete med tillväxt jämte närings- och arbetsmarknadspolitiska frågor anges av programmet "Tillväxt Örebro". Som stimulans för det lokala näringslivet har det skett en stark satsning på Näringslivskontoret, som har många kontaktytor mot företagen. Som exempel kan nämnas tidningen "Goodwill", ett elektroniskt nyhetsbrev, frukostmöten, luncher branschvis, företagsbesök och möten med olika företagsgrupperingar. Det sker en aktiv in- och omvärldsbevakning på näringslivsområdet, denna presenteras kvartalsvis i "Örebrokonjunkturen". Fakta i näringslivs- och tillväxtfrågor sammanfattas i "Näringsstatistisk Årsbok". Varje år utdelas ett näringslivspris. Näringslivsklimatet har utvärderats 2002 och 2005 genom intervjuer med ca 500 företagare. Mätningarnas resultat följs upp i "Företagsklimatgruppen" för att identifiera förbättringsförslag. Kommunens stöd till näringslivets kompetensutveckling är ett förbättringsområde enligt mätningen av näringslivsklimat. Kommunkompassens granskare fann också att Näringslivskontorets verksamhetsplan inte beskriver kompetenshöjande åtgärder som ett tydligt insatsområde. I nuläget sker stödet genom att kommunen sätter näringslivet i kontakt med utbildningsanordnare, t ex Cityakademin och Universitetet.

Kommunen stöder nyföretagande genom externa anordnare, t ex Startcentrum. Entreprenörskap stöds i Örebro skolor, från förskolan till "Ung Företagsamhet" i gymnasieskolan. I Örebro finns Komtek, en kommunal teknikskola med de kommunala musikskolorna som förebild. Verksamheten som leds av "entreprenörskapshandledare" ska stimulera kreativiteten och uppmuntra till utforskning av tekniska principer och mekanismer. Här kan många kommuner finna inspiration.

Det lokala näringslivet främjas genom medlemskap i flera samarbetsorgan, t ex det ovan nämnda Marknadsplats Örebro samt Business Region Örebro. Kommunen har deltagit i mässor i Sverige, tillsammans med Stockholm Business Alliance har Örebro exponerats internationellt.

För att ytterligare utvecklas enligt Kommunkompassens kriterier kunde kommunen ta initiativ till inrättande av en portal på nätet för att ge mindre företag tillgång till näthandel. Här finns ännu inga goda svenska exempel att peka på.

I ”Plattform för Örebro kommuns internationella samarbete” uttrycks en positiv grundinställning till internationella kontakter. Kommunen har anställt internationella samordnare, och ger ut nyhetsbladet ”Internationellt i Örebro Kommun” för att inspirera till samarbete och presentera möjligheter. De nordiska vänorterna Drammen, Kolding, Lappeenranta och Stykkisholmur har varit Örebros vänorter sedan femtiotalet. Vänortskontakterna inbegriper inte bara kommunen utan också föreningar och näringslivet. Kommunledningen i respektive ort träffas vartannat år utifrån olika teman. Örebro har under senare tid fått tre nya vänorter: Lodz i Polen, Yantai i Kina och Terrassa i Spanien. De är befästa med samarbets-/vänortsavtal. Inriktningen är på både näringsliv, kommunens förvaltningar och föreningslivet. Möten med personer som inte talar svenska underlättas av en översiktlig kommunpresentation i en engelskspråkig broschyr.

Örebro medverkar i ett flertal transnationella nätverk, t ex UBC (Union of the Baltic Cities), BUUR (Baltic University Urban Forum), Crosswise (med bl.a. Marsala på Sicilien och Solingen i Tyskland) och ECDC (European Cities for Development and Co-operation). Genom samarbete inom Central Sweden med Dalarna och Gävleborgs län är Örebro representerat i Bryssel.

Örebro deltar för närvarande i följande transnationella EU-projekt:

- VÅG21 – ett LEADER+-projekt där Östernärke ingår tillsammans med omgivande kommuner i ett glesbygdsutvecklingsprojekt.
- Sveaskolan – ”When the sun rises”, ett Sokrates/Comenius 1-projekt.
- Baltic Sea Cycling, ett sk Interreg IIIB-projekt. Övergripande mål är att uppmuntra cyklande.
- BUSTRIP är ett projekt som kopplar 14 städer från nio olika länder runt Östersjö kring hållbar transport i städerna och planering.
- E-fashion Kommunförbundet Örebro län samordnar detta Leonardo pilotprojekt som syftar till att involvera modern ICT-teknik i yrkesutbildning inom mode- och textilbranschen.

Örebro kommun har tidigare varit mycket aktiva när det gäller att delta i kompetenshöjande aktiviteter inom ramen för Växtkraft Mål 3. Stort deltagande av arbetslag från framför allt förskolor, skolor och äldreomsorg. Lillåstrandskolan avslutade sitt treåriga Comeniusprojekt Enhancing the European dimension through ICT år 2005. KomTek – ett sätt att stimulera flickor att använda teknik, drevs i form av ett EQUAL-projekt, numera avslutat och drivs som ordinarie verksamhet. EMBA (Egenmakt i Baronbackarna) – ett EQUAL-projekt för att integrera invandrare i arbetslivet. Projektet slutredovisades den 12 maj 2005. Granskningsteamet misstänker att den kommunövergripande presentationen saknar pågående programområdesspecifika projekt. Om så inte är fallet kan det vara ett förbättringsområde att utöka antalet EU-projekt.

Örebro föreningsråd är samarbetsorgan mellan kommunen och föreningarna. Föreningsrådet stöts av kommunens föreningskonsulent. Grupper som vill starta en förening kan finna information på orebro.se, eller välja mellan att vända sig till föreningskonsulenten och områdesutvecklarna/processledarna. Föreningarna får tillgång till kommunens lokaler med hjälp av en bokningscentral. ”Ungdomens Hus” i Gamla

Folkets Hus är en samlingsplats för yngre och äldre ungdomar. Trots namnet är avsikten att detta ska bli ett centrum inom nöje och kultur, för föreningar och enskilda oavsett ålder. Här har granskarna inte funnit uppgifter om verksamheten på den annars så informativa orebro.se. I bostadsområdet Brickebacken ligger en annan flerbbrukslokal i Kultur- och fritidscentrum med bl a Kooperativet Trädet, som erbjuder mötesplatser och aktiviteter för alla åldrar. Verksamheten i Kultur- och fritidscentrum kunde också marknadsföras på kommunens webbplats.

Föreningarna får driftbidrag till ungdomsverksamhet. 39 av kommunens 85 anläggningar sköts av föreningar, vilket ger föreningen extra driftbidrag. Investeringsbidrag lämnas inte med hänvisning till att föreningarna disponerar kommunens lokaler.

I kommunens kulturstrategi framgår prioriteringen av stödet till kulturen. Hederspriset till Hjalmar Bergmans minne, för god kulturgärning, och Wadköpingsstipendiet till konsthantverkare, delas ut varje år. Mottagare av ett stipendium till unga konstnärer utses vart tredje år.

Det finns ett rikt utbud i ”evenemangskalendern” för Örebroborna. Kommunen stöttar föreningar som vill göra program med sin kompetens, och deltar i bygget av evenemanget. Med tanke på satsningen på ”mötesplats Örebro” och tillskapandet av Conventum kunde det vara ytterligare en utmaning för Örebro att finna ett evenemang som väcker riksintresse.

4. Poängsammanställning

Kommunens resultat per område

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

Kommunkompassen - Resultat av huvudområden och delfrågor							
Örebro kommun							
	max-poäng	egna poäng	%		max-poäng	egna poäng	%
1 Offentlighet och demokratisk kontroll				5 Kontroll och rapportering			
1.1 Hur informeras medborgarna?	40	26	65%	5.1 Hur detaljerat är rapporteringssystemet?	40	28	70%
1.2 Hur främjas medborgarnas engagemang?	40	26	65%	5.2 Hur sker rapporteringen från tvärssektoriella projekt och program, avseende processer och resultat?	20	12	60%
1.3 Hur informeras medborgarna om resultat?	20	11	55%	5.3 Strategier för att synliggöra kostnader.	20	9	45%
				5.4 Kontroll- och uppföljningsrutiner.	20	13	65%
2 Tillgänglighet och medborgar-/brukarorientering				6 Personalpolitik			
2.1 Har kommunen en brukarorienterad förvaltningsfilosofi?	10	3,5	35%	6.1 Hur stor vikt läggs vid personalutvecklingsåtgärder?	20	7	35%
2.2 Vilka åtgärder har satts i verket för att förbättra överskådligheten för medborgarna?	20	13	65%	6.2 Förekommer prestationslönesystem?	20	14	70%
2.3 Kan brukarna själva påverka serviceutbudet?	20	12	60%	6.3 Förekommer arbetsmiljöundersökningar?	10	7	70%
2.4 Genomförs brukar-/medborgarundersökningar?	20	10	50%	6.4 Förekommer medarbetarsamtal?	20	14	70%
2.5 Hur är systemet för synpunkts- och klagomålshantering från medborgare/brukare organiserat?	20	7	35%	6.5 Genomförs ledarutvecklingsprogram?	20	15	75%
2.6 Bedrivs utbildning i att bemöta allmänheten?	10	1,5	15%	6.6 Hur systematisk är budgetering och uppföljning av kompetensutveckling?	10	5	50%
	max-poäng	egna poäng	%		max-poäng	egna poäng	%
3 Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän				7 Verksamhetsutveckling			

3.1 Hur är kvaliteten på målformuleringsarbetet?	30	19,5	65%	7.1 Hur metodiskt sker utveckling av kvalitetssystem?	20	9	45%
3.2 Hur är delegation och ansvarsfördelning mellan politisk och tjänstemannanivå?	20	16	80%	7.2 Strategisk serviceutveckling.	20	8	40%
3.3 Hur rapporterar tjänstemännen till den politiska nivån och vilka möjligheter har politikerna att utöva tillsyn över förvaltningen?	30	21	70%	7.3 Tillvaratas de anställdas erfarenheter och kreativitet på ett aktivt sätt?	20	10	50%
3.4 Hur främjas den ömsesidiga förståelsen av uppgifter, roller och spelregler mellan politiker och tjänstemän?	20	14	70%	7.4 Användning av Internet, Intranät eller motsvarande i ärendehantering, serviceproduktion och uppföljning.	20	14	70%
				7.5 Hur aktivt används jämförelser som ett led i service- och organisationsutvecklingen?	20	11	55%
4 Ledning, decentralisering och delegering				8 Kommunen som samhällsbyggare			
4.1 Vilken frihet har institutionerna/resultatenheterna i sin resursdisponering?	30	24	80%	8.1 Vad gör kommunen för att stötta föreningslivet?	40	34	85%
4.2 Hur utnyttjas möjligheter till samarbete och samordning över sektorsgränserna?	20	16	80%	8.2 Kommunens samverkan med kulturlivet.	20	16	80%
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	14	70%	8.3 Kommunen som partner för näringslivet.	20	16	80%
4.4 Hur beskrivs förvaltningsledningen?	20	6	30%	8.4 Kommunens internationella kontakter.	20	16	80%
4.5 Hur utövas den centrala ledningen över underställda avdelningar/enheter?	10	8,5	85%				

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

Kriterium	Umeå 2005	Umeå 2005	Botkyrka 2003	Västerås 2003	Örebro 2006
1	58,0	66	83,0	54,0	63
2	55,0	69,5	76,5	57,0	47
3	64,5	80	89,5	73,5	70,5
4	71,5	82,5	81,5	83,5	68,5
5	45,0	71	76,0	53,0	62
6	68,5	78	72,5	74,5	62
7	57,0	71	67,0	48,0	52
8	80,0	90	93,0	79,0	82
Totalt	497,0	608	639,0	522,5	507

Svenska kommunförbundet har använt Kommunkompassen som utvärderingsinstrument sedan 2002. Tidigare har många norska, men även andra nordiska kommuner har använt utvärderingsmetoden. Sammanlagt har ett 100-tal kommuner utvärderats. Följande svenska kommuner och stadsdelar har utvärderats förutom Örebro kommun: Bollebygd (2004), Botkyrka (2003, 2005), Falkenberg (2004), Falköping (2004), Gällivare (2002), Halmstad (2002), Hyllie, Malmö Stad (2005), Haparanda (2005), Härnösand (2005), Kalix (2003), Karlskoga (2002), Kungälv (2002, 2005), Landskrona (2004), Lidköping (2002), Lomma (2005), Lundby, Göteborgs Stad (2004), Mora (2004), Motala (2005), Mörbylånga (2006), Nacka (1996, 2003), Nybro (2004), Piteå (2003), Sandviken (2002), Sigtuna (2005), Skarpnäck, Stockholms Stad (2004), Skövde (2005), Sundsvall (2003), Sunne (2005), Svedala (2004), Säffle (2004), Söderhamn (2005), Söderköping (2005), Trollhättan (2000, 2002, 2003, 2004), Uddevalla (2003, 2005), Umeå (2003, 2005), Västerås (2003), Åmål (2004), Åre (2005), Öckerö (2004) och Östersund (2005). Alla dessa utvärderingar finns tillgängliga på svenska Kommunförbundets hemsida www.skl.se.