

Kommunkompassen

Analys

av Örebro kommun

december 2008

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

Bengt Odeholm, Partille kommun

Gunnar Gidenstam, Sveriges Kommuner och Landsting

1 Vad är Kommunkompassen

Kommunkompassen är ett verktyg för utvärdering och analys av kommuners sätt att arbeta. Verktøget 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 Balderheim 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 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

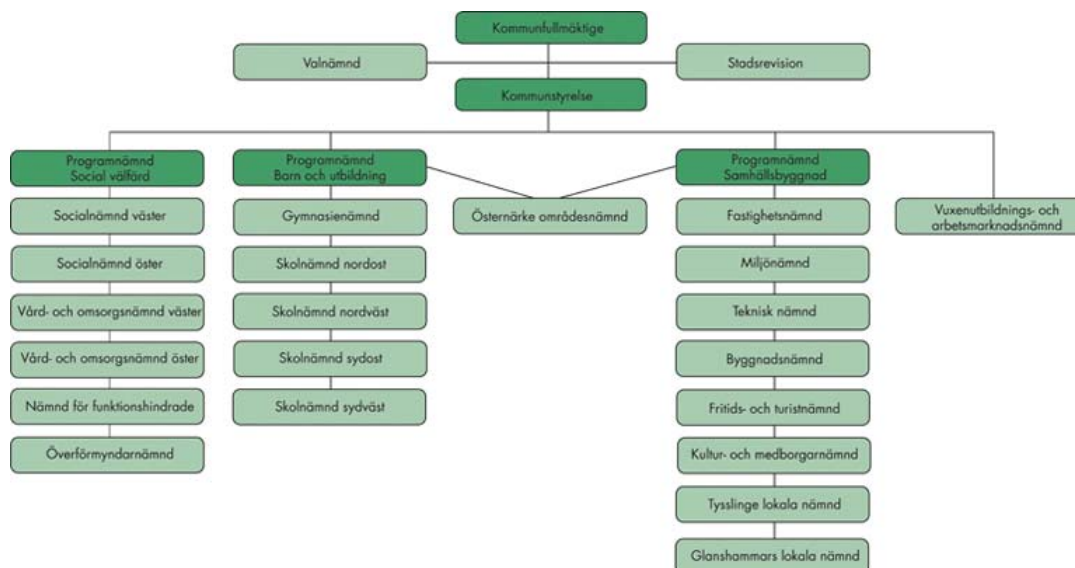
Örebro är en kommun i Närke och residensstad i Örebro län. Kommunen har haft en stadig befolkningstillväxt de senaste åren på i snitt 1000 invånare per år. Idag har kommunen drygt 132 000 invånare. Vid sidan av centralorten Örebro är Odensbacken, Glanshammar och Garphyttan de större tätorterna.

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. 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 drygt 11 000 anställda. Örebro läns landsting med Universitetssjukhuset, Örebro universitet och Statistiska centralbyrån är också stora inom offentlig sektor. Några exempel på stora privata arbetsgivare är Atlas Copco Rock Drills, Distributionstjänst AB, Busslink i Sverige, Haldex Garphyttan AB och DHL i Örebro. Högskoleutbildning har funnits i drygt 30 år och sedan 1999 har Örebro ett universitet med idag ca 13 000 studenter som kan gå ca 80 utbildningsprogram och 800 fristående kurser inom ett femtiotal ämnen.

Kommunorganisationen

Örebro kommun införde år 1983 kommundelsnämnder. År 2003 skapades en ny nämndorganisation. Kommunen är nu organiserad i tre programområden som leds av programnämnder. Underställda programnämnderna finns ett antal driftsnämnder. Dessa nämnder svarar för myndighetsutövning samt drift av kommunala anläggningar och verksamheter. Vissa av driftsnämnderna har en geografisk indelning. Knutna till driftsnämnderna finns förvaltningar för respektive ansvarsområde. Under år 2008 har huvuddelen av förvaltningsorganisationens administrativa resurser samlats centralt i organisationen.



(Ovanstående bild är hämtad från www.orebro.se)

Örebro har en borgerlig majoritet där ”alliansen” styr tillsammans med miljöpartiet och mandatfördelningen i kommunfullmäktige ser för närvarande ut på följande sätt:

Moderaterna	13
Folkpartiet	8
Kristdemokraterna	6
Centerpartiet	4
Miljöpartiet	4
Socialdemokraterna	25
Vänsterpartiet	4
Sverigedemokraterna	1

Utvärderingen

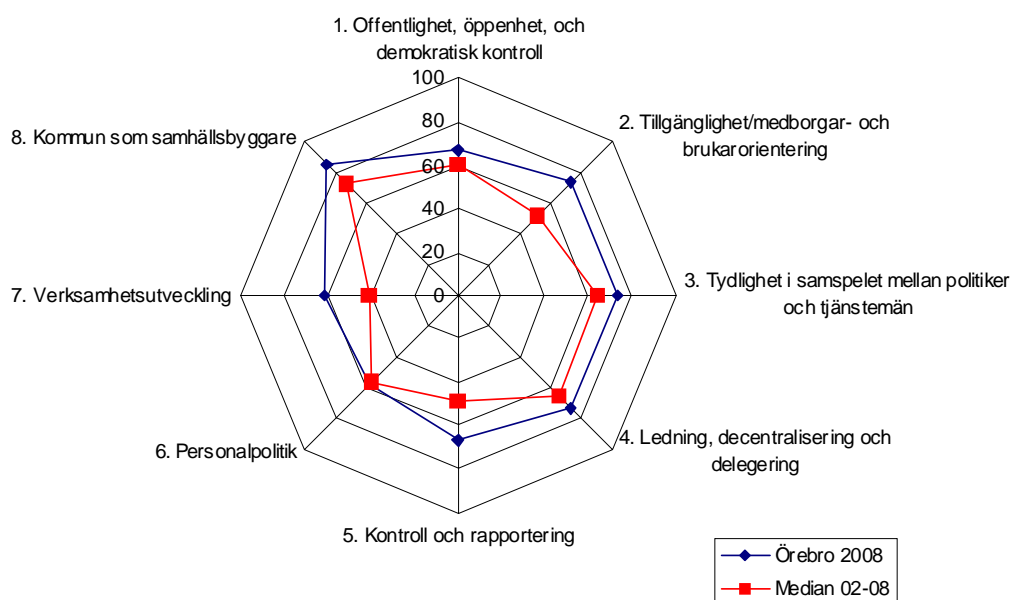
Utvärderingen av Örebro kommun genomfördes i början av december år 2008 och var kommunens andra utvärdering enligt Kommunkompassen. Den första genomfördes år 2006. Utvärderingsgruppen har studerat dokument, granskat kommunens hemsida, intranät och genomfört intervjuer med ett drygt 40-tal personer i organisationen. Bland de intervjuade fanns politiker, ledande tjänstemän och fackliga representanter.

Sammanfattning av resultat

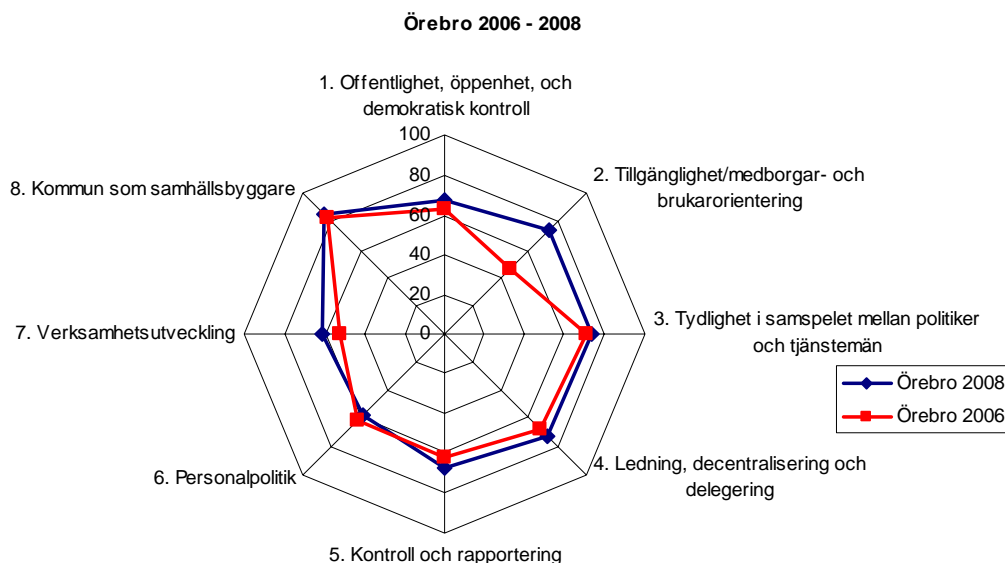
Tabell 1 Örebro kommun år 2006 och år 2008 i förhållande till Kommunkompassens huvudområden

	2008	2006
1 Offentlighet, öppenhet, och demokratisk kontroll	67	63
2 Tillgänglighet/medborgar- och brukarorientering	73,5	47
3 Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän	75,5	70,5
4 Ledning, decentralisering och delegering	73	68,5
5 Kontroll och rapportering	67	62
6 Personalpolitik	57,5	62
7 Verksamhetsutveckling	61	52
8 Kommun som samhällsbyggare	85	82
TOTALT	559,5	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 Örebros profil som den framstår utifrån Kommunkompassens poängberäkning. Som referens visas ett medianvärde av alla de kommuner som utvärderats.



Följande diagram visar på Örebro förändring mellan utvärderingarna 2006 och 2008.



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

Tabell 2 Örebro resultat jämfört med fem andra kommuner.

Kriterium	Lomma 2007	Umeå 2007	Borås 2008	Trollhättan 2008	Östersund 2008	Örebro 2008
1	78	73	72	72	70	67
2	78,5	79,5	61,5	89	76,5	73,5
3	80	79	54	86	81	75,5
4	69	84,5	57	85	68	73
5	62	79	50	78	69	67
6	61,5	78	36,5	78	59,5	57,5
7	54	75	45	73	65	61
8	64	98	85	88	79	85
Totalt	547	646	461	649	568	559,5

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 också snart 100 utvärderingar genomförts. Alla svenska utvärderingar finns tillgängliga på Sveriges Kommuner och Landstings hemsida www.skl.se/kvalitet

Sammanfattning av utvärderingen

Denna utvärdering är den andra utvärderingen enligt Kommunkompassen för Örebro. Den första gjordes år 2006. Kommunen har gjort en markant förbättring poängmässigt, från 507 poäng år 2006 till 559,5 poäng år 2008. Två år er en kort tid för en så tydlig förbättring. Avseende poäng ligger nu kommunen bland de 15-20 kommuner som har resultat över 550 poäng. De tydligaste förbättringarna enligt kommunkompassens kriterier har skett inom område 2 – Tillgänglighet och medborgar-/brukarorientering. Störst effekt har här de införda kvalitetsverktyg som ligger i projektet MOVIT inneburit. Detta har även gett effekt på område 7 – Verksamhetsutveckling, där en tydlig förbättring har skett. Generellt har flera mindre förbättringar skett inom alla de övriga områdena. Under område 6 – Personalpolitik, har poängsumman sjunkit med 4,5 poäng. Detta är inte ett tecken på en försämring utan beror på en mindre justering i bedömningspraxis på detta områden sedan förra utvärderingen.

Örebro har startat upp många spännande utvecklingsprojekt som kommer att ge tydliga effekter i eventuella kommande kommunkompassutvärderingar. Några exempel är utveckling av medborgardialog i förhållande till budgetprocessen, arbetet med projektet ”Kommunens Kvalitet i Korthet”, en kompetenskartläggningsmodell, ytterligare utveckling av projekt i MOVIT med fler tjänstegarantier, fler e-servicetjänster, m.m. Många av kvalitetsverktygen i MOVIT hade just införts vid utvärderingen och har inte kunnat få full verkningsgrad ännu.

Nedan följer en sammanfattning av 2008 års utvärdering i kommunkompassens fyra huvudperspektiv.

Politiskt perspektiv

I Örebro finns många olika vägar för att skapa ett medborgarengagemang. Flera olika medborgardialogmöten har förekommit kring viktiga ämnen som t.ex. valfrihet inom äldreomsorgen, förändringar inom skolområdet och kopplat till framtagandet av översiktsplanen. Kommunen arbetar ambitiöst med lokal områdesutveckling i sex olika bostadsområden där invånarna inbjuds att medverka. Politiker i kommunen har även försökt att diskutera med invånarna via ”chatt” på nätet med varierad framgång.

Örebros höga ambition kring dessa frågor visar sig genom medverkan i projektet ”Medborgarbudget” där man tillsammans med fyra andra kommuner ska ta fram modeller för hur medborgarna kan medverka direkt i budgetprocessen, vilket idag är mycket ovanligt bland svenska kommuner.

Kommunen har också i grunden en god strategi när det gäller att föra ut information till medborgarna. Hemsidan är uppbyggd utifrån ett medborgar-/brukarperspektiv. Här finns även förbättringsmöjligheter. Det går idag inte att få tillgång till handlingar, t.ex. tjänstemannaskrivelser, i anslutning till de dagordningar och protokoll för KF och nämnder som ligger på hemsidan. Det finns få exempel på att kommunen populariserar handlingar, t.ex. budget och bokslut, för att dessa ska vara mer lättlästa. Ett annat stort område för förbättringar är att publicera jämförelser, undersökningar, resultat från brukarenkäter och andra dokument som kan ge en bild av hur väl kommunen presterar avseende resultat. Det finns en sådan sida på hemsidan, men den innehöll inte mycket av denna typ av dokumentation vid utvärderingstillfället.

Kommunen har idag ett styrsystem på nämnds nivå som bygger på balanserad styrning. På övergripande nivå ”stys” kommunen av strategier (inriktningar), tio uppföljningsuppdrag (ett antal aktiviteter som förväntas genomföras) och 11 tydligt uppföljningsbara ”mål för god ekonomisk hushållning”. Tydligheten avseende uppföljningsbara indikatorer finns på

nämnds nivå. Styrmodellen är komplex och innehåller många nivåer. En förenkling av systemet, tydligare övergripande styrning med fler mätbara mål, samt en bättre koppling mellan ekonomi och verksamhetsresultat är möjliga förbättringsområden.

Som så många andra kommuner finns det i Örebro en gråzon mellan politikens ”VAD” och tjänstemännens ”HUR”. Detta verkar inte vara ett stort problem i kommunen, men det finns ändå anledning att fundera på om dessa roller inte skulle behöva förtydligas. Fler tillfällen då politiker och tjänstemän tillsammans tar upp frågor kring just ansvarsroller kan vara en väg för detta.

Kommunernas förmedling av tjänster

Den största förändringen jämfört med Örebros utvärdering år 2006 är det ökade brukarfokus som finns i kommunen. Detta gäller både utifrån övergripande policy och i praktisk handling. När det gäller det senare så har kommunen genom projektet MOVIT infört ett stort antal kvalitetsverktyg under senare delen av år 2008. Här finns bland annat en servicepolicy, servicegarantier, synpunkts- och klagomålshanteringssystem, kundcenter och e-tjänster. Det finns en del arbete kvar för att kommunen ska ha brukarriktning som en genomgående värdering i hela organisationen, men Örebro har kommit en bra bit på väg.

I Örebros organisation är graden av delegation hög till enhetsnivå. På alla områden förutom bokslutsansvaret (överskott/underskott nollställs vid bokslut) så har enheten ett fullt ansvar inom budgetram, personaltillsättningar och organisation.

Samarbete mellan verksamheter, samt mellan kommunorganisationen och externa parter, är mycket vanligt i Örebro. Det finns en dynamik i dessa samarbetsformer och flera är i form av projekt finansierade av externa aktörer. Ett utvecklingssteg skulle kunna vara att använda sig mer av de mallar som finns framtagna för hur projekt ska beskrivas, genomföras och följas upp.

Ett viktigt samarbetsprojekt som innehåller en stor potential för att utveckla kommunen är den forskarskola ”Public Affairs” som startats av Örebro kommun och Örebro Universitet. Projektet började år 2008 och kommer bl.a. leda till att tio doktorander knyts till olika utvecklingsområden inom offentlig kommunal verksamhet.

En viktig aspekt kring produktionen av tjänster är mätning av tjänsternas kvalitet samt vad de kostar för att kunna effektivisera verksamheten. Idag används effektivitetsmått i begränsad omfattning i budgetering och den löpande avvikelshanteringen under budgetåret. Örebros ökade arbete med mellankommunala jämförelser skulle kunna vara en del i detta.

Kommunen som arbetsplats

Örebro kommun har många olika stödformer och utbildningar för sina chefer. Det finns utbildningar riktade till allt ifrån eventuellt blivande chefer till chefer som arbetat länge i kommunen. Årligen arrangeras två ”ledarskapsseminarier” för alla chefer i organisationen. Dessa dagar skulle kunna bli fler och även utvecklas till att ha mer rollen som dialogforum.

Kommunen håller på att ta fram ett system för kompetenskartläggning som ska vara i drift under senare delen av år 2009. En pilot har genomförts på gruppen administrativ personal och tanken är att alla ska omfattas av denna kartläggning. Detta kan bli en förebild för andra kommuner.

Det finns policys, riktlinjer och mallar för flera olika anslag inom kommunens personalpolitik. Det gäller bl.a. lönesättning, medarbetarsamtal och arbetsmiljöarbete. Dessa dokument

beskriver hur kommunen vill att de personalpolitiska systemen ska fungera. Däremot finns det ingen klar bild över hur dessa system egentligen fungerar eftersom uppföljningen av dem inte görs på ett systematiskt sätt. Frågor som bör ställas är om handlingsplaner upprättas och genomförs när det gäller arbetsmiljöförbättringar. Upprättas och dokumenteras individuella utvecklingsplaner som sedan följs upp?

Innovationer och kreativitet är en viktig motor till förändringar och utveckling. Att mobilisera en stor del av de anställda kring detta är en styrka för en organisation. Ett förbättringsområde för Örebro kan vara att ge systematiskt stöd för att stimulera och fånga upp goda idéer för förbättringar i organisationen.

Lokalsamhället

Kommunen har ett stort antal olika stödformer för sitt föreningsliv. Det finns även friare stöd för olika aktiviteter som riktar sig till ungdomar. Hyror i kommunala anläggningar subventioneras till 100 % av kommunen för ungdomar. Örebro har tagit fram en policy för ”Örebro kommuns samverkan med det civila samhället”. Denna policy är av inriktningskaraktär och beskriver kommunens syn på hur viktig samverkan med ”civilsamhället” är. Ett spännande anslag som kan utvecklas till att bli mer konkret avseende åtgärder och mål.

Örebro har i kraft av sin storlek och att det finns ett Universitet i kommunen, många forum för att möta och stödja näringslivet. Mellan 300-400 företag besöks aktivt per år. Kommunen samverkar för tillväxt på den regionala arenan genom bl.a. Region Örebro och Stockholm Business Alliance.

Kommunen har också ett stort utbyte på den internationella arenan. Det finns sju vänorter där återkommande möten arrangeras. Örebro medverkar även aktivt i flera internationella nätverk med kommuner och regioner. En utveckling inom ramen för det internationella arbetet kan vara att operationalisera arbetet mer, så att olika projekt genomförs så att de utifrån ett medborgar-/brukarperspektiv ger mervärde till kommunen. Det kan handla om näringslivssamarbete, tjänsteutveckling, turism, m.m.

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 Örebroarnas 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.

Medborgarinformation

En viktig del av informationen till medborgarna utifrån ett demokratiskt perspektiv, är den som klargör vad som ska tas upp i den politiska beslutsprocessen och vad som har beslutats. Insyn före och efter beslut kan vara ett sätt att intressera och kanske även aktivera medborgare kring viktiga frågor som berör kommunen.

Tidigare har "svensk standard" varit att kommuner lagt ut sammanträdestider, ärendelistor/dagordning och protokoll för kommunfullmäktige, kommunstyrelse och övriga nämnder på sin hemsida. Detta görs även i Örebro kommun. Idag har det dock blivit allt vanligare att kommunen även lägger ut handlingar som tjänsteskrivelser kopplade till dagordning och/eller protokoll via länkande pdf-filer. Ett annat sätt att göra handlingar mer lättåtkomliga är att göra kommunens diarium sökbar via nätet. Detta ska enligt uppgift ske under år 2009 i Örebro. Detta kommer att göra viktig information mer lättåtkomlig för invånarna i kommunen.

Ett annat sätt att göra information lättillgänglig är att ta fram förenklingar och populariserade broschyrer, sammanfattningar, etc. för "tung" dokument som budget och årsberättelse, m.m. Innehållet i dessa dokument kan betraktas som viktigt utifrån ett medborgarperspektiv, men de är oftast inte speciellt lättlästa. Örebro tog fram en "light-version" av sin årsberättelse för år 2006 ("Ett år i Örebro"), men detta har inte följts upp de kommande åren. Vid intervjuerna framhölls att kommunen har en ambition att arbeta med ett enklare språk i dokumentation och på webben. På hemsidan finns en "lättläst-version" av central information.

Att arbeta mer med att förenkla dokumentation av olika slag är ett möjligt förbättringsområde för Örebro. Lomma är en kommun som länge arbetat med light-versioner av årsredovisningen som skickas till alla hushåll.

Kommunen har en god strategi kring att föra ut viktig information via sin hemsida och via tidningar. Annonssplats köps på en helt uppslag i Nerikes Allehanda en gång i månaden under rubriken "Örebro informerar". Här informeras om viktiga frågor som är på gång i kommunen. Detta innehåll går också att läsa på hemsidan tolkat till teckenspråk. Denna teckenspråksinformation presenteras även via en storbild-TV på biblioteket, vilket är ett ganska unikt sätt att föra ut kommunal information. Kommunen ger även ut egna tidningar. Näringslivskontoret skickar ut en tidning till kommunens företag 4 ggr/år och kommunen ger ut tidningen "Nyinflyttad i Örebro".

Medborgarengagemang

I budget för år 2009 står det att medborgardialogen i Örebro ska utvecklas. Där står bl.a. att "Avsikten är att på sikt finna strukturer för att alla större beslut ska föregås av medborgardialog."

Redan idag finns flera goda exempel på medborgardialog. Ett exempel är kultur- och medborgarförvaltningens arbete med lokal områdesutveckling i bostadsområdena Barbackarna, Brickebacken, Markbacken, Oxhagen, Varberga och Vivalla. Här samverkar

kommunen med föreningsliv, hyresgästföreningen, bostadsföretagen, näringsliv, m.m. kring stadsdelsutveckling. Sex processledare leder arbetet.

Ett annat exempel är de olika dialogmöten som politiker haft i kommunen kring aktuella ämnen, t.ex. kring valfrihet inom äldreomsorgen och förändringar av antalet skolor. Inom fysisk planering har ett stort antal dialogmöten genomförts i samband med framtagandet av översiktsplanen "Vårt framtida Örebro" och kring framtagandet av en vision för kommunens stadskärna.

I mars år 2008 startade Sveriges Kommuner och Landsting nätverket "Medborgarbudget". I nätverket ingår Haninge, Huddinge, Hudiksvall, Uddevalla och Örebro. Kommunerna och SKL kommer under tre år arbeta tillsammans för att pröva och utveckla medborgarnas möjlighet att på något sätt delta i budgetprocessen.

Flera andra försök har gjort kring att aktivera medborgarna. Kommunen har genomfört ett miljöfullmäktige för ungdomar där resultatet lyftes in i den politiska processen. Kommunstyrelsens ordförande har genomfört "cafémöten" med medborgare. Kommun har prövat "politikerchat" kring aktuella frågor och ska göra så även i februari 2009. Det finns en central ingång på kommunens hemsida kring "Synpunkter och Klagomål" där även medborgarsynpunkter kan fångas upp. Kommunens möten i kommunfullmäktige och nämnder är öppna för allmänheten och kommunfullmäktigemöten sänds via webb-TV.

Kommunens politiker presenteras på hemsidan dels genom funktionen "Sök politiker", dels via kommunstyrelsen och respektive nämnd. De flesta politiker presenteras med fullständiga kontaktuppgifter (adress, telefon, e-postadress) samt foto. Dock saknar vissa politiker delar av eller hela denna information. Ett förbättringsområde skulle kunna vara att alla politiker presenterades med den struktur som redan idag gäller för de flesta.

Presentation av resultat

Utifrån ett medborgarperspektiv är det viktigt för att kunna visa vad kommunen presterar för resultat för de skattepengar som medborgarna betalar till kommunen.

Örebro har på hemsidan en rubrik som heter "dokument och undersökningar". Enligt uppgift vid intervjuerna ska bl.a. resultat från medborgar- och brukarundersökningar gå att hitta här. Utvärderarna har inte kunnat hitta detta. Det är även sällsynt med andra former av undersökningar, jämförelser, m.m. som skulle kunna ge en bild av kommunens prestationer. Det av utvärderingar som finns under denna rubrik är dels revisionsrapporter och de olika enheternas kvalitetsrapporter inom förskola/skola. Här finns ett förbättringsområde för Örebro. Kommuner som mer konsekvent lägger ut brukarundersökningar och utvärderingar på ett samlat sätt är Tyresö, Trollhättan, Uddevalla och Umeå.

Sammanfattning område 1

Styrkor

- Annonsplass i lokaltidning
- Teckenspråksinformation
- Flera kanaler för medborgardialog

Förbättringsområden

- Tillgång till handlingar på hemsidan
- Förenklade versioner av "tunga" dokument
- Presentation av resultat på hemsidan

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.

Brukarfokus

Örebro's förhållningssätt uttrycks kanske tydligast i två olika dokument; servicepolicyn och medarbetarpolicyn. I servicepolicyn står bl.a. ”Örebro kommun är till för sina medborgare, företagare och besökare — och servicepolicyn uttrycker det förhållningssätt vi som medarbetare ska ha i mötet med de vi är till för”. I medarbetarpolicyn beskrivs hur medarbetare ska förhålla sig till medborgare och brukare. Det handlar bl.a. om bemötande, tillgänglighet, m.m. I medarbetarpolicyn står bl.a. om service av hög kvalitet, tydliga mål, serviceanda, respekt, lyhördhet och positiv människosyn.

Kommunens tillgänglighetsgaranti anger ett antal åtaganden av kommunen som bl.a. beskriver hur lång svarstid kommunen ger vid kontakt via telefon och e-post. Detta är också en del i kommunens övergripande förhållningssätt till brukare. Tillgänglighetsgarantin gäller fr.o.m. 1 september 2008, varför det vid utvärderingstillfället är svårt att avgöra hur stort genomslaget av denna garanti är.

Flera av de insatser som genomförts och planeras inom ramen för projektet ”MOVIT”, bl.a. en ”ny” webb med medborgarstruktur, tjänstegarantier, övergripande klagomålshantering, servicepolicy, tillgänglighetspolicy, e-tjänster och kundtjänst, kommer troligtvis att bli de praktiska åtgärder som klargör vad kommunens brukarfokus betyder i praktiken.

Servicegarantier

Servicegarantier är ett tydligt sätt för att beskriva och ”varudeklarerat” tjänsterna för brukarna. Den 1:e januari 2009 fanns tjänstegarantier inom följande områden i Örebro:

- Tillgänglighet
- Förskola
- Grundskola
- Gymnasieskola

- Förvaltningen för funktionshindrade
- Socialtjänst
- Vård och omsorg
- Miljö och hälsoskydd
- Stadsbyggnad
- Teknisk verksamhet

Totalt finns i kommunen 29 olika servicegarantier. Detta är en viktig satsning som Örebro genomför för att öka tydligheten för brukarna genom att beskriva de tjänster som brukarna kan förvänta sig av kommunen. Det finns fortfarande en möjlig förbättring inom detta område genom att ta fram fler garantier och att alla garantier även återkommande följs upp och utvärderas.

Information till brukarna

Huvudkanalen för extern information är kommunens hemsida. Denna har en mycket tydlig medborgar-/brukarprofil. Hemsidan har ingångar och rubriker som anpassade efter besökarnas olika behov och den är inte strukturerad enligt den interna organisationen som åtminstone förr var vanligt på kommunala hemsidor. Den nuvarande strukturen på hemsidan har utformats i dialog med invånarna i Örebro. Det finns även möjligheter att tycka till på hemsidan via den ”hemsidblogg” där kommunen berättar om hemsidans utveckling och förändringar som ska genomföras. Det finns även en separat ingång ”Tyck till om Örebro.se” på hemsidan för synpunkter och klagomål rörande hemsidan.

Verksamheter med många enheter beskriver dessa på hemsidan. Kommunens förskolor är mycket kortfattat beskrivna med bl.a. antalet avdelningar och kontaktuppgifter till ansvarig chef. Inom Grundskolan finns egna hemsidor för respektive grundskola med en enhetlig struktur och layout. Här är informationen mer omfattande. Inriktning, kontaktpersoner, styrdokument, kvalitetsredovisningar m.m. finns presenterade på ett likartat sätt för alla kommunala skolor. Hemsidor för kommunens friskolor finns även länkade till den egna hemsidan. Inom äldreomsorgen finns de olika särskilda boendena beskrivna med uppgifter om boendemiljö, inriktning, aktiviteter, kontaktpersoner, m.m.

Ett utvecklingsområde skulle kunna vara att inom i första hand förskola, grundskola och gymnasium tillföra jämförbara mått kring resultat, lokalyta, antal elever, antal lärare, nöjdhet bland elever/föräldrar, m.m. Detta är idag inte så vanligt för svenska kommuner, men det kan finnas ett ökat behov utifrån brukarens perspektiv i samband med ökad valfrihet och flera externa utförare. Idag finns exempel på jämförbara mått på enhetsnivå i bl.a. Göteborg (balansen) och Stockholm.

När det gäller att anpassa informationen på hemsidan utifrån handikapp, språkbegränsningar, m.m. är Örebro en förebild. En mindre del av informationen på hemsidan är översatt till åtta språk utöver svenskan. Det finns möjlighet att via hemsidan få information tolkad i teckenspråk. Funktionerna lättläst och stor text finns tillgänglig. Det går även att få hemsidan uppläst direkt på webben.

Medborgarkontor och kundtjänst

Örebro har s.k. medborgarkontor på sina olika bibliotek. Det innebär att medborgare/brukare kan personlig samhällsvägledning och service samt konsumentvägledning. Kommunen skriver själv på sin hemsida att det går att få hjälp med:

- information om kommunal verksamhet
- hjälp med kontakter med kommunens verksamheter
- hjälp med kontakter med kommunpolitiker
- hjälp med att hitta information om och få kontakt med andra myndigheter
- hjälp med konsumentfrågor
- ämna synpunkter och förslag på kommunal verksamhet
- tillgång till kommunala handlingar och protokoll
- hämta och få hjälp att fylla i blanketter

En utveckling av denna verksamhet skulle kunna vara att utöka öppettiden till även efter kontorstid för att anpassa sig till de som har svårt att komma till dagtid. Idag är medborgarkontoren öppna mellan 9.00 – 16.30.

Kommunen har infört en s.k. kundtjänst fr.o.m. den 15 december år 2009. Tanken är att utöka växelns ansvar till att kunna svara direkt på 75% av inkommande frågor istället för att förmedla dem vidare. Även här finns nackdelen avseende tillgänglighet då denna kundtjänst endast är öppen under kontorstid.

E-tjänster

Många kommuner har under flera år diskuterat att införa olika former av e-tjänster som vänder sig direkt till brukarna och där enskilda kan få personlig hjälp utifrån sitt eget behov. Ännu idag har de flesta kommuner fortfarande mycket få av dessa tjänster på plats. Örebro är delvis ett undantag. Här finns redan idag flera e-tjänster tillgängliga. Kommunen anger att följande finns:

- Klagomålshantering
- Föräldrar kan följa frånvaro på gymnasiet – ska även komma på grundskolan
- Lokalbokning
- Bygglov
- Barnomsorg
- Serveringstillstånd
- Skolval
- Föreningsstöd
- Bibliotekstjänster

Möjlighet till ansökan om bygglov och föreningsstöd ska finnas infört någon gång under år 2009.

Valfrihet

Idag finns en möjlighet till elevval mellan kommunens egna för- och grundskolor. Dock styr närhetsprincipen. 17% av kommunens förskolor och grundskolor är friskolor. Av Örebros 17 gymnasier är 7 st. drivna i annan regi än kommunens. Inom äldreomsorgen finns två boenden på entreprenad.

Kommunen arbetar på att införa ”Intraprenader”, som är en mer fristående form av utförare inom den egna organisationen. Ett mål är att 14 intraprenader ska finnas inom skola, äldreomsorg och samhällsbyggnad. Den 26 november år 2008 fanns det en förskola, en grundskola, ett vårdboende, en hemvårdenhet och en enhet inom socialpsykiatri som intraprenader.

Brukarundersökningar

Sedan förra tillfället Örebro utvärderades har antalet brukarundersökningar som genomförs i olika verksamheter ökat tydligt. Inom i stort alla verksamheter görs nu brukarundersökningar. I flera fall har man gjort en eller flera uppföljande undersökningar för att kunna se förändringstrend mellan de olika mättillfällena. Intrycket som ges vid intervjuerna och av det som idag finns dokumenterat, är att kommunens verksamheter allt mer bygger in undersökningsresultaten som en del i styr- och uppföljningsmodellen.

Kommunen har även genomfört SCB:s medborgarundersökning 2006, 2007 och 2008.

Möjliga förbättringsområden inom detta område är att som tidigare nämnts göra resultaten från brukarundersökningar tillgängliga för medborgare/brukare via t.ex. hemsidan. Ett annat förbättringsområde skulle kunna vara att hitta ett sätt att i något perspektiv kunna jämföra nöjdhet mellan olika brukargrupper och olika tjänster. Hammarö är en kommun som arbetar på detta sätt.

Synpunkter och klagomål

Det finns ett kommunövergripande synpunkts- och klagomålshanteringssystem i Örebro sedan den 1 december 2008. Det finns ingångar för synpunkter och klagomål via webb, formulär, kundtjänst, direktkontakt, e-post eller SMS. SMS är ett spännande försök där Örebro ligger före många andra kommuner.

Då systemet var helt "färskt" vid utvärderarnas besök i Örebro, var det svårt att bedöma hur systemet faktiskt ledar till analyser av brister och om dessa analyser ledar till åtgärder som förbättrar verksamheten. Det finns skäl i att påpeka att det är viktigt att kommunen lägger fortsatt kraft i att rutiner efterlevs och att verksamheter verkligen ser de inkomna synpunkterna/klagomålen som möjligheter till att förbättra det som görs. Vid intervjuerna framkom av flera tveksamheter till hur bra systemet var och om detta vara funktionellt i den egna verksamheten.

Utbildning i tillgänglighet och bemötande

Brukarfokus är ett förhållningssätt som bygger på värderingar och kunskap om varför man som anställd finns i kommunorganisationen. Detta skapas inte av sig själv, utan organisationen måste lägga kraft på att nå alla anställda med detta budskap och klargöra vad som förväntas av en person som är anställd i Örebro kommun. Kommunen har genomfört en halvdags utbildning för alla anställda i samband med införandet av synpunkts-/ klagomålshanteringssystemet. För att få fullt genomslag av många av de åtgärder som har genomförts eller ska genomföras i MOVIT, krävs troligtvis mer utbildningsinsatser som berör bl.a. värderingar och förhållningssätt. Här kan kommunen hämta inspiration från Vara och Södertälje kommuner som lagt mycket kraft på att utbilda och diskutera med sina anställda kring de värderingar som ska gälla i organisationen. Detta har bl.a. gjorts genom kommunspelet BOHICA.

Sammanfattning område 2**Styrkor**

- Brukarfokus i övergripande dokument
- Införande av servicegarantier
- Medborgar-/brukarorienterad hemsida
- Medborgarkontor och kundtjänst
- Flera exempel på e-tjänster
- Brukarundersökningar
- Synpunkts-/klagomålshanteringsystem

Förbättringsområden

- Fler servicegarantier och bekräftande av dessa
- Mer jämförelser av enheter på hemsidan
- Bekräftande av synpunkts-/klagomålshanteringsystem
- Utbildning i tillgänglighet och bemötande

Område 3 Tydlighet i samspelet politiker – tjänstemän

- 3.1 Hur är kvaliteten på målformuleringsarbetet?
- 3.2 Delegation och ansvarsfördelning mellan politisk och tjänstemannanivå?
- 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.

Örebro styrmodell

I början av budget 2009 finns i en beskrivning av Örebroarnas behov. Denna inleds med ”medborgarperspektivet” som delas upp i tre viktiga dimensioner – den ekologiska, den ekonomiska och den sociala.

Nästa del i budgeten är ”Örebro kommuns verksamheter” som inleds med ”övergripande strategier ur ett verksamhetsperspektiv” som riktar sig till kommunens olika verksamheter. Under denna rubrik beskrivs ett antal inriktningar och ett antal aktiviteter som ska genomföras utifrån ett verksamhetsövergripande perspektiv. På samma nivå beskrivs inriktningar och aktiviteter som riktar sig till ”barn och utbildning”, ”social välfärd” och ”samhällsbyggnad”. Dessutom finns ytterligare en rubrik ”organisationsutveckling”. Innehållet under denna rubrik beskrivs i löpande text och riktar sig kort till kommunens olika verksamheter.

Nästa del i budgeten är ”Medarbetare” som beskriver inriktning och aktiviteter kring personalpolitik. Den näst sista delen i budgeten är ”Ekonomi” som sammanfattar de ekonomiska förutsättningarna för budgeten. Sista delen rubriceras ”Ekonomi och verksamhetsstyrning i Örebro” som beskriver kommunens styr- och uppföljningsprinciper, samt delegation och ansvar i kommunorganisationen.

I budgeten finns vidare rubriken ”kommunens övergripande målsättning” som anger ett antal viktiga inriktningar i kommunens styrning. Dessutom finns tio ”uppföljningsuppdrag”. Det är ett antal åtgärder som nämnden förväntas utföra och som knyter an till olika strategier, tex. ökad sysselsättning, förbättra miljön i city, ökad deltagande i civilsamhället.

I budgeten finns avslutningsvis 11 tydliga mål inom ramen för ”god ekonomisk hushållning”. Dessa mål är mätbara resultatmål med indikatorer för volym och kvalitet. Dessa mål är de enda som på övergripande nivå tydlig anger i mätbar termer vad som ska genomföras.

Styrmodellen blir tydligare på program/driftsnämnds nivå. Här finns en balanserad styrstruktur med fyra perspektiv: ”brukarnas och medborgarnas uppfattning av tjänsterna”, ”medarbetarnas utveckling”, ”verksamhetens processer”, ”ekonomiska nyckeltal”. Här finns indikatorer som anges med givna målnivåer som ska uppnås. På denna nivå finns också ”indikatorer för uppföljning” (budget 2008) som ska konkretisera det som i ”allmänna” ordalag beskrivs i den kommunövergripande budgeten. Dessa indikatorer är både av volyms- och kvalitetskaraktär. De beskrivs med utfall två år tillbaka och ett riktvärde för budgetåret samt ett för perioden 2009-2010.

Utöver budgeten finns ett antal kommunövergripande program, planer, policys, m.m. Exempel på dessa är: översiktsplan, demokratiprogram, folkhälsoprogram, närings- och arbetsmarknadspolitiskt program, kulturpolitiskt program, invandrapolitiskt program och Örebro miljömål.

Kommunen har kommit långt med att skapa en enhetlig modell för styrning, men det finns fortfarande möjligheter till förbättring. Några reflektioner på Örebros styrmodell har gjorts av utvärderarna.

- Modellen är komplex med många nivåer och skärningar. De inledande delarna av inriktningskaraktär är omfattande. Kanske kunde en förenkling av modellen göras.
- Målen utifrån god ekonomisk hushållning skulle behöva få en mer framträdande plats i budgeten och tydligare dockas med de strategier som inleder den övergripande delen av budgetdokumentet. Kommunen skulle för ökad tydlighet kunna ta fram ytterligare övergripande och mätbara mål.
- Kommunen lyfter fram uppföljning och utvärdering som fokus för politiken för att realisera det som anges i budget. En viktig fråga som bör ställas hur detta kan göras utan att ange mätbara målnivåer tydligare än i dagens budgethandling?
- Kopplingen ekonomiska resurser och verksamhetsmål skulle behöva göras tydligare.
- Kommunens övergripande planer, policys, program, etc. skulle behöva kopplas tydligare till budgethandling och integreras i den löpande budgetprocessen, framförallt avseende uppföljning. Här kan Uddevalla kommun tjäna som förebild.

Intressanta kommuner att studera avseende styrmodeller kan vara Stockholms Stad, Trollhättan, Uddevalla och Umeå.

Uppföljning

I årsredovisning 2007 finns mycket illustrativ uppföljning av kommunfullmäktiges mål om god ekonomisk hushållning med tydliga färgskalor för uppfyllt (grön) ej uppfyllt (rött) Här redovisas även indikatorers värde. Uppföljningen görs även av olika politiska uppdrag som lagts till förvaltningen.

Verksamhetsuppföljning görs även i delårsbokslut. I budget 2008 gjordes uppföljningar av de kommungemensamma målen utifrån god ekonomisk hushållning i delårsbokslutet.

Avseende nämnders ansvar för verksamhet, så görs i årsredovisning en uppföljning av indikatorer enligt den balanserade styrmodell kommunen valt på denna nivå. Här finns dock en nackdel när det gäller att tolka måtten. En eftersträvsansvärd målnivå anges inte, inte ens om en ökning eller minskning förväntas. Värdena kommenterar i vissa fall i texten, men i de flesta fall lämnas till läsaren att tolka om den förändring som skett är dålig, bra, mycket bra, etc. Det skulle vara tydligare om kommunen angav vilken nivå på indikatorerna som eftersträvades och om denna ambition (detta mål) har uppfyllts.

Fr.o.m. år 2009 ska 6-7 tematiska uppföljningar göras per år av kommunfullmäktige, t.ex. vissa nämnders verksamhet.

Kommunens kvalitetsredovisning ger en uppföljning av mål och vissa nyckeltal/indikatorer för förskola, grundskola och gymnasium.

Jämförelser i uppföljning

Det finns inga exempel på jämförelser med andra kommuners resultat i Örebro årsbokslut. Detta borde gå att lyfta in tydligare för att belysa kommunens prestationer och resultat. En egen förebild kan finnas i Örebro bokslut för "Hållbar utveckling". Här görs flera jämförelser med kommunerna Norrköping, Västerås, Helsingborg, Eskilstuna, Linköping, Jönköping, Örebro och Uppsala. Även jämförelse mellan olika delar i kommunen görs på vissa mått (inkomst, ohälsotal, etc.).

Kommunen deltar i nätverket "Väl mätt" tillsammans med Gotland, Gävle, Jönköping, Linköping, Norrköping och Västerås. De jämförelserapporter som tas fram i detta nätverk skulle kunna användas som indikatorer i styrsystemet. Det har varit svårt för utvärderarna att kunna se hur de rapporter som tagits fram i nätverket direkt har påverkat den egna verksamhetsutvecklingen. Detta jämförelsearbete är ett bra sätt att skapa möjligheter för att mäta vad de egna tjänsterna håller för kvalitet och vad de kostar i förhållande till andra som levererar samma tjänster.

Örebro är fr.o.m. hösten 2008 med i projektet "Kommunens Kvalitet i Korthet". Här finns möjlighet att koppla jämförelsemått jämförbara med ett stort antal kommuner till mål och uppföljning. Ett av syftena i detta projekt är att docka jämförelserna som görs med respektive kommuns styr- och uppföljningsmodell. Här kan t.ex. Piteå och Lomma som medverkat längre tid i projektet tjäna som förebilder.

Ansvarsfördelning och roller

Uppdelningen av roller är relativt tydlig i Örebro. Ansvaret i förvaltningarna att under budgetåret arbeta fritt inom befintlig budgetram är stort. Förvaltningarna har även ansvar för att anställa personal utan att "fråga" nämnden. Detta görs då av överordnad chef.

Örebro kommun är en stor organisation med många nivåer, även politiska sådana då kommunen har både program- och driftsnämnder, samt en stadsdelsindelning i flera verksamhetsområden. Detta kan ställa till problem i vissa fall när det gäller att koppla ihop övergripande styrning (kommunfullmäktige/kommunstyrelsen) med respektive nämnds ansvarsområde. Den kommunövergripande styrningen är i vissa avseenden otydlig, då många av de ”mål” som finns där är av inriktningsskaraktär och därför kan tolkas på olika sätt. Detta kan göra så att ansvaret kring ”VAD” (politikerna) och ”HUR” (tjänstemännen) kan blandas ihop ibland. Dock sägs vid intervjuerna att detta inte är ett stort problem utan att ”övertramp” kan hanteras genom samtal och dialog.

Ett sätt att minska ”gråzonen” kan vara att arbeta mer aktivt med dialog och i vissa fall utbildning av både politiker och tjänstemän. Ett annat sätt kan vara att tydliggöra den kommunövergripande styrningen och därmed skapa en större politisk trygghet kring att ”VAD” som ska göras faktiskt utförs och följs upp i organisationen.

Arenor för dialog

Vid två tillfällen under förra året har seminarier och diskussionstillfällen genomförts kring viktiga och övergripande ledningsfrågor, ex. projektet MOVIT: Även i budgetprocessen genomförs större sammandragningar av både politiker och tjänstemän för att diskutera tillsammans. Det handlar bl.a. om en ”omvärldsdag”, diskussioner kring budgetunderlaget och en ”höstuppföljningsdag” för aktuell budget. På ”lägre” nivå i organisationen träffas även programnämnder och programchefer samt driftsnämnder och förvaltningschefer en halvdag vardera per år. Respektive nämndpresidium har återkommande träffar med sina cheftjänstemän.

Även om det kan konstateras att Örebro har flera återkommande arenor där viktiga frågor kan diskuteras av både politiker och tjänstemän, finns här förbättringsmöjligheter. Det kan då handla om att skapa fler kommunövergripande forum där framtidsfrågor diskuteras bland både politiker och tjänstemän. Detta för att skapa en gemensam bild och en förståelse för vart kommunen är på väg.

Politikerutbildning

Det framgår av beskrivningen under rubriken ”Personalpolitik” längre fram i rapporten att Örebro satsar mycket på ledarutveckling bland tjänstemännen. Något kommunen däremot inte lägger så mycket kraft på är politikerutbildning, t.ex. i ledarskap. Kommunen erbjuder en introduktionsdag för alla förtroendevalda i början av mandatperioden samt ett uppsamlingsheat för de som inte varit med på en halvdag. Respektive nämnd följer sedan upp med några dagars utbildning. Detta kan tyckas vara lite, åtminstone för politiker som är ordföranden eller sitter i presidier.

Dagens politiker har att hantera en mycket komplex verksamhet och många har även en viktig ledarskapsroll, både för politikerkollegor och för tjänstemän. Ett förbättringssteg skulle kunna vara att erbjuda politiker mer av ledarskaps- och andra anpassade utbildningar, t.ex. till nämndsordförande och presidier. Öckerö och Östersund är kommuner som gjort detta för sina kommunstyrelsepolitiker.

Sammanfattning område 3**Styrkor**

- En kommungemensam modell för styrning och uppföljning
- Många exempel på mätbara indikatorer
- Jämförelsenätverket ”Väl Mätt”
- Kommunens bokslut för hållbar utveckling
- Relativt klar uppdelning av roller
- Flera arenor för dialog

Förbättringsområden

- En komplex styrmodell med många nivåer – förenkling?
- Fler mätbara mål på kommunövergripande nivå.
- Docka övergripande planer, policys, program till budgetprocessen
- Fler jämförelser i uppföljning
- Ledarskapsutbildning till politiker

Område 4 Ledning, decentralisering och delegering

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

Enhetscheferna har i Örebro ett stort ansvar för både sin budget och sin personal. Förändringar inom ram under löpande budgetår är inget problem och respektive chef ansvarar för anställning av underställda. Det finns också stora möjligheter att genomföra organisatoriska förändringar ”inom ram”. Dock finns det inget fullt ansvar för den ekonomiska budgeten vid bokslut. På enhetsnivå nollställs budgeten vid ny budgetperiod. Eventuellt över- eller underskott hanteras på programnämnds nivå. Överskott på 20 % får tas med och underskott med 10 %. Detta över-/underskott kan sedan fördelas nedåt till enhet.

Det finns både fördelar och nackdelar med detta system. När en enhet inte får ta fullt ansvar för sin budget minskar trycket att bli mer effektiv i sin verksamhet. Stockholms Stad är en

kommun som har ett långtgående ansvar för enheten att hantera både över- och underskott mellan åren.

Samarbete

Ett signum för många kommuner idag är samarbete. Det gäller då samarbete dels mellan egna verksamheter, dels med externa aktörer. Här är Örebro inget undantag.

Några interna exempel på samarbetsprojekt är:

- Åstaden – ett samarbete mellan fem förvaltningar kring Svartån – miljö, plan, bygg, etc.
- Den kommunala vuxenutbildningen och socialtjänsten samarbetar genom en gemensam verksamhetsplan för bl.a. integration. Här finns även en gemensam styr och ledningsgrupp.
- Passagen – en samverkan mellan fem nämnder kring ungdomar som inte klarar individuella programmet på gymnasiet.
- Kommunen arbetar med flera kommunövergripande program som rör alla förvaltningar, t.ex. inom områdena kvalitetsutveckling (MOVIT), miljö, demokratiutveckling och folkhälsa.

Det finns även flera samarbetsprojekt som har en stor extern finansiering. Här är några exempel:

- Forskarskolan finansierad av Örebro kommun och Örebro Universitet. Drygt 8 Mkr avsätts gemensamt för forskning kring kommunutveckling.
- Kommunen har fått 2,5 Mkr från Sveriges Kommuner och Landsting för att arbeta med jämställdhetsfrågor. I arbetet ingår bl.a. utbildning av all personal. Jämställdhet i detta fall handlar om både genus och svaga/starka grupper.
- Projektet "NOEVO" med syftet att stödja långtidsarbetslösa. Här samverkar Örebro med Uppsala, Västerås, Norrköping och Eskilstuna. För projektet finns ESF-medel på ca 30 Mkr.
- "HILMA" – samverkan kring en "vanlig patient". Samverkan mellan kommunerna i södra länsdelen och Universitetssjukhuset.
- Familjestödsverksamheten i kommunen medverkar i 10 –15 projekt som har EU-anslag, t.ex. "FUTURUM" och "AKTIVA".

Listan på samverkansprojekt, både interna och externa kan göras mycket längre. Vid förra kommunkompassutvärderingen föreslogs som förbättringsområde "Tydligare beskrivning av samarbetsprojekt (mål, insatt tid, kostnader, etc.)". Idag finns mallar för hur projekt ska beskrivas, genomföras och följas upp. Dessa mallar finns tillgängliga på kommunens Intranät. Det är för utvärderarna oklart i vilken omfattning dessa mallar används för projektbeskrivningar m.m. Flera av de projekt som fanns dokumenterade var inte beskrivna enligt mallen. Ett fortsatt förbättringsområde bör vara att sprida användningen av dessa mallar.

Chefernas uppdrag och gemensamma ledarskap

Chefernas uppdrag i Örebro beskrivs i allmänna ordalag via en övergripande ledarskapspolicy med framtagna riktlinjer (2005) och via en kompetensprofil för chefer (2008). Enligt uppgift finns det en "uppdragshandling" knuten till arbetet som förvaltningschef. Denna uppdragshandling ligger till grund för medarbetarsamtal och lönesamtal. Utvärderarna fick vid utvär-

deringstillfället inte se dessa uppdragshandlingar. Vid intervjuerna framkom synpunkter på att dessa skulle kunna utvecklas mer till att bli ett tydligare åtagande, avtal, kontrakt, etc. som ligger till grund för förvaltningschefens uppdrag under avgränsad tidsperiod. På enhetschefsnivå finns i vissa fall tydliga beskrivningar av det personliga åtagandet som chef för en specifik verksamhet. I vissa fall finns det inte. Chefsrollen utvärderas dels via medarbetarenkäten då frågor ställs på ledarskap, del via medarbetarsamtalet.

Örebro har enligt ovanstående kommit en bit då det gäller att knyta personliga uppdrag till chefen. Ett förbättringsområde skulle kunna vara att på ett kommungemensamt sätt tydligare beskriva och följs upp dessa uppdrag. Kommuner som arbetar med chefkontrakt eller liknande är bl.a. Nacka, Gnesta och Öckerö.

Intrycket är att Örebro har en god kommunikation mellan olika chefnivåer inom respektive verksamhet. De intervjuade upplever även att chefer är synliga i organisationen, både på förvaltningschefsnivå och på lägre nivå.Handledning är vanligt bland förvaltningschefer och möjligheten att för en chef få en mentor är stor.

Sammanfattning område 4

Styrkor

- Hög grad av delegation av ansvar till enhetschef
- Många exempel på samarbetsbete internt och externt
- Finns beskrivning/utvärdering av chefsrollen
- God ledningsstruktur i förvaltningar

Förbättringsområden

- Budgetansvar på enhetschefsnivå?
- Implementering av projektbeskrivning/uppföljning
- Tydligare chefuppdrag

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 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.

Löpande avrapportering av ekonomi och verksamhet

Sedan förra kommunkompassutvärderingen arbetar Örebro mycket tydligare med verksamhetsmått/indikatorer som stöd för uppföljning av verksamhet. Det balanserade styrmodellen ger också en gemensam och tydlig struktur för styrning och uppföljning i de olika förvaltningarna. Ekonomin avrapporteras varje månad till nämnden. Verksamheten i samlad form avrapporteras endast vid delårsbokslut och bokslut.

En utmaning för kommunen är liksom för många andra kommuner att tydligare koppla ihop ekonomi med utförda verksamhetsresultat. Här kan de jämförelseprojekt som kommunen medverkar i, t.ex. ”Välmått” och ”Kommunens Kvalitet i Korthet”, utgöra en grund för att skapa en jämförbarhet mellan kommuner avseende resultatindikatorer och kostnader. Det öppnar upp för att ta fram jämförbara effektivitetsmått för olika tjänster. Dessa mått skulle även kunna tänkas att användas i budgeteringsprocessen för att knyta ihop de anslagna medlen med vad som ska uppnås.

Att fokus på uppföljningar av verksamhet ökar i Örebro visas bl.a. genom att tre nya controllers ska rekryteras till kommunen. Uppdraget för dessa är bl.a. är att knyta ihop uppföljningen i styrmodellen.

Vid avvikelser i budgetprognoser under året måste ansvarig förvaltningschef ta fram åtgärdsförslag för att komma till rätta med obalansen. Fortfarande gäller avvikelshanteringen framförallt ekonomiområdet. Från och med år 2009 kommer kommunfullmäktige att göra 6-7 tematiska uppföljningar per år av vissa nämnders verksamhet. Ett långsiktigt mål bör vara att kommunen har en lika strikt avvikelshantering på mål med verksamhetsindikatorer som inom avvikelse från budgetbalans.

Avrapportering av projekt och samverkan

Som tidigare beskrivits finns det många exempel på samverkansprojekt, både inom olika förvaltningar och mellan verksamheter och externa aktörer. Eftersom många av dessa projekt beskrivs på olika sätt blir också uppföljningen varierande. En mer enhetlig uppföljning av projekt och tvärsektorielt samarbete kan vara ett förbättringsområde.

Tvärsektorielt samarbete som är löpande bör länkas till budgetprocessen. Kostnader och mål bör beskrivas som en del i det som ska göras under budgetåret. Uppföljningen bör även göras inom ramen för budgetarbetet. Dettas för att det inte ska finnas parallella styr- och uppföljningsprocesser som drar resurser ur budget, men som inte redovisas i densamma. Här kan Uddevalla vara ett gott exempel på hur detta kan hanteras inom ramen för kommunfullmäktiges styrkort.

Projekt bör beskrivas och följas upp enligt den av kommunen framtagna projektmallen. Det kan även finnas ett värde av att registrera alla projekt (åtminstone på rubriknivå) som pågår för att se så att inte suboptimeringar sker och att det finns en helhetsbild på vad kommunen arbetar med när det gäller olika utvecklingsfrågor.

Det är viktigt i allt samarbete och i projekt beskriva uppföljningsbara mål, tidplaner, kostnader – inte minst i form av arbetstid.

Sammanfattning område 5**Styrkor**

- Ökat fokus på uppföljningar
- Tydlig avvikelshantering avseende ekonomi
- Uppföljning av verksamhet i delårsbokslut

Förbättringsområden

- Framtagande av effektivitetsmått för budgetering och uppföljning
- Avvikelshantering avseende verksamhetsmål
- Tydligare uppföljning av projekt och tvärsektorielt samarbete

Område 6 Personalpolitik

- 6.1 Hur stor vikt läggs vid personalutvecklingsåtgärder?
- 6.2 Förekommer individuell lönesättning?
- 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

Idag är arbetet med kompetensutveckling framförallt delegerat till nämnd/förvaltning. Örebro håller dock på att flytta fram positionerna när det gäller att få en klarare bild av kompetensutvecklingsbehov i hela organisationen. En pilot när det gäller kartläggning av medarbetarnas kompetensnivå har använts i samband med centralisering av administrativa resurser i kommunen. Modellen har testats på ca 600 personer och ska vara ett verktyg för respektive chef och även kopplas till utvecklings-/lönesamtal. Sättet att arbeta ska på sikt implementeras i hela organisationen. Ett mål är även att det ska finnas individuella kompetensutvecklingsplaner på individnivå. Idag finns ingen samlad bild över hur denna form av planer används i organisationen.

En kommunövergripande "kompetensstyrningsmodell" beräknas vara klar i slutet av år 2009. Detta framtida arbete kommer att belönas i framtida kommunkompassutvärderingar.

När det gäller budgetering och uppföljning av kompetensutveckling, så sker detta idag på förvaltnings- eller på enhetsnivå. Hur noggrant detta görs varierar mellan olika förvaltningar. Inom samhällsbyggnadsförvaltningen redovisas både pengar och tid som läggs på kompetensutveckling. Inom läraravtalet finns en angiven kompetensutvecklingsnivå på 104 timmar per lärare. Enligt uppgift följs detta inte upp idag. I samband med att kommunen inför sin nya

kompetensutvecklingsmodell, så kan det vara en idé att se över budgeterings- och uppföljningssystem för kompetensutveckling.

Individuell lönesättning

Örebros modell för individuell lönesättning har varit att lönekriterier som ska vara grunden för lönesättningen utarbetas inom respektive verksamhet. Kommunen har tagit fram ett arbetsmaterial kring framtida ”riktlinjer för lönesättning” Här står att lönekriterierna upprättas lokalt. Det står även att det finns några underförstådda åtaganden i anställningsavtalet: ”utföra arbete, följa ordningsregler, följa arbetsmiljöregler, samarbeta, vara lojal”. Om dessa riktlinjer antas kan kommunen få en mer övergripande inriktning på lönekriterierna. Det finns flera exempel på kommuner som idag använder sig av sådana riktlinjer eller övergripande kriterier som sedan detaljeras och anpassas på verksamhetsnivå. Skälet är då att samla organisationen kring gemensamma värderingar, brukarfokus, etc. Vara och Öckerö är två sådana kommuner.

Idag finns ingen enhetlig bild över hur den individuella lönesättningen ser ut på de olika arbetsplatserna. Kommunen följer idag inte upp och åtgärdar brister när det gäller systematik kring arbetet med lönekriterier, koppling utvecklingssamtal/lönesamtal, m.m. Medarbetarnas uppfattning av lönesamtalens kvalitet mäts i medarbetarenkäten. Resultaten från senaste mätningen visar på låg andel nöjda med dessa samtal. Här finns ett möjligt förbättringsområde.

Utvecklingssamtal

Det finns tydliga riktlinjer för hur utvecklingssamtalet ska fungera i kommunen. Det finns även en mall för hur medarbetarsamtalet ska förberedas och dokumenteras. Här beskrivs bl.a. hur en individuell utvecklingsplan ska upprättas och här anges också att den ska skrivas under av chef/medarbetare. Hur användandet av dessa mallar och om det finns en dokumenterad utvecklingsplan följs inte upp på central nivå. Vid intervjuerna framkom en splittrad bild över hur systematiskt kommunens arbetsplatser arbetar med utvecklingssamtalet. Ett förbättringsområde skulle kunna vara att följa upp just detta.

Arbetsmiljö

Örebro har vid två tillfällen genomfört en kommunövergripande medarbetarenkät, år 2005 och 2007. Resultatet redovisas i ett medarbetarindex. Det är ett genomsnitt av andelen nöjda inom frågeområdena arbetsorganisation, stress, organisationsklimat, brukarorientering, handlingskraft och ledarskap. Detta medarbetarindex ger möjligheter att jämföra olika förvaltningar och enheter med varandra och det går också att jämföra med ett samlat värde för kommunen.

En arbetsmiljöundersökningen har även gjorts enligt Nyckeltalsinstitutets ”Arbetsvillkorsindex” vilket är ett sammanfattande index som bygger på nio mått avseende följande:

1. Anställningstrygghet – andelen tillsvidareanställda i procent av totalt antal anställda.
2. Arbetsersättning – personalkostnad per timme.
3. Jämställdhet – andelen chefer som är kvinnor i procent av andelen av de anställda som är kvinnor.
4. Kompetensutveckling – utbildningstid i procent av totalt arbetad tid.
5. Arbetsbelastning – övertid i procent av totalt arbetad tid.
6. Arbetsmiljö – korttidssjukfrånvaro i procent av arbetad tid.
7. Personalansvar – antal anställda per chef.
8. Rehabiliteringsbehov – långtidssjukfrånvaro i procent av arbetad tid.
9. Turbulens – antal avgångar i procent av antal tillsvidareanställda.

Resultatet är jämförbart med flera företag, kommuner och landsting som gör samma undersökning.

De undersökningar som beskrivs ovan är två bra instrument för att identifiera brister i arbetsmiljön, både den fysiska och den psykosociala. I Örebro sker också ett arbetsmiljöarbete inom ramen för samverkansavtalen. Dock kan det finnas ett behov av att på central nivå följa upp om handlingsplaner upprättas för att komma till rätta med problem inom arbetsmiljön och om dessa arbetsplaner genomförs. Idag ligger ansvaret för detta delegerat till förvaltnings- eller enhetsnivå. Intrycket är att arbetsmiljöarbetet hanteras olika inom olika förvaltningar.

Ledarutveckling

De olika utbildningar och program som erbjuds Örebros chefer är omfattande. Här är Örebro ett gott exempel. Några exempel:

- Utbildning i *"ledarorientering"* för eventuellt blivande chefer. 6 x 3 timmar.
- *"Introduktionsutbildning"* för nya chefer. Pågår i fyra månader. Denna är obligatorisk.
- Utbildning till *"Verksamhetsnära chefer"*. Totalt 6-7 dagar.. Utgår från kommunens inriktning och tar upp det personliga ledarskapet.
- Utbildning för *"erfaren chef"* direkt underställd FC. 5-6 dagar.
- Det finns möjlighet att få handledning som chef.
- Det finns möjlighet till individuellt stöd och ledarutveckling.
- En utbildning riktad till *"framtidens ledare"* (yngre medarbetare) genomfördes år 2007-2008
- Coachtutbildningar för alla FC, programchefer, avdelningschefer. Utbildningen fokuserar på systemteori.
- Alla enhetschefer har blivit certifierade i arbetsmiljörätt (3 dagar + prov). Obligatorisk utbildning.

Flera av dessa utbildningar har varit mer eller mindre frivilliga. Det gäller dock inte för introduktionsutbildningen för nya chefer och för certifieringsutbildningen i arbetsrätt, som båda är obligatoriska. En utveckling skulle kunna vara att göra någon uppföljande utbildning obligatorisk för chefer som funnits länge i organisationen, så att kommunens övergripande inriktning och profil kring ledarskap kan föras ut även till det etablerade ledarskapet.

Alla chefer i kommunen träffas vid två tillfällen på *"ledarskapsseminarier"*. Kommunen arrangerar även återkommande ledarskapskaféer där arbetsledare får tillgång till viktig information. Intrycket är att dessa möten framförallt handlar om information och inspiration. En utveckling av ledarskapsträffar skulle kunna vara att arrangera ytterligare ett/några tillfällen och då sätta fokus på dialog mellan chefer i olika verksamheter. Det har visat sig att information, delaktighet och dialog är viktiga faktorer för att bygga en helhet och samsyn kring olika frågor bland chefer. Här kan Göteborgs Stads ledarskapsdagar och samspel mellan olika chefsgrupper tjäna som inspiration.

Sammanfattning område 6**Styrkor**

- Kommunövergripande kompetensstyrningsmodell på gång
- Stort utbud av ledarskapsutvecklingsprogram
- Mallar för utvecklingssamtal och individuell utvecklingsplan
- Ledarskapsseminarier
- Medarbetarenkät

Förbättringsområden

- Budgetering och uppföljning av kompetensutveckling
- Uppföljning av systematik kring lönesättning
- Uppföljning av systematik kring åtgärder i arbetsmiljöarbetet
- Uppföljning av systematik kring utvecklingssamtal och individuell utvecklingsplan
- Utveckla tvärsektoriella dialogforum för chefer

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.

Kvalitetssystem

Det uttryck för brukarfokus som syns i styrande handlingar och som praktiskt kommer till uttryck i projektet MOVIT kan sägas vara Örebros kvalitetssystem. Inom projektets ram utformas ett antal metoder/verktyg för att stärka medborgar-/brukarfokus i organisationen. Flera av dessa åtgärder är nyligen eller endast delvis införda, men Örebro visar här en mycket hög ambitionsnivå. Flera av de genomförda åtgärderna "belönas" i kommunkompassens område 2 – "Tillgänglighet och brukarorientering". I projektet MOVIT har följande delprojekt genomförts eller ska genomföras:

- en gemensam webb (har arbetat med fokusgrupper för utformningen – tydlig medborgarstruktur)
- tjänstegarantier, bygger på fokusgrupper och brukarundersökningar
- övergripande klagomålshantering
- servicepolicy
- tillgänglighetspolicy
- e-tjänster – finns projekt för varje e-tjänst
- Införande av ”kundtjänst”. Ska kunna svara på 75 % av inkommande frågor. Ansvaret för webben ligger också här.

Information har gått ut till alla anställda om projektets innehåll och syfte. Som tidigare nämnts uttalas kommunens värderingar och brukarfokus i servicepolicyn ovan och i medarbetarpolicyn. För att de genomförda åtgärderna i MOVIT ska fortsätta att utvecklas och att nya åtgärder kan läggas till, är det viktigt att de olika delarna kopplas ihop med en tydlig helhet som villar på gemensamma värderingar i hela kommunen. Kanske kunde detta tydliggöras ytterligare i budgeten, som ytterst är det viktigaste styrdokumentet i kommunen. Det är också viktigt att de olika åtgärderna som genomförs inom ramen för MOVIT följs upp och utvärderas.

Örebro visar genom sina återkommande granskningar med hjälp av Kommunkompassen att kommunen vill låta sig synas och att man gärna hämtar stöd och inspiration kring systematik utifrån.

En viktig åtgärd som kan ge stora möjligheter till inspiration och faktiska förändringar inom området verksamhetsutveckling är kommunens satsning på en forskarskola tillsammans med Örebro universitet. Kommunen har avsatt 5,5 Mkr under en treårsperiod för att tillsammans med universitetet stimulera forskning inom områdena demokrati, styrning och effektivitet inom offentlig sektor.

Jämförelser

Det finns i Örebro flera exempel på att kommunen arbetar aktivt med att jämföra sig med andra kommuner. Detta arbete har ökat i omfattning jämfört med utvärderingen år 2006. Några exempel på projekt/undersökningar under de senare där Örebro fått möjlighet att mäta sig med andra kommuner:

- SCB:s medborgarundersökning år 2006, 2007 och 2008
- Örebro medverkar i jämförande nätverk Välmätt (Eskilstuna, Gotland, Gävle, Jönköping, Linköping, Norrköping, Västerås och Örebro)
- Kommunen medverkar projektet Kommunens Kvalitet i Korthet, där ett 50-tal andra kommuner också medverkar. Jämförelser görs med olika mått i dimensionerna tillgänglighet, trygghetsaspekter, delaktighet, effektivitet och samhällsutveckling.
- Stockholm Business Alliance har gjort en servicemätning för kontakten med företag bland de medverkande kommunerna. 44 kommuner deltog i undersökningen.
- En jämförande e-förvaltningsmätning för åren 2004 och 2006 har gjorts av SKL. Drygt 150 kommuner, däribland Örebro, deltog varje år i enkätundersökningen.

Utöver detta sker ett flertal andra jämförelser. Vid intervjuerna nämns också att bl.a. Öppna jämförelser, ”Vad kostar verksamheten i din kommun?” och andra nationella databaser används mer idag än tidigare för att få en bild av tjänsternas kvalitet.

En utmaning för Örebro liksom för många andra kommuner är att mer systematiskt använda sig av de mått som tas fram i de jämförande undersökningarna som en del i styrningen och uppföljningen av kommunens verksamheter. Dessa mått kan mycket väl användas som indikatorer för måluppfyllelse i budget och bokslut. Uddevalla är en kommun som kommit en bit med detta arbete. Som tidigare nämnts är det viktigt att kommunen öppnar upp sig och redovisar jämförelser på ett lättläst sätt för medborgarna i kommunen, t.ex. via hemsidan.

Kreativitet

Medarbetarna i kommunen är oftast en mycket stor resurs för att se nya möjligheter i arbetet. Hos många av dem finns idéer för hur olika processer och uppgifter görs skötas bättre. För att dessa idéer ska fångas upp, prövas och eventuellt få ett genomslag behöver kommunen metoder och system för att stödja denna form av kreativitet. Sådana system är vanligare inom näringslivet än inom den offentliga sektorn.

I Örebro finns inget sådant kommunövergripande system. Några anslag finns dock. Kommunen genomför miljö- och friskvårdsdiplomeringar vilket kan ses som ett sätt att uppmärksamma och belöna ett ”gott arbete” inom dessa områden. Inom olika verksamheter finns en del anslag som skulle kunna utgöra en grund om Örebro skulle vilja införa ett mer övergripande angreppssätt för dessa frågor. Inom äldreomsorgen finns ett kvalitetspris som delas ut årligen som belöning för ett gott arbete. En skrift trycks också upp där många andra goda exempel lyfts förutom ”vinnaren”. Fastighetsförvaltningen har ett system kallat ”Idéjakten” som kan liknas vid ett klassiskt förslagssystem.

Detta område är ett möjligt förbättringsområde för Örebro. Inspiration kan hämtas från företag som Toyota, Scania eller Posten. SKL driver ett projekt, ”Kommunal Kreativitet” med ett antal pilotkommuner, där syftet är att skapa system för kreativitet och innovationer inom den kommunal organisationen. Medverkande kommuner är Hammarö, Nyköping, Sunne, Trollhättan och Uddevalla. Västerås utförlig bolag ProAros har även arbetat mycket med innovationssystem vilket kan vara en inspirationskälla om Örebro vill utveckla detta område.

IT-stöd

Kommunen kan bedömas ha interna IT-stöd i nivå med svensk kommunstandard. Kommunens Intranätsida är startportal för alla som har inloggning till kommunens IT-system. Här finns många kommungemensamma stödfunktioner som personalhandbok, ekonomihandbok, telefonbok, klagomål o synpunkter, blanketter, IT-kundtjänst, kartor, mm. Respektive förvaltning arbetar inom sitt eget område med information på Intranät. Här ser strukturen olika ut och förvaltningarna har kommit olika långt med hur den egna informationen hanteras.

Kommunen har själv gjort en undersökning av den egna IT-verksamheten ”Värdering av IT-verksamheten” år 2008. Bedömningen i denna rapport är ganska positiv. Det är oklart i vilken mån en digitaliserad information reellt minskar hantering av upptryckt information i kommunen.

Sammanfattning område 7**Styrkor**

- Brukarfokus och MOVIT grunden till kvalitetssystem
- Flera olika kvalitetsverktyg
- Många exempel på jämförelser med andra kommuner
- Återkommande utvärderingar med Kommunkompassen
- Forskarsskola

Förbättringsområden

- Förankra och implementera delarna i MOVIT ytterligare
- Jämförelser som permanent del i styr-/uppföljningssystem
- Kreativitetssystem

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

Ett spännande dokument som kommunen tagit fram är en policy för "Örebro kommuns samverkan med det civila samhället". Denna policy beskriver samverkan med medborgarna som frivilligkrafter inom områdena demokrati, föreningsliv, demografiska förändringar och ekologiska utmaningar. Dokumentet beskriver på ett strukturellt och ideologiskt plan hur kommunen ska förhålla sig till "civilsamhället". Här finns dock inga tydliga åtaganden eller mål. Detta skulle kunna vara ett fortsatt utvecklingsområde.

Kommunen möter föreningar på flera olika sätt. Ett mötesforum är föreningsrådet. Andra mötespunkter är träffar med föreningar som söker bidrag. Alla arenor har återkommande brukarmöten. En återkommande dialogträff med kulturföreningar har tidigare funnits. Dessa träffar genomförs inte idag.

Kultur- och medborgarförvaltningen arbetar med lokal områdesutveckling i sex olika bostadsområden. Här är föreningslivet en viktig part tillsammans med hyresgästföreningen, bostadsbolagen m.fl.

Ett spännande samarbete har etablerats mellan de två fotbollsklubbarna ÖSK och KIF Örebro DFF. Kommunen sponsrar dessa klubbar mot utbyte av möjligheten att låna in spelare och tränare till föreläsningar, aktiviteter, m.m. för att visa på positiva förebilder för ungdomar på fritidsgårdar och i kommunens skolor.

Det finns många former av ekonomiskt stöd till föreningslivet. År 2008 var det 227 föreningar som fick driftsstöd. Kommunen har även ett ”projektbidrag” som är öppet för alla att söka, inte bara föreningar. Hyreskostnader för barn upp till 16 år är 100% subventionerade. Det finns även ett friare stöd ”Ung peng” på 5 tkr som kan gå till olika ungdomsprojekt eller aktiviteter. Enligt uppgift stöttas 100-tals projekt med detta bidrag varje år. Stöd kan även ges genom stadsdelsarbetet.

Ett annat sätt att stödja föreningar är att lägga ut skötseln av arenor till föreningar. Av 70-talet anläggningar är idag ett 40-tal föreningsdrivna. Kommunen har själv satsat mycket på att bygga anläggningar, varför det inte finns behov av investeringsstöd.

Inom kultursektorn finns flera olika priser för att belöna goda insatser. Det finns bl.a. kulturpris, konsthantverkspris och musikpris.

Näringsliv

En viktig träffpunkt med företag i kommunen är kommunens näringslivsråd. Där träffas , KSAU-ordförande, kommunchef, näringslivschef, företrädare för olika företag, Örebro Universitet, Svenskt Näringsliv och ”Örebro promotion”. Örebro Promotion är en ekonomisk förening med drygt 500 medlemsföretag. Syftet med föreningen är att bygga nätverk och stärka kontakter mellan företag. Två personer på kommunens näringslivskontor arbetar heltid med att besöka kommunens företag. 300 – 400 företagsbesök görs per år. Frågor som diskuteras är utvecklingsområden, stöd, synpunkter på kommunen, etc. Dessutom sker möten med olika branscher för att tillvarata deras specifika intressen.

Örebro har i kraft av sin storlek och genom att vara universitetsort ett stort utbud av seminarier, utbildningar, etc. som riktar sig till företag. Här finns Almi företagspartner, Coompanion (stöd för kooperativa företag), Drivhuset (för företagsidéer på Universitetet), Inkubera, Startcentrum, Ung företagsamhet, m.m. som alla ger stöd till företag eller blivande företagare. Kommunens cityakademi (Lärcentrum Örebro) ger anpassad utbildning till företag och deras anställda.

På regional nivå arbetar Örebro med tillväxt-/näringslivsfrågor dels genom Region Örebro, dels genom Stockholm Business Alliance där Örebro är medlem. Kommunen samverkar med grannkommunerna Hallsberg och Kumla kring företagsetableringar.

Internationella kontakter

Örebro har ett stort internationellt utbyte med både regioner, länder och enskilda kommuner. Örebro har sju olika vänorter. De nordiska har funnits längst. Det finns tre nya städer/kommuner som Örebro slutet vänortsavtal med under 2000-talet. Lodz i Polen (2001), Terassa i Spanien (2003) och Yantai i Kina (2002). Framförallt sker utbyte med de nordiska vänorter inom kultur, skola och föreningsliv. Kommunledningarna träffas vart annat år kring speciella teman. De nyare vänorter har mer en inriktning av erfarenhetsutbyte och projekt inom offentlig sektor, demokrati och näringsliv.

Kommunen medverkar i ett stort antal olika europeiska samarbetsorganisationer. Några av dessa är:

- ”Union of Baltic Cities” (erfarenhetsutbyte kring planprocesser)
- POLIS som är ett Europeisk nätverk för städer och regioner för innovativa transportlösningar.
- CIVITAS, ett europeiskt medlemsnätverk av städer som vill minska utsläppen i stadstrafiken.

- ENSA (European Network Social Inclusion)
- RETIS, nätverk av för regioner som jobbar med social inkludering
- ECDC (European Cities for Development and Co-operation).
- ECAD, (European Cities Against Drugs).

Sammanfattningsvis kan sagas att Orebro har ett brett internationellt kontaktnät i framförallt Europa, men även utanför EU:s gränser, t.ex. med Kina. Ett förbättringsförslag inom detta område skulle kunna vara att mer operationalisera samarbetet så att kommunen och näringslivet kan ingå i projekt som direkt tillför mervärde till medborgare och brukare. Det kan handla om näringslivsutveckling och samarbetsprojekt där kommuner delar på kostnader med andra partners för att kunna genomföra åtgärder som ger medborgar-/brukarnytta i den egna kommunen. Det kan också handla om extern finansiering via EU-medel som kan bekosta sådant som kommunen annars hade fått finansiera helt med sin egen budget. Kommuner som är en goda förebilder för internationellt samarbete är bl.a. Göteborg och Umeå.

Sammanfattning område 8

Styrkor

- Många former av stöd till föreningslivet.
- Policy för samverkan med civilsamhället
- Brett kontaktnät och många stödformer för näringslivet
- Många internationella kontakter

Förbättringsområden

- Mer av operativt samarbete med internationella kontakter

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									
ÖREBRO 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	30	75%	2.1	Har kommunen en brukarorienterad förvaltningsfilosofi?	10	5	50%
1.2	Hur främjas medborgarnas engagemang?	40	28	70%	2.2	Vilka åtgärder har satts i verket för att förbättra överskådligheten för medborgarna?	20	20	100%
1.3	Hur informeras medborgarna om resultat?	20	9	45%	2.3	Kan brukarna själva påverka serviceutbudet?	20	14	70%
					2.4	Genomförs brukar-/medborgarundersökningar?	20	19	95%
					2.5	Hur är systemet för synpunkts- och klagomålshantering från medborgare/brukare organiserat?	20	12	60%
					2.6	Bedrivs utbildning i att bemöta allmänheten?	10	3,5	35%
3	Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän				4	Ledning, decentralisering och delegering			
3.1	Hur är kvaliteten på målformuleringsarbetet?	30	24	80%	4.1	Vilken frihet har institutionerna/resultatenheterna i sin resursdisponering?	30	25,5	85%
3.2	Hur är delegation och ansvarsfördelning mellan politisk och tjänstemannanivå?	20	16	80%	4.2	Hur utnyttjas möjligheter till samarbete och samordning över sektorsgränserna?	20	16	80%
3.3	Hur rapporterar tjänstemännen till den politiska nivån och vilka möjligheter har politikerna att utöva tillsyn över förvaltningen?	30	22,5	75%	4.3	Går det att ta lokala initiativ med avsikt att hitta egna intäktskällor eller etablera samarbete med externa organ för att stärka serviceutbudet?	20	16	80%
3.4	Hur främjas den ömsesidiga förståelsen av uppgifter, roller och spelregler mellan politiker och tjänstemän?	20	13	65%	4.4	Hur beskrivs förvaltningsledningen?	20	8	40%
					4.5	Hur utövas den centrala ledningen över underställda avdelningar/enheter?	10	7,5	75%

		max- poäng	egna poäng	%			max- poäng	egna poäng	%
5	Kontroll och rapportering				6	Personalpolitik			
5.1	Hur detaljerat är rapporteringssystemet?	40	34	85%	6.1	Hur stor vikt läggs vid personalutvecklingsåtgärder?	20	9	45%
5.2	Hur sker rapporteringen från tvärsektoriella projekt och program, avseende processer och resultat?	20	12	60%	6.2	Förekommer prestationslönesystem?	20	10	50%
5.3	Strategier för att synliggöra kostnader.	20	10	50%	6.3	Förekommer arbetsmiljöundersökningar?	10	6,5	65%
5.4	Kontroll- och uppföljningsrutiner.	20	11	55%	6.4	Förekommer medarbetarsamtal?	20	13	65%
					6.5	Genomförs ledarutvecklingsprogram?	20	14	70%
					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	13	65%	8.1	Vad gör kommunen för att stötta föreningslivet?	40	36	90%
7.2	Strategisk serviceutveckling.	20	13	65%	8.2	Kommunens samverkan med kulturlivet.	20	16	80%
7.3	Tillvaratas de anställdas erfarenheter och kreativitet på ett aktivt sätt?	20	7	35%	8.3	Kommunen som partner för näringslivet.	20	15	75%
7.4	Användning av Internet, Intranät eller motsvarande i ärendehantering, serviceproduktion och uppföljning.	20	13	65%	8.4	Kommunens internationella kontakter.	20	18	90%
7.5	Hur aktivt används jämförelser som ett led i service- och organisationsutvecklingen?	20	15	75%					