

Kommunkompassen

Analys

av Östersunds kommun

24 – 26 oktober 2005

Innehåll:

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

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

Kommunkompassen analyserar en kommun utifrån samspelet mellan

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

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

Vid en utvärdering inhämtar oberoende experter information från tre källor:

- Intervjuer
- Officiella dokument
- Kommunens hemsida.

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

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

De åtta huvudområdena är:

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

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

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

2 Östersunds kommun i förhållande till Kommunkompassen: En sammanfattande genomgång

Allmänt om Östersunds kommun

Östersund är en norrlandskommun som när det gäller natur har ett brett utbud. Storsjön i direkt anslutning till staden Östersund erbjuder segling, bad och vattensport under sommaren. Både norrut och söderut sträcker sig vidsträckta skogområden och i närområdet finns flera stora fjällområden med goda möjligheter till vintersport. Bland dessa är Åre det mest kända med backar och skidanläggningar som gör området till det främsta vintersportområdet i norra Europa.

Kommunen har mycket goda förbindelser med omvärlden. Frösöns flygplats har dagliga förbindelser till Stockholm, Luleå, Umeå och Kiruna. Flygplatsen ligger 10 minuters bilväg från centrum. Stambanan och inlandsbanan löper samman i Östersund. Tågförbindelsen till Stockholm tar omkring 5,5 timmar och till Trondheim i Norge tar det ca. 4 timmar.

Mellan åren 1993 och 2002 minskade befolkningen i Östersund från 59 300 invånare till knappt 58 200. Under senare år har ett trendbrott skett och befolkningen har ökat till 58 459 personer år 2005.

En stor del av de yrkesaktiva i Östersunds kommun arbetar inom tjänstesektorn - både offentligt och privat. Handel och kommunikation är den bransch som ligger på andra plats i storlek. Östersunds kommun är den största arbetsgivaren med drygt 6 000 anställda inklusive visstids- och tidsanställda (4 600 fastanställda). Tidigare har försvaret varit en stor arbetsgivare, men försvarsmakten håller på att avveckla en stor del av verksamheten i kommunen. Omkring 1 350 personer berörs av nedläggningsbeslutet.

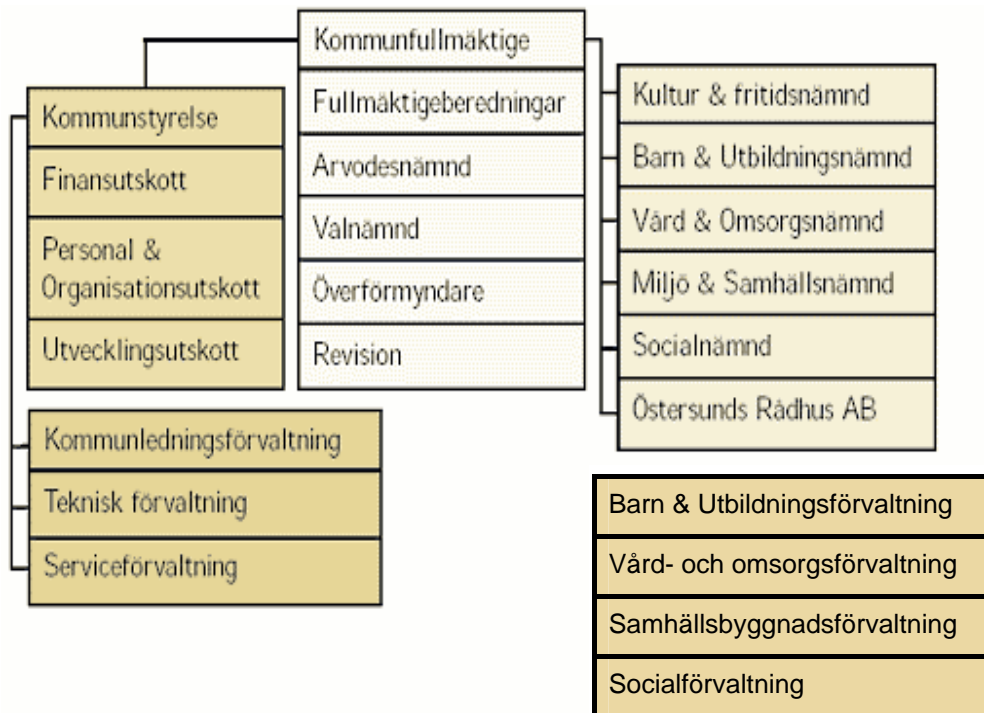
Flera stora företag med välkända varumärken och produkter verkar i Östersund. Solectron Sweden AB som producerar helhetslösningar inom elektronik och telekommunikation är störst. Milko är landets största helsvenska mejeriföretag. Byggelit tillverkar spånskiveprodukter för bl.a. byggindustrin. Ullfrotté tillverkar värmeställ och säljer även på den internationella marknaden. Det gäller även tälttillverkaren Hilleberg The Tentmarker. Lenco är världsledande när det gäller tillverkning av snökano-

ner. Upplevelseteknologi och miljödriven företagsutveckling är två begrepp som utgör nya fokus för näringslivsutveckling i kommunen.

Mitthögskolan som efter 2005 har universitetsstatus har ett av sina tre campus i Östersund. De övriga ligger i Örnsköldsvik och Sundsvall. Östersund har idag omkring 5 400 studenter och erbjuder utbildningar inom framförallt samhällsvetenskapliga discipliner.

Kommunorganisationen

Östersunds kommun är idag organiserad i en struktur som bygger mycket på det klassiska receptet ”en nämnd en förvaltning”. Före år 2003 var kommunen organiserad som en mer renodlad beställar-/utförarorganisation. Rester från detta finns i organisationen genom att Tekniska förvaltningen och Serviceförvaltningen fungerar som utförarenheter under Kommunstyrelsen. Kultur- och fritidsförvaltningen agerar som en beställarnämnd för sin verksamhet.



(bilden delvis tagen från www.ostersund.se)

Den politiska mandatfördelningen i samband med förra valet ser ut på följande sätt:

| Parti | % | Mandat |
|--------------------------|------------|-----------|
| Socialdemokraterna | 37,8 | 26 |
| Folkpartiet | 3,3 | 4 |
| Moderata samlingspartiet | 13,7 | 7 |
| Centern | 22,5 | 16 |
| Vänstern | 11,7 | 8 |
| Miljöpartiet | 6,2 | 4 |
| Kristdemokraterna | 4,5 | 4 |
| Ny demokrati | 0,3 | - |
| Totalt | 100 | 67 |

Utvärderingen

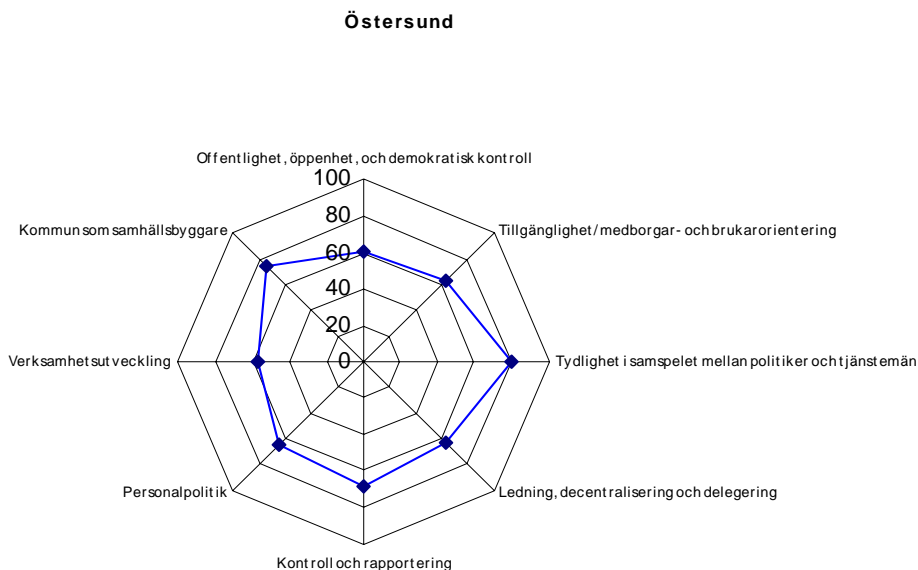
Utvärderingen av Östersunds kommun genomfördes i oktober 2005 och var kommunens första utvärdering enligt Kommunkompassens kriterier. Utvärderingsgruppen har studerat dokument, granskat kommunens hemsida, intranät och genomfört intervjuer med ett 40-tal personer i organisationen. Bland de intervjuade fanns politiker, ledande tjänstemän och fackliga representanter.

Sammanfattning av resultat

Tabell 1 Östersunds kommun år 2005 i förhållande till Kommunkompassens huvudområden

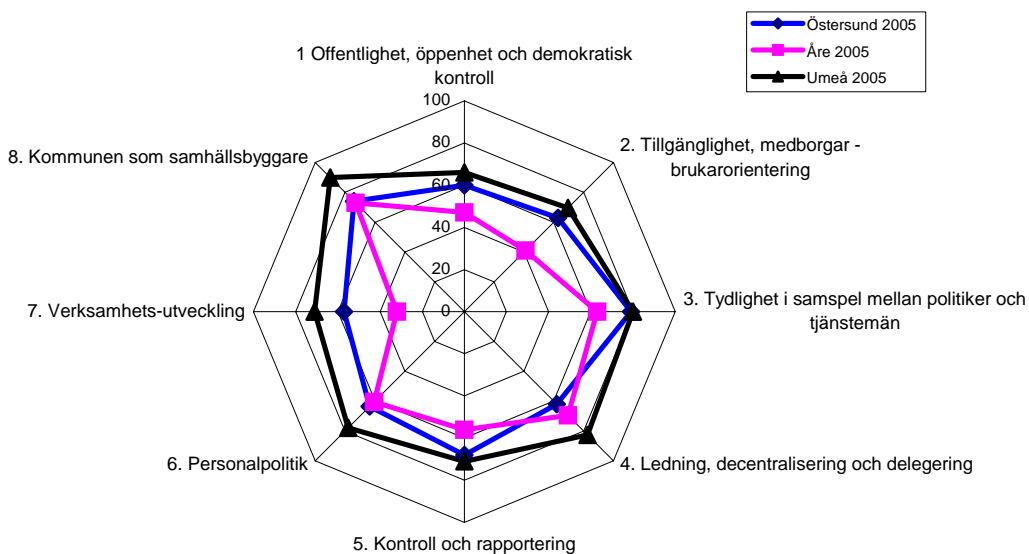
| | |
|---|--------------|
| Offentlighet, öppenhet, och demokratisk kontroll | 60 |
| Tillgänglighet/medborgar- och brukarorientering | 63 |
| Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän | 79 |
| Ledning, decentralisering och delegering | 62 |
| Kontroll och rapportering | 68 |
| Personalpolitik | 63,5 |
| Verksamhetsutveckling | 57 |
| Kommun som samhällsbyggare | 74 |
| TOTALT | 526,5 |

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



Samma utvärdering enligt Kommunkompassen har gjorts i ett 40-tal svenska kommuner. En jämförelse med två av dessa kommuner görs grafiskt nedan.

Kommunkompassen, jämförelse tre kommuner



Sammanfattning av utvärderingen

Enligt kommunkompassens utvärderingsmodell har Östersund sina starkaste sidor inom område 3 – Tydlighet i samspillet mellan politiker och tjänstemän, 5 - kontroll och rapportering, samt 8 – Kommunen som samhällsbyggare. Område 3 och 5 inbegriper båda en värdering av kommunens styr- och uppföljningssystem. Den styrka Östersund uppvisar på dessa områden, indikerar att kommunen har god kontroll på de fundamentala system som måste fungera för att kunna skapa en organisation som kan öka sin effektivitet och produktivitet. En stark koppling mellan politiker och de ut-

förande verksamheterna genom styrning – dialog – uppföljning, skapar också förutsättningar för en organisation som kan reagera snabbt på de omvärldsförändringar som påverkar kommunens tjänsteproduktion. Ett tecken på att dessa system fungerar är kommunens framgångar med den omställning som startats upp efter förvarsnedläggningarna i kommunen. Det som är mest kännetecknande för helhetsbilden utifrån kommunkompassens utvärdering är att det i Östersund inte finns några tydligt svaga områden, utan de åtta områdena är alla väl utvecklade. Kommunen uppvisar en rund ”kompassros” (se ovan) vilket borgar för att Östersund är en kommun som har förutsättningar för att kunna utveckla sig till en föregångskommun avseende många av de olika system som uppmärksammas i kommunkompassen.

Styrkor och förbättringsområden

Nedan sammanfattas Östersunds styrkor och förbättringsområden utifrån Kommunkompassens områden i en enkel punktlista. Resonemang kring dessa punkter återkommer i texten under kapitel tre i denna rapport.

1. Offentlighet och demokratisk kontroll

Styrkor

- Handlingar på Internet genom tillgängligt diarium
- Medborgardelaktighet, (Ungdomsråd, Ungdomsfullmäktige, kommundelsråd, brukarråd)
- Medborgarförslag och bara ”förslag”

Förbättringsområden

- Populärversion av handlingar.
- Slutföra påbörjade i referat av protokoll.
- Egenproducerad information till medborgarna utöver hemsidan.
- Föra ut resultat till medborgarna (jämförelser, brukarundersökningar, måluppfyllelse, m.m.).
- Diskussionssidor Internet (finns men inte speciellt aktiv).

2. Tillgänglighet och medborgar-/ brukarorientering

Styrkor

- Kvalitetspolicy med fokus på brukaren.
- Mycket information på hemsidan.
- Medborgarkontor i Lit.
- Blankettservice
- Återkommande medborgarundersökning
- Många brukarundersökningar
- Nytt synpunkts-/klagomålhanteringssystem

Förbättringsområden

- Framtagande av tjänstedeklarationer, etc.
- Samordna en tryckta informationen – spretig ute i verksamheterna.
- 24-timmarsservice
- Ökad systematik kring analys och förbättringsarbete utifrån brukarundersökningar.

- Utbilda alla kring förhållningssätt och bemötande av brukare.
- Medborgarkontorsfunktion

3. Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän

Styrkor

- Tydlig målstyrningsmodell med ”indikatorer” (ekonomi, volym, kvalitet).
- Tydliga roller politiker tjänstemän.
- God återrapportering av både ekonomi och verksamhet.
- Flera exempel på jämförelser i samband med utvärdering/återrapportering.
- Många arenor för dialog.
- Politiker syns ute i verksamheterna.

Förbättringsområden

- Sista steget i styrkedjan är inte tydligt (enhetens handlingsplan).
- Tydliggöra kopplingen ekonomi – verksamhet i budgetdokumentet/VP.
- Finns gråzon där politikernas och tjänstemäns roller inte är riktigt klara.
- Politikerutbildning under mandatperioden.

4. Ledning, decentralisering och delegering

Styrkor

- Många samarbetsprojekt, internt och externt.
- Finns modell för att beskriva projekt (projektdirektiv).
- God kommunikation och kontakt inom förvaltningar (dialogmöjligheter).

Förbättringsområden

- Klargöra mer om ansvar kring budgetposter, personal, organisation.
- Beskriva chefernas roll tydligare på individplanet (”kontrakt”)
- Stöd för ledare och anställda med problem.

5. Kontroll och rapportering

Styrkor

- Rapporteringssystem med indikatorer (volym, produktivitet och kvalitet).
- Bra koll på alla typer av kostnader.
- Controllerfunktion

Förbättringsområden

- Utvärdering av mål kan utvecklas.
- Kvalitetssäkring av projektuppföljningar.
- Ytterligare uppföljning av avvikelser mot mål under budgetår.
- Öka inslag av kostnadsbudgetering.

6. Personalpolitik

Styrkor

- Enheterna bra kontroll på behov av kompetensutveckling.
- Arbete med kompetensutvecklingsplaner pågår.
- Enighet kring lönekriterier.
- Organisationsdiagnos

- Ledarutvecklingsprogrammet
- Nätverk för dialog mellan chefer.

Förbättringsområden

- Behov av kompetensutveckling kan aggregeras upp på kommunnivå.
- System för att stimulera goda insatser och idéer.
- Kvalitetssäkra medarbetarsamtalen.
- Ledarförsörjning – ”trainee”-program, karriärstegar, etc.
- Uppföljning av kompetensutveckling avseende totalkostnad (arbetstid, vikariekostnader, etc.).
- Kvalitetssäkring av upprättade handlingsplaner för åtgärder utifrån medarbetarenkäten.

7. Verksamhetsutveckling

Styrkor

- Kvalitetsarbete enligt kvalitetspolicyn.
- Många lärande jämförelser med andra kommuner och organisationer.
- Kvalitetspris inom VON, BUN

Förbättringsområden

- Kommunövergripande kvalitetspris?
- Arbete med ständiga förbättringar och förslagsverksamhet kan stimuleras bland personalen.
- Ökad systematik kring lärande jämförelser med andra kommuner/organisationer.
- Systematisera användningen av IT-system för att minska pappersanvändning.

8. Kommunen som samhällsbyggare

Styrkor

- Positiv satsning på förenings- och kulturliv.
- Aktiv satsning på utveckling av näringslivet, t.ex. omställningsarbetet.
- Kommunen har hämtat hem mycket stöd i form av EU-medel.

Förbättringsområden

- Utvecklat kontaktforum för dialog med förenings- och kulturliv.
- Satsa mera på internationella kontakter och utbyte?
-

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 Östersundsbornas 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.

Att känna till de beslut som tas av Kommunfullmäktige, Kommunstyrelse och nämnder i en kommun, är en viktig förutsättning för medborgarna att kunna ta del av och tycka till om viktiga frågor. I Östersund finns stora möjligheter för invånarna att se vad som ska tas upp och vad som avhandlats i de politiska organen. Föredragningslistor, protokoll och handlingar finns tillgängliga på kommunens hemsida. Att göra handlingar tillgängliga för allmänheten via ett offentligt diarium på webben är ovanligt bland sveriges kommuner. Här ska Östersund uppmärksammas, eftersom det gör att viktig information som inte framgår av föredragningslistor och protokoll blir tillgänglig för den intresserade medborgaren.

Kommunalt språk brukar många gånger vara svårt för den som inte är van. Det kan finnas ett stort värde i att försöka popularisera aktuella handlingar för kommunens invånare och därmed göra informationen mer tillgänglig. Det finns en sida på Östersunds hemsidor som är förberedd för att innehålla kortreferat från alla nämndsmöten. Den enda nämnd som prövat på att lägga ut kortreferat av protokoll på denna hemsida är Socialnämnden. Det tycks som om detta har upphört efter sommaren 2005. Varför är oklart. Utvärderarna har hittat ytterligare två exempel på populariserade handlingar. Dels en "light-variant" av tillväxtprogrammet och dels "Vad är det för kul med kommunen?", ett informationsmaterial om kommunal verksamhet som vänder sig till skolbarn. Det finns däremot inga förenklade utgåvor av viktiga dokument som budget, verksamhetsplan, bokslut, m.m. Kunskap om innehållet i dessa dokument kan vara viktiga utifrån ett demokratiskt perspektiv. Det finns några exempel på kommuner som gjort försök med populärutgåvor av centrala kommunala dokument, t.ex. Lomma, Falköping och Botkyrka.

Enligt uppgift skickas alla handlingar inför nämndmöten till pressen. Kommunen bevakas av två tidningar, Östersundsposten och Länstidningen. De intervjuade anser att dessa tidningar genomför en noggrann bevakning av kommunen. Organisationen skickar ut 10-20 pressutskick i månaden och respektive förvaltning ansvarar för dessa utskick. Pressutskicken publiceras på hemsidan. Tidigare har kommunen givit ut en egen tidning för kommunal information, "Vårt Östersund", men denna tidning är idag nedlagd. Genom att inte själv i tryckt form kunna skriva och informera hushållen om viktig information, är kommunen hänvisad till att pressen lyfter och belyser de frågor

som kommunen vill få ut till Östersundsborna. Det kan finnas skäl i att fundera om det räcker med kommunal information som filtreras och sprids genom lokalpressen.

Kommunens hemsida är den kommunikationskanal som kommunen själv äger inflytande över. Mycket av den kommunala informationen finns samlad på hemsidan. Publika datorer på offentliga platser kan vara ett sätt att göra denna information mer tillgänglig. Det finns idag två publika datorer i kommunhusentrén och en dator på medborgarkontoret i Lit, samt knappt 10 datorer på huvudbiblioteket. Dessa datorer kan vara en ingång till kommunal information för de invånare som "ute på stan" vill hitta information om kommunal verksamhet.

Östersund har ett flertal kontaktytor mellan kommunens politiker och invånarna via kommunorganisationen. Framförallt finns ett målmedvetet arbete med att engagera ungdomar i kommunala frågor. Kommunen har genomfört ett årligt ungdomsfullmäktige i åtta år. I ungdomsfullmäktige medverkar elever från gymnasieskolorna. Man berör olika teman som framtidsfrågor, oro, skadegörelse, m.m. Politikerna är ute i gymnasieklasserna innan fullmäktigemötet och för att informera om sitt arbete. Förarbetet inför ungdomsfullmäktige sker på lektionstid och eleverna kan skriva motioner till mötet. Det finns även ett ungdomsråd i kommunen, som med jämna mellanrum träffar politiker. Ungdomsrådet "tycker till" om frågor de själva vill ska diskuteras. De får också uppdrag av politiker att komma med synpunkter kring olika ärenden. Ungdomsrådet har bildat arbetsgrupper kring för dem viktiga frågor. Rådet består av ett 30-tal ungdomar mellan 13 och 26 år.

I Östersund genomförs återkommande kommunalsråd i de olika kommundelarna. Detta görs 2-3 ggr per år. Här medverkar både politiker och tjänstemän. Mötena har karaktären av informations- och diskussionsmöten kring olika frågor. Berörs aktuella och "brännande" frågor kan över 100 personer medverka på mötena. Utöver kommunalsråden finns ytterligare ett antal olika råd där kommunens politiker kan möta Östersundsborna i egenskap av både medborgare och brukare. Det handlar då t.ex. om pensionärs-, handikapp-, föräldra- och boenderåd. Det senare är råd för de boende på olika verksamheter inom Vård- och omsorgsförvaltningens verksamheter.

Det finns möjlighet till direktaccess för medborgarna till kommunfullmäktige genom möjligheten att lägga medborgarförslag. Kommunen har dessutom infört möjligheten för östersundsborna att lägga förslag till utveckling av den kommunala verksamheten via ett e-formulär på hemsidan eller skriftligt via brev. Denna möjlighet är införd för att mer effektivt kunna få in och behandla förslag som inte har digniteten att de behöver behandlas av kommunfullmäktige. Merparten av de förslag som kommer in behandlar frågor som rör "gator och torg" (samhällsbyggnadsfrågor).

Beslutsdelen av kommunstyrelsen möten är offentlig och alla möten i kommunfullmäktige föregås av en allmänhetens frågestund. De flesta nämnder har minst ett öppet sammanträde per år.

Det finns några möjliga förbättringsområden inom detta område för Östersunds kommun. Utvärderarna har inte kunnat finna några exempel på att invånarna har direkt påverkansmöjlighet på viktiga kommunal handlingar som verksamhetsplan, budget eller liknande. Politisk dialog förs med olika grupper kring frågor som indirekt berör t.ex. budgetarbetet, men man har som medborgare ingen direkt möjlighet att påverka utformandet av budgeten genom deltagande någonstans i framtagningspro-

cessen. Detta förfarandet är ovanligt i svenska kommuner, men det finns flera exempel i vårt grannland Norge där hela budgethandlingen går på remiss till invånarna. Så är fallet i t.ex. Kristiansands och Larviks kommuner.

Det finns på kommunens hemsida ett debattforum där medborgare via insändare kan diskutera kring olika teman. Vid utvärderingstillfället var denna debattaktivitet mycket låg. Endast ett område verkade öppet för diskussion och det senast publicerade inlägget härrörde från februari 2004. Denna diskussionssida behöver ses över och vitaliseras.

Alla kommunala politiker finns angivna i ett förtroendemannaregister som finns tillgängligt via kommunens hemsida. Adress och telefonnummer finns för alla politiker, men alla politiker har inte angivet en e-postadress. Användandet av e-post är i dag en viktig kommunikationsväg när det gäller kommunpolitikernas möjlighet till dialog med medborgare. Det finns kommuner som för att öka kommunpolitikernas kommunikationsmöjlighet har tilldelat alla sina politiker en kommunal e-postadress. Exempel på sådana kommuner är Haparanda, Trollhättan och Umeå.

Ett annat område där det finns utvecklingsmöjligheter i Östersund, är kring hur kommunen kommunicerar sina resultat till medborgarna. Det kan tyckas vara en självklarhet att de skattebetalare som står för verksamheten i en kommun också ska veta hur väl "deras" kommun lyckas med att producera "bra" tjänster till sina medborgare. Att visa sina resultat kan göras genom att redovisa hur väl kommunen lyckas genomföra det man föresatt sig att göra utifrån de mål som finns. Detta kan också göras genom att publicera hur väl man står sig i jämförelse med andra som tillhandahåller liknande tjänster som kommunen. Ytterligare ett sätt kan vara ett offentliggöra och sprida resultatet från olika medborgar- och brukarundersökningar.

I Östersund publiceras årsboksluten på kommunens hemsida. Här redovisas måluppfyllelse på kommunövergripande nivå. När det gäller budgetuppföljningar under löpande budgetår, finns det endast tillgängligt material från första halvåret 2004. Ingen sammanfattande bild av måluppfyllelsen presenteras. Det har varit svårt för utvärderarna att hitta jämförelser med andra kommuner publicerade på hemsidan. Det finns många jämförande undersökningar i kommunen, men resultatet från dessa används internt i organisationen.

I Östersund genomförs en medborgarundersökning var tredje år. Resultatet presenteras på presskonferens och det publiceras även på hemsidan. Det finns däremot inget gemensamt förhållningssätt när det gäller att sprida resultat från alla de olika brukarundersökningar som genomförs. Det kan finnas ett stort värde att sprida denna information, då resultat från dessa undersökningar ofta är positivt och det kan finnas ett värde i att medverkande i brukarundersökningar får se att resultatet från undersökningar som görs beaktas i kommunen. Trollhättan är en kommun som samlat på hemsidan försöker visa alla de undersökningar som görs i kommunen. Här redovisas även de rapporter som kommunrevisionen tar fram.

Område 2 Tillgänglighet och brukarorientering

- 2.1 Har kommunen en brukarorienterad förvaltningsfilosofi?
- 2.2 Vilka åtgärder har satts i verket för att förbättra överskådligheten för medborgarna?

- 2.3 Kan brukarna själva påverka serviceutbudet?
- 2.4 Genomförs medborgar- och/eller brukarundersökningar?
- 2.5 Hur är systemet för synpunkts- och klagomålshantering från medborgare/brukare organiserat?
- 2.6 Bedrivs utbildning i att bemöta allmänheten?

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

Östersunds gemensamma förhållningssätt till sina kunder/brukare kommer till uttryck i kommunens kvalitetspolicy. Här nämns begrepp som bemötande och tillgång/tillgänglighet. Dessa begrepp återfinns som två av åtta kommunövergripande lönekriterier. I samband med införandet av kommunens klagomålshantering (se nedan) genomfördes en utbildning för handläggare som möter brukare i sin yrkesroll. På denna utbildning berördes bl.a. hur de anställda förhåller sig till bemötande, samt attityder och förhållningssätt till klagomål. Ca 3 800 medarbetare i alla förvaltningar utom Barn- och utbildningsförvaltningen deltog. Det finns kommuner som utbildat all personal kring förhållningssätt och roller i förhållande till kommunens övergripande syn på brukare. Ett sådant exempel är Kungälv kommun.

En grupp kommuner som kan vara spännande att studera när det gäller olika konkreta sätt att öka gänglighet och bemötande, samt olika sätt att sprida ett gemensamt förhållningssätt till brukaren, är de kommuner som ingår i projektet ”Kommun Direkt”. Projektet leds av Sveriges Kommuner och Landsting och de medverkande kommunerna är Falköping, Mark, Tyresö och Trollhättan.

När det gäller system för att fånga upp Östersundsbornas åsikter både som medborgare och brukare, finns goda exempel i kommunen. Det har gjorts fyra medborgarundersökningar sedan 1994. Detta ger en möjlighet att jämföra undersökningar över tid och enkäten har blivit ett vedertaget sätt att mäta kommunens tjänster mot Östersundsbornas åsikter.

I stort sett alla förvaltningar genomför regelbundna brukarundersökningar gentemot sina brukargrupper. Vid intervjuerna anger de flesta att resultatet från brukarundersökningarna analyseras och leder till märkbara förändringar i verksamheten då problem avslöjas. Det har inte gått att verifiera detta med dokumentation, men intrycket är ändå att så är fallet.

Det finns många andra exempel än enkäter på metoder som används för att bedöma servicekvalitet på kommunens tjänster. Det stora antalet olika råd som tidigare nämnts, är ett viktigt kontaktforum för kommunens politiker för att föra dialog med olika brukargrupper. Andra exempel är utvecklingssamtal med föräldrar i skolan, lokala styrelser på gymnasiet, djupintervjuer av föreningar inom idrott och kultur, branschvisa träffar inom

miljö- och stadsbyggnad, samt den stora äldreomsorgsutvärderingen som gjorts vid länets FoU-enhet.

Östersund har sedan maj 2005 infört ett systematiskt och övergripande klagomålshanteringssystem. Det finns bl.a. en förfrankerad blankett framtagen för medborgarna att fylla i. Kommunen har ett IT-system för registrering och uppföljning av klagomål. Tanken är att avrapportering av antalet klagomål och genomförda åtgärder ska avrapporteras i samband med budgetuppföljningen. En övergripande utbildning har genomförts. Hur systemet kommer att fungera i praktiken kommer att framgå då uppföljningen av inkomna synpunkter/klagomål och påföljder av dessa utvärderas och analyseras.

Östersund har diskuterat möjligheten att införa tjänstegarantier, men har beslutat vänta med detta då kraft läggs på att införa det nya klagomålshanteringssystemet. Tjänstegarantier, servicedeklarationer och liknande är i många kommuner en beskrivning av den tjänst som kan förväntas och därmed också kopplad till just klagomålshanteringssystem. Det finns många exempel på kommuner som arbetat en längre tid med tjänstegarantier eller liknande. Falkenberg, Rättvik, Umeå och Uddevalla är några av dessa kommuner.

Det finns ett brett utbud av information kring olika tjänster som kommunen erbjuder. Denna information finns både på Internet och i skriftlig form i form av verksamhets-specifika broschyrer. Layouten på dessa broschyrer kan i vissa fall uppfattas lite ”sprettig”, vilket ibland kan göra det svårt att direkt identifiera Östersunds kommun som avsändare. Kommunvapnet finns dock oftast med på de publikationer som tas fram. Det finns flera exempel på specialdesignad information till speciella brukargrupper. ”Vad är det för kul med kommunen” är ett undervisningsmaterial för grundskolan. Även vatten och renhållningen har tagit fram ett utbildningsmaterial kallat ”Mitt-paketet”. Tidningen ”nyinflyttad” och speciella informationstillfällen tillgodoser nya Östersundsbor med information. Biblioteken har service för synsvaga.

För många kommuninvånare är det viktigt att kunna ställa frågor direkt till en person och det direkta mötet har fortfarande stor betydelse, trots det utökade informationsutbudet på Internet. Ett gott exempel när det gäller personlig service till medborgarna, finns i medborgarkontoret i samhället Lit. Här samarbetar kommunen med den lokala byföreningen och på kontoret finns även tillgång till en konsumentvägledare. Den senare funktionen är samfinansierad mellan kommunen och regionen. Ett förbättringsområde skulle kunna vara att även skapa en medborgarkontorsfunktion för dem som bor i staden Östersund, t.ex. i rådhuset.

Det finns ett stort antal blanketter tillgängliga på kommunens hemsida. De flesta är för utskrift och ämnade för återsändning via post. När det gäller interaktiva e-tjänster, så kan elever söka gymnasieplats med personlig inloggning via hemsidan. Utöver detta har inte Östersund kommit så långt kring utvecklingen av E-tjänster. Det finns möjlighet att låna böcker i MP3-format från biblioteket. Det finns i nästan inga kommuner som tagit fram ett stort antal e-tjänster. En kommun som kommit en bit på väg är Skövde kommun, där bl.a. förskoleföräldrar kan logga in personligt för att ändra inkomster, schema, m.m.. Det kommunala elbolaget i Skövde har upphandlat ett system där brukarna kan läsa av sin förbrukning på nätet.

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?

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.

Område 3 är kommunens starkaste område enligt Kommunkompassen. Att detta område sticker ut på detta vis är ovanligt om man ser generellt till de helhetsbilder som visar sig vid kommunkompassutvärderingar. Intrycket är att kommunen har skapat en stark styrmodell baserad utvärderingsbara mål och på en förståelse för kommunens övergripande inriktning.

Östersunds kommun har en tydlig planeringscykel för den årliga budgeten och denna process hämtar sin kraft ur kommunens vision och det framtagna tillväxtprogrammet. KS tar efter dialog med verksamheterna fram budgetdirektiv och budgetramar. Nämnden stämmer av mot befintliga planer och plockar fram ur dessa vilka inriktningsmål man vill fokusera på och stämmer av mot budgetdirektiven. Nämnden presenterar sedan ett antal effektmål. Budgeten fastställs av Kommunfullmäktige. Strukturen i budgeten är när det gäller verksamhet en klassisk modell med inriktnings- och effektmål. Kommunen har aktivt arbetat med att få ner antal mål (över 800) till ett mer hanterbart antal. Utifrån respektive nämndsbudget ska alla enheter upprätta en lokal handlingsplan. Inom Vård –och omsorgsförvaltningen görs det på ett förvaltningsgemensamt sätt. På andra håll tycks strukturen på de olika handlingsplanerna variera mer.

I Kommunkompassen belönas mätbarhet avseende mål. Effektmålen i den av Kommunfullmäktige fastställda budgeten i Östersund är i många fall mätbara via olika nyckeltal (indikatorer) avseende framförallt volym och ekonomi. Flera av målen är även mätbara avseende kvalitetstal. Det kan handla om nöjdhet som används inom Kommunstyrelsens förvaltning, Tekniska förvaltningen, Serviceförvaltningen, m.m. Det finns även exempel på andra kvalitetsnyckeltal som är målrelaterade, t.ex. kötid, väntetid, antal återkopplade klagomål, andel elever som upplever att de fått ett bra bemötande.

Ett utvecklingsområde när det gäller att ytterligare förbättra budgetprocessen, skulle kunna vara att försöka föra ihop kostnadselement i budgeten med verksamhetsmål. Idag presenteras storheterna ekonomi och verksamhet var för sig. Det går inte att generellt se kopplingen mellan enskilda mål och den kostnad de har i budgeten. Detta är ingen lätt

sak, men det finns en möjlighet för Östersund att pröva detta genom uppdraget inför 2006 års budget, där det sägs att nämnderna ska anpassa verksamheten till en ramminskning med 5 %. I detta arbete bör det rimligtvis skapas kopplingar mellan relevanta och mätbara resultatnivåer på effektmålen och den föreslagna ekonomiska fördelningen av rambudgeten. Ett arbete med att öka koppling mellan mål och ekonomi pågår i många olika kommuner. Ett spännande exempel att studera kan vara samarbetet mellan Luleå, Linköping, Uppsala, Umeå och Lund, där dessa kommuner ämnar göra jämförelser mellan olika verksamheter avseende produktivitet. Dessa jämförelser ska påverka budgetarbetet.

När det gäller Kommunfullmäktiges löpande budgetuppföljningen under året ligger tonvikten på ekonomi. I augustiuppföljningen skall dock även effektmål stämmas av. Detta görs föredömligt och uppföljning av mål i budget genomförs i alla verksamheter. Målen avrapporteras även i bokslut. Inom Barn- och utbildningsnämnden gör skolan årliga kvalitetsredovisningar på enhetsnivå som aggregeras upp till förvaltningsnivå. Eftersom denna redovisning delvis bygger på nationella mål, är den inte helt synkroniserad med de mål som nämnden har fått av Kommunfullmäktige, vilket kan försvåra tydligheten i uppföljning och även när det gäller förståelse bland politiker som ska utläsa resultatet av verksamheten.

Kommunfullmäktige genomför uppföljningar av med olika tema under budgetåret. Under förra budgetåret studerades inflytande och under innevarande budgetår fokuserar man på bemötande.

Även om Östersund har kommit en bit på väg, kan ett förbättringsområde vara att försöka hitta olika flera sätt att mäta verksamhet löpande under budgetåret och föra ihop verksamhetsrapportering med ekonomirapportering ytterligare.

Östersunds kommun har tidigare varit organiserad som en beställar-/utförarorganisation. Denna organisation har i stort sett lämnats sedan år 2003 till förmån för en klassisk nämnd-/förvaltningsorganisation. Visa delar finns fortfarande kvar inom teknisk och serviceverksamhet. Många menar vid intervjuerna att ett arv från den gamla organisationen är en insikt i organisationen kring de olika rollerna som politiker och tjänstemän har. Uppdelningen i "VAD-frågor" och "HUR-frågor" anses vara relativt tydlig i Östersund och problem i den gråzon som finns löses genom dialog. Den tydliga styrmodellen stärker klarheten i de olika rollerna. Tillgång till mötesplatser där politiker och tjänstemän kan diskutera strategiska frågor är en förutsättning för ett ömsesidigt förtroende. I Östersund finns flera sådana arenor för strategisk diskussion. Kommunen genomför både boksluts- och budgetberedning en gång per år. Här medverkar nämndspresidier, styrelser, förvaltningschefer och chefer i bolag. Det finns en politisk grupp (Pol Plan) som diskuterar planer med tjänstemän inom miljö och samhällsbyggnad m.fl. Finansutskottet träffar ledningar och styrelser i bolag några gånger per år kring ägardirektiv och budget.

Att veta hur bra kommunens verksamheter är i förhållande till andra kommuner är en viktig måttstock för både politiker och tjänstemän. Det finns ett flertal exempel på jämförelser med andra inom alla nämnders ansvarsområden. Vård- och omsorgsförvaltningen gör jämförelser med 80-90 andra kommuner som säkrat sin statistik. Förvaltningen har ett mångårigt samarbete med 5 kommuner avseende

jämförelser inom handikappomsorg. Barn- och utbildningsförvaltningen jämför sig bl.a. med Örnsköldsvik och Karlstad.

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.

Inom detta område är det starkaste kännetecknet de många olika samarbetsprojekt som finns i Östersund. Det handlar då om dels samarbetsprojekt inom den egna organisationen, dels om projekt där andra parter är inblandade. Några av de interna projekten är:

- Resurscentrum där personal samverkar mellan social- och barn-/ungdomsförvaltning.
- FABU – främjandegruppen, samverkan kring ”mjuka frågor” där nämndordförande, viceordföranden och förvaltningschefer från mjuka förvaltningar deltar.
- Plangruppen
- Arbetet med strategier för ett hållbart Östersund.

När det gäller projekt där även externa parter är inblandade, är ”omställningen” ett spännande projekt som engagerar många i Östersund. ”Omställningen” är ett arbete som startade upp efter riksdagens besked år 2004 att all militär verksamhet i Östersund skulle läggas ned. Syftet med projektet är att så fort som möjligt ”ställa om” och skapa nya arbetstillfällen istället för de som går förlorade. Huvudinriktningarna är hälsa, miljö och besöksnäring. I ”Omställningen” samarbetar Länsstyrelsen i Jämtlands län, kommunerna Östersund, Krokoms, Berg, Bräcke, Härjedalen, Ragunda, Strömsund och Åre, Jämtlands läns landsting, Länsarbetsnämnden, Mittuniversitetet samt näringslivet i Jämtlands län.

Några exempel på samarbetsprojekt med externa parter kan nämnas:

- Gemensam nämnd för upphandling. Åre, Krokoms, Härjedalens och Östersunds kommuner.
- Björntandsprojektet på Frösön. Kommun och företag samverkar. (EU-projekt)
- Byggande av ny skidstadium. Samverkan mellan Jämtkraft, Idrottsrörelsen och Kultur och fritidsförvaltningen. (EU-projekt)
- NTA – främjandet av naturvetenskaps och teknikprojekt. Samverkan mellan näringsliv, skola och Kungliga vetenskapsakademien.
- Östersund, Strömsund och Krokoms har gemensamt kommunförbund för räddningstjänsten.
- Ett gemensamt gymnasieförbund samordnar gymnasieskolorna i Bräcke, Krokoms, Ragunda och Östersunds kommuner.
- Fritid Z, samverkan mellan länets kommuner kring fritidsfrågor.
- Barn Z, samverkan inom länet kring utbildningsfrågor

Det finns ytterligare flera olika samarbetsprojekt, vilket är ett tydligt tecken på Östersunds roll som en stark aktör i många olika nätverk.

Mallar och riktlinjer för att beskriva projekt är ovanligt i svenska kommuner. Detta finns Östersund. Dessa ”projektdirektiv” innehåller rubrikerna Inledning/uppdrag, Syfte/mål, Avgränsningar, Projektorganisation, Budget, Tid och aktivitetsplan. En utveckling av dessa projektdirektiv skulle kunna vara att redovisa nedlagd arbetstid under budget, eftersom detta oftast är den största kostnadsposten i samarbetsprojekt av den form som kommunen medverkar i.

Det finns inom alla verksamheter regelbundna möten på olika nivåer där det sker samspel och dialog mellan chefer i förvaltningen. På många håll sker även återkommande planeringsdagar, studieresor eller andra aktiviteter där ledare i organisationen kan träffas. Den enskilda chefen utvärderas dels i utvecklingssamtalet och dels genom den övergripande medarbetarenkät som genomförts och ska genomföras återkommande. Kommunens ledarpolicy är det dokument som beskriver chefernas uppdrag i organisationen. Ett utvecklingsområde skulle kunna vara att bryta ned denna policy till ett enskilt åtagande för respektive chef i form av någon form av avtal eller kontrakt knutet till respektive tjänst och verksamhet. Ett annat utvecklingsområde skulle kunna vara att tillgodose stöd i ledarskapet vid personliga problem eller när något annat påverkar ledarrollen negativt. Det finns några kommuner som upphandlat stöd till ledare och även till annan personal, med insikten att problem oavsett om de finns på jobbet eller hemma, hämmar arbetet och gör personalen mindre effektiv. Exempel på sådana kommuner är Kungälv, Umeå och Botkyrka.

Ett område där utvärderarna har funnit oklarheter, är hur stor frihet enheterna i förvaltningarna har när det gäller att själva omdisponera resurser inom budgetramar, genomföra organisatoriska förändringar och disponera över-/underskott i budget mellan budgetår. Intrycket är att det fungerar lite olika i olika förvaltningar. Gemensamt är dock att budget nollställs vid bokslut avseende både över- och underskott, vilket

kan ha till effekt att pressen för kostnadseffektivitet kan minska. Tidigare har alla verksamheter haft frihet att föra över och underskott mellan budgetåren. Enligt uppgift var det problem med ett ständigt växande underskott i vård och omsorgsförvaltningen som tvingade kommunen till ett system med nollställning av budget.

Område 5 Kontroll och rapportering

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

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

Område 5 är ett starkt område i Östersund. Kommunen har ett rapporteringssystem inom förvaltningarna som ger intryck av att hålla hög grad av systematik. Både ekonomi och verksamhet följs upp. Det finns exempel på många olika nyckeltal som kontinuerligt redovisas inom olika verksamheter. Till exempel inom Vård- och omsorgsförvaltningen följs sjuktal, övertid, miljötal, klagomål, avvikelser på verksamhet och väntetider särskilt boende. Det finns exempel på både volym-, ekonomi- och kvalitetsmått.

Avvikelser från budget och mål kontrolleras kontinuerligt i kommunen. Nämnd som inte håller budget under löpande år får komma en gång per månad och redogöra för sina åtgärder inför Finansutskottet. Det finns tre anställda med övergripande controllerfunktion i organisationen. Dessa arbetar med att kontrollera och förbättra styrsystemet. De arbetar även med bl.a. måluppfyllelseanalys och utredningsuppdrag.

Kommunen har fortfarande mycket av arvet från beställar-/utförarmodellen kvar i organisationen. Internfakturerings används inom teknisk och serviceförvaltning.

När det gäller budgeteringsmodell i Östersund utgår denna i stort från ramfördelning. Ett sätt att stärka budgetprocessen skulle kunna vara att föra in inslag av kostnadsbudgetering, dvs. en budget som är baserad på information om faktiska kostnadselement för produktion av en specifik tjänst. Det finns ett politiskt uppdrag om att utarbeta en ny budgetfördelningsmodell. Ett intressant exempel att studera och som nämnts tidigare är samarbetet mellan Luleå, Linköping, Uppsala, Umeå och Lund där man försöker finna jämförelser avseende produktivitet och effektivitet som en del i budgetarbetet.

Ett annat förbättringsarbete skulle kunna vara att kvalitetssäkra uppföljning av de olika projekt som genomförs i kommunen. Det tycks för utvärderarna som om detta sker på olika sätt och den mall för beskrivning av projekt som finns, styr inte alltid uppföljningen av projekt. Ibland har det varit svårt att hitta uppföljningar och utvärderingar. Det kan finnas en risk med den mångfald av olika samarbetsprojekt som finns i kommunen att detta kan bli kostandsdrivande och drabba ”löpande” linjeverksamhet.

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.

Kunskap om organisationens kompetensbehov finns framförallt utifrån enhetsperspektiv. Här finns en god kunskap om de behov som personalen. Denna kunskap inhämtas framförallt från medarbetarsamtalet. Förvaltningarna summerar ofta upp behovet och genomför ibland gemensamma utbildningar. På kommunövergripande nivå sker ingen systematisk kartläggning av det totala kompetensbehovet som finns i organisationen. Ibland identifieras efterfrågans kompetens genom diskussion med förvaltningschefer eller på annat sätt. Kommunövergripande insatser sker dels efter identifierade behov (ledarskapsutbildning), men kanske framförallt efter statliga krav kring t.ex. höjning av utbildningsnivån inom t.ex. vårdsektorn och skolan.

Ett utvecklingsområde kan vara att på ett mer konsekvent sätt mäta insatser inom kompetensutvecklingsområdet avseende inte bara kostnader för externa kurser, utan också avseende nedlagt utbildningstid, vikariekostnader, etc.

Personliga utvecklingsplaner upprättas i samband med medarbetarsamtalet. Det tycks finnas olika åsikter om hur frekvent medarbetarsamtalen genomförs och i vilken mån dessa bekräftas med skriftliga personliga planer. Frekvensen på medarbetarsamtalen mättes i samband med medarbetarenkäten som gjordes för några år sedan. Då sa sig endast 30 % av personalen få systematiska medarbetarsamtal. Intrycket är att det blivit bättre de senare åren. Det kan finnas ett värde i att kvalitetssäkra genomförandet av medarbetarsamtal.

Karriärstegar och ”Trainee-program” kan vara ett sätt att fånga upp och utveckla duktig personal inom organisationen. Karriärstegar har funnits inom Barn- och ut-

bildningsförvaltningen. Exempel på ”Trainee-program” finns inom kommunerna som samverkar i GR-samarbetet (Göteborgsregionen) och inom 4yes-kommunerna (Lomma, Kävlinge, Staffanstorps och Svedala).

Östersund tycks ha kommit en god bit på väg när det gäller att utnyttja individuell lönesättning som ett sätt att driva utveckling av kommunens verksamheter framåt. Kommunen har åtta övergripande lönekriterier som utgår från Östersunds kvalitetspolicy. Intrycket är att de flesta i organisationen är positiva till lönesättningssystemet, trots att detta inte är fullkomligt. Bland annat framfördes synpunkter på att kunskapen om de olika lönekriterierna och hur dessa ska tolkas måste bli bättre ute på de enskilda arbetsplatserna. Detta gäller både bland chefer och bland arbetstagar.

Det finns andra sätt än att betala med individuell lönesättning för att belöna ett gott arbete. I Östersunds kommun förekommer på några arbetsplatser att man där använder t.ex. möjlighet till fortbildning som belöning för goda insatser i jobbet. På vissa ställen används även uppmärksamhet och möjlighet att få sprida bra arbetssätt till andra som belöning för utvecklingsinsatser. Här finns möjlighet för kommunen att genom ökad systematik skapa morötter och stöd för dem som utvecklar arbete och organisation ute i verksamheterna.

Arbetsmiljöarbetet som genomförs i kommunen löper på övergripande nivå ihop i den medarbetarenkät som genomförts i kommunen för några år sedan. En ny mätning ska göras våren 2006. fördelen med denna mätning är att det går att mäta på olika nivåer från helhet, över förvaltning och område ner till enskild enhet. Personalavdelningen har kontrollerat så att alla verksamheter har tagit fram handlingsplaner utifrån förra medarbetarenkätens resultat. Den nya utvärderingen blir en värdemätare på om det skett förbättringar jämfört med förra mättillfället. Handlingsplanerna har inte följts upp och utvärderats kommuncentralt, vilket skulle kunna vara ett sätt att få en överblick på insatserna i arbetsmiljöarbetet.

Östersunds kommun bedriver ett framsynt ledarutvecklingsprogram som kan vara en förebild för andra kommuner. Utbildningsprogram genomförs för alla chefer under förvaltningschefsnivån. Det skall vara klart 2007 och omfattar totalt 22 dagar. Det består av tre delar:

1. Hur fungerar en politiskt styrd organisation?
2. Det egna ledarskapet
3. Faktadel kring personalfrågor, ekonomi, konsten att upphandla

Alla grupper följs av faddrar från förvaltningschefgruppen. Förvaltningscheferna kan där föra en dialog med kursdeltagarna och återföra synpunkter till ledningsgruppen. Både kommunalråd och kommunchefen medverkar som föreläsare på utbildningen. De medverkande utbildningsgrupperna är sammansatta tvärsektorielt avseende ålder, kön och bakgrund. Genom utbildningen har från denna fristående nätverk bildats, där medverkande chefer kan föra en dialog kring bland annat ledarskapsfrågor. Dessa grupper har egna projektplatser på kommunens Intranät. Ytterligare ett forum för diskussion och dialog mellan kommunens chefer är på de chefsdagar som arrangeras kring olika teman varje år vid två olika tillfällen.

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).

Det är vanligt att just område 7 ger en relativt låga poängsumma för de kommuner som utvärderas enligt kommunkompassen. Med bakgrund av detta når Östersund en hög nivå, trots att området poängmässigt inte sticker ut jämfört med de övriga i utvärderingen.

Det finns i kommunen en kvalitetspolicy sedan 1996 (reviderad 2004) som innehåller dimensionerna bemötande, tillgång/tillgänglighet, inflytande och kompetens. Dessa dimensioner ska enligt policyn genomsyra all verksamhet i kommunen. De ska tas upp i de olika sektorsplanerna. Östersund arbetar med att införa ett miljöledningssystem som bygger på standarden ISO 14 001. Bedömningen är att det kommunövergripande kvalitetssystem i Östersund är en integrerad del i kommunens styr- och uppföljningssystem.

Jämförelser med andra som producerar samma tjänster, är en viktig kunskapskälla för att bedöma effektivitet i arbetssätt och kvalitet på de tjänster som levereras. I Östersund finns många exempel på sådan "Bench Marking". Det finns i kommunen flera exempel på alternativa utförare än kommunen, vilket ökar möjligheten till jämförelser. Inom äldreomsorgen finns det ca 25 % alternativa driftsformer och inom gata-/parkverksamhet konkurreras ut all verksamhet. På skolans område finns flera friskolor och frigymnasier. Här finns många tillfällen till lärande jämförelser.

Olika verksamheter jämför sig lite noggrannare med flera olika kommungrupperingar som avseende olika nyckeltal. Äldreomsorgen gör jämförelser med 80-90 kommuner som säkrat statistik och nyckeltal. I denna grupp har man valt ut bl.a. Helsingborg, Karlstad, Falkenberg och Halmstad som goda förebilder och där man kan hämta goda exempel. IFO-verksamheten i kommunen har startat ett liknande jämförelseprojekt. Även inom teknisk verksamhet och inom samhällsbyggnadsförvaltningen finns jämförelseprojekt.

Arvet efter en tidigare renodlad beställar-/utförarverksamhet i kommunen, syns genom att de flesta förvaltningar upprättar kontrakt med sina enheter. Både tekniska och

serviceförvaltningen är fortfarande renodlade utförarenheter. Arbetsmodellen med avtal/kontrakt inom vissa delar av organisationen kan innebära ökad fokuseringen på kvalitet på de tjänster som levereras. Detta är mycket beroende på hur kontrakten utformas och om dessa följs upp på ett tydligt sätt. Utvärderarna har inte haft möjlighet att undersöka hur det ser ut i Östersund avseende detta.

Att positivt uppmärksamma och belöna ett gott arbete kan vara ett sätt att driva kvalitetsutveckling framåt. Inom Vård- och omsorgsförvaltningen har det under några år funnits ett årligt kvalitetspris. Det går att lämna in förslag och en jury avgör vem som erhåller priset. Bedömningen vilar på kommunens kvalitetspolicy. Även Barn- och utbildningsförvaltningen har innevarande år infört ett liknande pris. En ytterligare utveckling av detta koncept skulle kunna vara att alla förvaltningar inför ett pris eller att kommunen inrättar ett övergripande pris. Det finns exempel på kommuner som har övergripande kvalitetsutmärkelser eller pris, t.ex. Göteborg, Stockholm, Umeå och Trollhättan.

Ett annat sätt att stimulera till nytänkande och utveckling är att skapa system där positiva idéer från personal i verksamheten kontinuerligt fångas upp och omsätts i handling. I många kommuner finns en tynande förslagsverksamhet som inte fångar in speciellt många förslag. I Östersund finns en sådan "förslagslåda" inom Teknisk förvaltning och övriga verksamheter hänvisar till att goda förslag fångas upp inom ramen för arbetsplatsträffar. Det kan dock inte urskiljas något enhetligt och systematiskt angreppssätt för hur detta går till. Det finns inte några tydliga kommunala förebilder inom detta område, utan man får gå över till näringslivet för att hitta system för att arbeta systematiskt med utveckling utifrån personalens förslag och idéer.

Östersund har som så många andra kommuner många stödjande IT-system inom organisationen. Som hos så många andra organisationer tycks inte IT-stödet innebära någon effektivisering när det gäller att t.ex. minska hanteringen av papper. Inom Östersunds kommun har användningen av papper ökat 4 gånger de senaste åren. Det finns få exempel på kommuner som kan visa på en omvänd trend när det gäller pappersförbrukning. Kungälv är dock ett sådant exempel, där man sedan år 2000 har minskat sin användning av papper med 40 %.

Område 8 Kommun 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.

När det gäller stöd till förenings- och kulturliv, finns här många goda exempel på både ekonomiskt och personellt stöd. Kommunen ger kommunens olika föreningar aktivitetsstöd, driftsbidrag, hyressubventioner och i viss mån även investeringsstöd

till lokaler. En mötesplats för föreningsliv finns i det gamla tingshuset som idag är en föreningsdriven lokal. Kulturnämnden tillhandahåller ett gammalt ålderdomshem till konstverksamhet – ”Härke Konstcentrum”.

Mest kända evenemang inom kulturen i Östersund är Storsjöran. Kommunen arrangerar även en återkommande bluesfestival. Värt att nämna inom kulturlivet är Läns-
museet Jamtli som drivs i samverkan mellan kommunen och Landstinget. Ett utvecklingsområde inom fritids- och kulturverksamhet skulle kunna vara att hitta en representativ motpart som kan företräda dels fritidsföreningarna och dels kulturverksamheten i diskussioner med kommunen. Inom föreningslivet finns mötesforum, men dessa skulle gå att utveckla.

Kontaktytorna med näringslivet är omfattande. Dels görs företagsbesök och dels förekommer återkommande företagarräffar. De senare sker ofta i samverkan med kommunens företagarföreningar. Medverkande representanter från kommunen på träffar och möten är både tjänstemän och politiker. Kommunens omställningsprojekt är ett mycket gott exempel på samverkan mellan ett stort antal olika aktörer, kring frågan att skapa ersättningsjobb för de som försvinner i samband med nedläggningen av kommunens regementen. Samverkande parter i detta arbete är som tidigare nämnts Länsstyrelsen i Jämtlands län, kommunerna Östersund, Krokoms, Berg, Bräcke, Härjedalen, Ragunda, Strömsund och Åre, Jämtlands läns landsting, Länsarbetsnämnden, Mittuniversitetet samt näringslivet i Jämtlands län.

Det finns flera exempel på internationellt samarbete i Östersund. Kommunen har vänorter i Norge, Finland, Danmark och Polen. Det mesta av vänortsutbytet är av besökskaraktär. Ett utvecklingsområde skulle kunna vara att inleda ett mer operativt samarbete med vänorterna.

Kommunen har sökt kontakt med andra kommuner i Europa inför det uppstartade omställningsarbetet, men inget samarbete har etablerats kring dessa frågor. Man har även deltagit i en nätverksträff inom ”Global Digital Cities”, men kommunen har ännu inte beslutat om fortsatt deltagande. Ett nätverk som kommunen arbetar aktivt i är Interreg. III projektet mellan sex olika städer, däribland Östersund, S:t. Petersburg och Trondheim, som samarbetar kring regional utveckling.

En viktig internationell kontakt har kommunen genom kommunstyrelsens ordförande som medverkar i EU:s regionkommitté och flera andra EU-anknutna nätverk. Kommunen medverkar även i flera EU-finansierade projekt.

4. Poängsammanställning

Kommunens resultat per område

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

| Kommunkompassen - Resultat av huvudområden och delfrågor Östersunds kommun | | | | | | | | |
|--|-----------|------------|-----|---|-----------|------------|-----|--|
| | max-poäng | egna poäng | % | | max-poäng | egna poäng | % | |
| 1 Offentlighet och demokratisk kontroll | | | | 3 Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän | | | | |
| 1.1 Hur informeras medborgarna? | 40 | 24 | 60% | 3.1 Hur är kvaliteten på målformuleringsarbetet? | 30 | 27 | 90% | |
| 1.2 Hur främjas medborgarnas engagemang? | 40 | 30 | 75% | 3.2 Hur är delegation och ansvarsfördelning mellan politisk och tjänstemannanivå? | 20 | 17 | 85% | |
| 1.3 Hur informeras medborgarna om resultat? | 20 | 6 | 30% | 3.3 Hur rapporterar tjänstemännen till den politiska nivån och vilka möjligheter har politikerna att utöva tillsyn över förvaltningen? | 30 | 24 | 80% | |
| | | | | 3.4 Hur främjas den ömsesidiga förståelsen av uppgifter, roller och spelregler mellan politiker och tjänstemän? | 20 | 11 | 55% | |
| 2 Tillgänglighet och medborgar-/brukarorientering | | | | 4 Ledning, decentralisering och delegering | | | | |
| 2.1 Har kommunen en brukarorienterad förvaltningsfilosofi? | 10 | 1 | 10% | 4.1 Vilken frihet har institutionerna/resultatenheterna i sin resursdisponering? | 30 | 16,5 | 55% | |
| 2.2 Vilka åtgärder har satts i verket för att förbättra överskådligheten för medborgarna? | 20 | 15 | 75% | 4.2 Hur utnyttjas möjligheter till samarbete och samordning över sektorsgränserna? | 20 | 18 | 90% | |
| 2.3 Kan brukarna själva påverka serviceutbudet? | 20 | 12 | 60% | 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 | 18 | 90% | |
| 2.4 Genomförs brukar-/medborgarundersökningar? | 20 | 18 | 90% | 4.4 Hur beskrivs förvaltningsledningen? | 20 | 5 | 25% | |
| 2.5 Hur är systemet för synpunkts- och klagomålshantering från medborgare/brukare organiserat? | 20 | 12 | 60% | 4.5 Hur utövas den centrala ledningen över underställda avdelningar/enheter? | 10 | 4,5 | 45% | |
| 2.6 Bedrivs utbildning i att bemöta allmänheten? | 10 | 5 | 50% | | | | | |

| | max- poäng | egna poäng | % | | max- poäng | egna poäng | % |
|--|---------------|---------------|-----|---|---------------|---------------|-----|
| 5 Kontroll och rapportering | | | | 7 Verksamhetsutveckling | | | |
| 5.1 Hur detaljerat är rapporterings-systemet? | 40 | 36 | 90% | 7.1 Hur metodiskt sker utveck-ling av kvalitetssystem? | 20 | 10 | 50% |
| 5.2 Hur sker rapporteringen från tvärssektoriella projekt och pro-gram, avseende processer och resultat? | 20 | 4 | 20% | 7.2 Strategisk serviceutveckling. | 20 | 16 | 80% |
| 5.3 Strategier för att synliggöra kostnader. | 20 | 12 | 60% | 7.3 Tillvaratas de anställdas erfa-renheter och kreativitet på ett aktivt sätt? | 20 | 9 | 45% |
| 5.4 Kontroll- och uppföljningsruti-ner. | 20 | 16 | 80% | 7.4 Användning av Internet, Int-ranät eller motsvarande i ärendebehandling, service-produktion och uppföljning. | 20 | 10 | 50% |
| | | | | 7.5 Hur aktivt används jämförel-ser som ett led i service- och organisationsutvecklingen? | 20 | 12 | 60% |
| 6 Personalpolitik | | | | 8 Kommunen som samhälls-byggare | | | |
| 6.1 Hur stor vikt läggs vid perso-nalutvecklingsåtgärder? | 20 | 8 | 40% | 8.1 Vad gör kommunen för att stötta föreningslivet? | 40 | 26 | 65% |
| 6.2 Förekommer prestationslönesy-stem? | 20 | 12 | 60% | 8.2 Kommunens samverkan med kulturlivet. | 20 | 18 | 90% |
| 6.3 Förekommer arbetsmiljöunder-sökningar? | 10 | 7 | 70% | 8.3 Kommunen som partner för näringslivet. | 20 | 16 | 80% |
| 6.4 Förekommer medarbetarsam-tal? | 20 | 14 | 70% | 8.4 Kommunens internationella kontakter. | 20 | 14 | 70% |
| 6.5 Genomförs ledarutvecklings-program? | 20 | 15 | 75% | | | | |
| 6.6 Hur systematisk är budgetering och uppföljning av kompetens-utveckling? | 10 | 7,5 | 75% | | | | |

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

| Kriterium | Åre 2005 | Härnösand 2005 | Uddevalla 2005 | Umeå 2005 | Östersund 2005 |
|------------------|-----------------|---------------------------|---------------------------|------------------|---------------------------|
| 1 | 47 | 50 | 76 | 66 | 60 |
| 2 | 41 | 40 | 81 | 69,5 | 63 |
| 3 | 63 | 30 | 86 | 80 | 79 |
| 4 | 69,5 | 44 | 75 | 82,5 | 62 |
| 5 | 56 | 33 | 76 | 71 | 68 |
| 6 | 60,5 | 39 | 67,5 | 78 | 63,5 |
| 7 | 32 | 31 | 68 | 71 | 57 |
| 8 | 73 | 72 | 80 | 90 | 74 |
| Totalt | 442 | 339 | 609,5 | 608 | 526,5 |

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