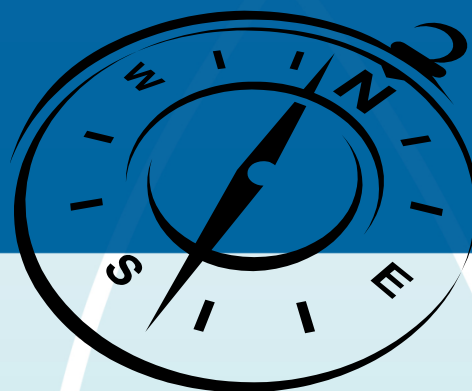


KommunKompassen

ANALYS AV

ÖSTERSUNDS KOMMUN

2015



Innehåll

1	Vad är Kommunkompassen?	3
2	Östersund kommun i förhållande till Kommunkompassen: En sammanfattande genomgång	4
3	Detaljerad genomgång i förhållande till Kommunkompassens åtta områden.....	5
	Område 1 Offentlighet och demokrati	5
	Område 2 Tillgänglighet och brukarorientering	9
	Område 3 Politisk styrning och kontroll	11
	Område 4 Ledarskap, ansvar och delegation	14
	Område 5 Resultat och effektivitet	16
	Område 6 Kommunen som arbetsgivare personalpolitik.....	19
	Område 7 Verksamhetsutveckling	21
	Område 8 Kommunen som samhällsbyggare	24
4.	Översikt av poängfördelning.....	28

1 Vad är Kommunkompassen?

Kommunkompassen är ett verktyg för utvärdering och analys av kommuners sätt att arbeta. Verktøget togs fram i mitten av 1990-talet 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 sig av Kommunkompassen sedan år 2002. Kommunkompassen reviderades år 2010 för att kunna fånga upp nya viktiga utvecklingstrender som påverkar den offentliga sektorn. Revideringen har gjorts tillsammans med KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon) i Norge, KL (Kommunernes Landsforening) i Danmark, KREVI (Det kommunale och regionale evalueringsinstitut) i Danmark samt Oslo Universitet (professor Harald Baldersheim) och Agder Universitet (professor Morten Øgård).

Kommunkompassen analyserar en kommun utifrån samspelet mellan

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

Kommunkompassen utvärderar inte verksamhetens resultat utan sättet att leda den och sättet att samspela i organisationen.

Vid en utvärdering inhämtar utvärderarna information från tre källor:

- Intervjuer
- Officiella dokument
- Kommunens hemsida.

Resultatet sammanställs i en rapport som innehåller en 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 demokrati
- Tillgänglighet och brukarorientering
- Politisk styrning och kontroll
- Ledarskap, ansvar och delegation
- Resultat och effektivitet
- Kommunen som arbetsgivare - personalpolitik
- Verksamhetsutveckling
- Kommunen som samhällsbyggare.

En kommun som utvärderas med hjälp av Kommunkompassen får som resultat värdefull information om både styrkor och förbättringsområden. För att kunna få inspiration till förbättringar, hänvisas i rapporten ofta till kommuner som kan ses som förebilder inom olika områden. 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.

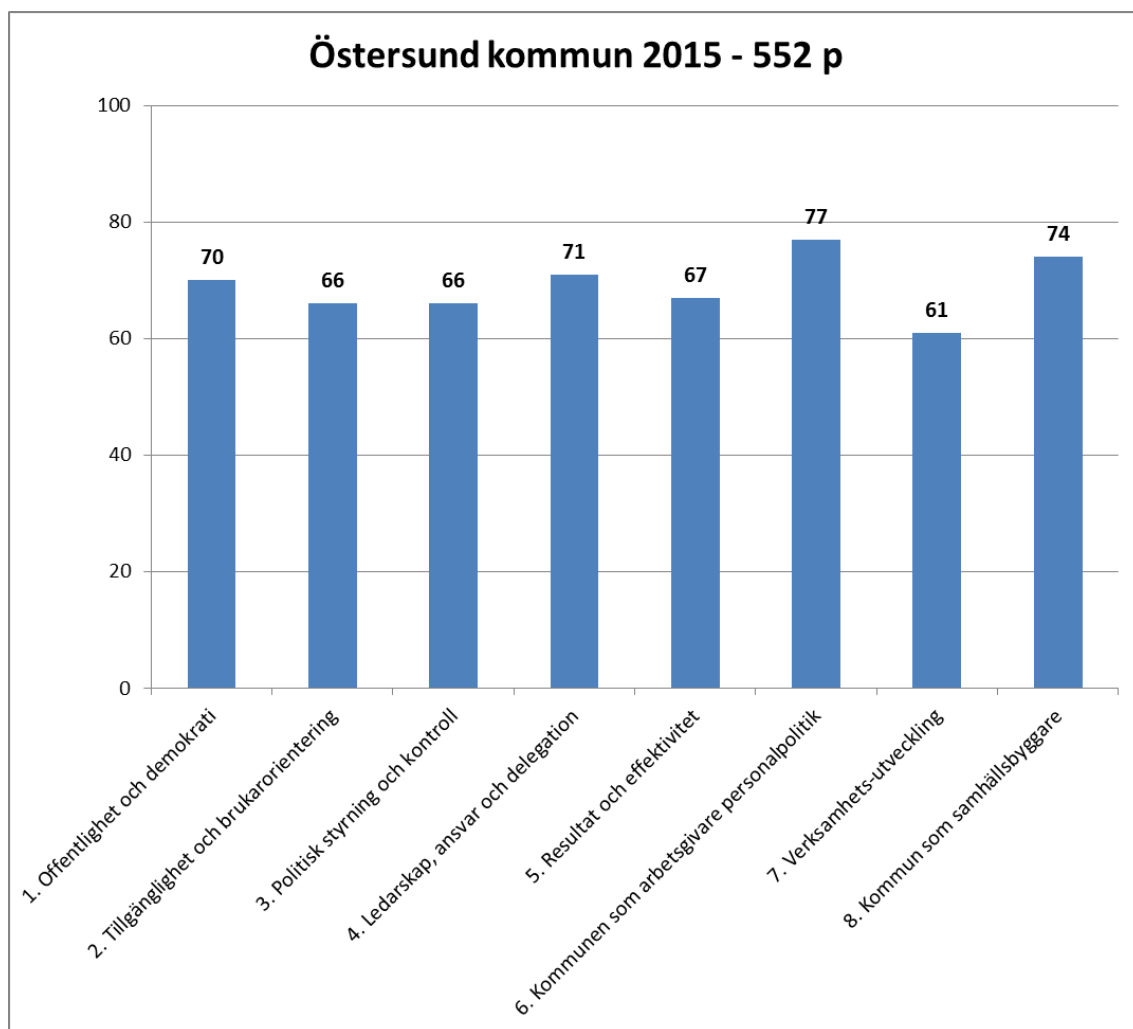
2 Östersunds kommun i förhållande till Kommunkompassen: En sammanfattande genomgång

Utvärderingen

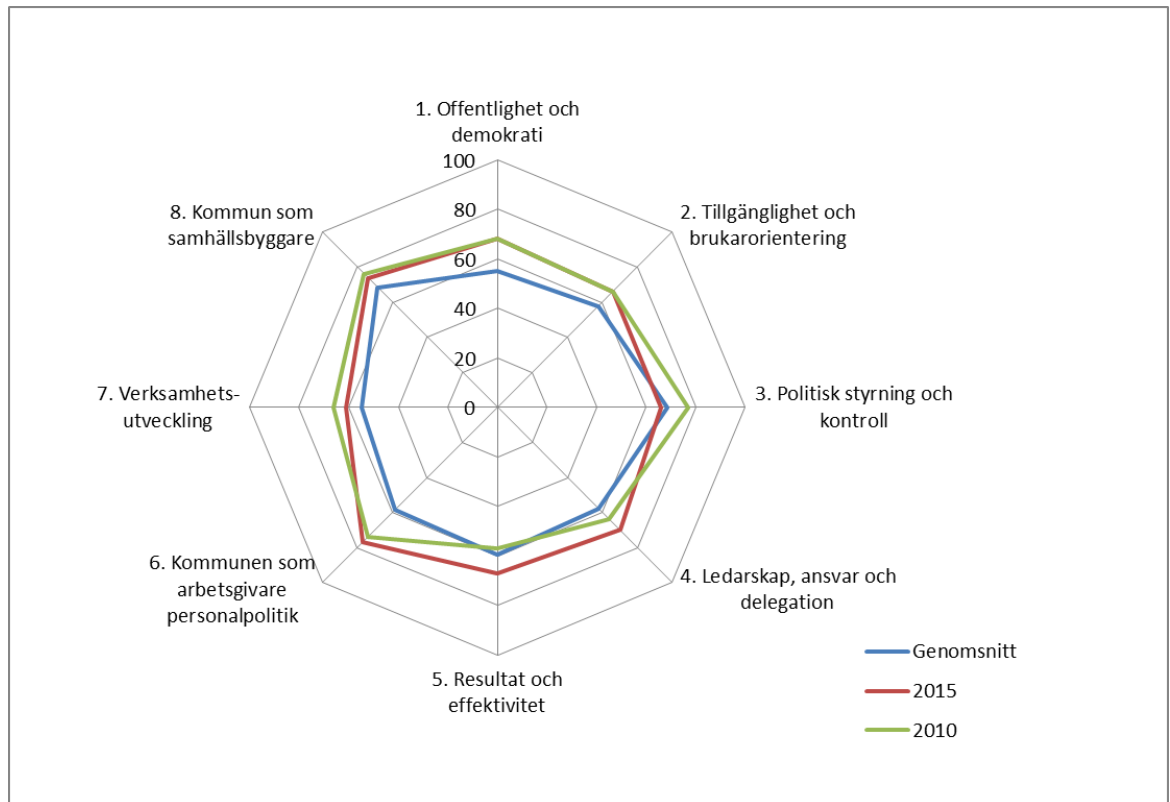
Utvärderingen av Östersund kommun genomfördes i november år 2015 och var kommunens fjärde utvärdering enligt Kommunkompassens kriterier. Utvärderingsgruppen har studerat dokument, granskat kommunens hemsida, intranät och genomfört intervjuer med ett 40-tal personer i organisationen. Bland de intervjuade fanns politiker, ledande tjänstemän och fackliga representanter.

Sammanfattning av resultat

Nedan visas Östersunds totalpoäng samt poängfördelningen per område.



I nedanstående diagram illustreras Östersunds profil som den framstår utifrån Kommunkompassens poängberäkning. Även poängen från år 2010 då kommunen utvärderades senast finns med. Som referens visas ett medelvärde av de kommuner som utvärderats enligt Kommunkompassen sedan 2010, det år då Kommunkompassen reviderades något.



Jämförelser

Kommuner som det kan vara intressant att jämföra sig med nämns i texten som beskriver varje område i detalj.

Alla svenska utvärderingar finns tillgängliga på Sveriges Kommuner och Landstings hemsida www.skl.se/kommunkompassen. Här finns även ett sökverktyg för att hitta bland annat goda exempel från olika kommuner.

3 Detaljerad genomgång i förhållande till Kommunkompassens åtta områden

Område 1 Offentlighet och demokrati

Rubriker	Poäng
<ul style="list-style-type: none"> • Strategi för demokratiutveckling och information • Information till medborgare • Dialog och medborgarmedverkan • Etik – motverkan av korruption 	70

Allmänt

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.

Kommunikation med medborgarna kan göras på olika sätt. Dels kan politiken arbeta aktivt genom sitt partiarbete, 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.

Strategi för demokratiutveckling och information

Sedan 2010 finns av fullmäktige antagna ”styrprinciper för medborgardialog”. Här anges hur och när medborgardialog ska genomföras. Sedan 2015 ansvarar en politisk demokratiberedning för övergripande ledning av medborgardialoger.

År 2015 antog kommunen en strategi kallad ”Ett Östersund före alla”. Strategin innehåller en demokratidimension genom att den anger att alla kommunala tjänster, miljöer och information ska utformas så att så många medborgare som möjligt ska kunna ta del av dessa.

I kommunens nya styrmodell från och med 2016 finns fyra perspektiv där ett är ”demokratisk hållbarhet”.

Sammanfattningsvis finns flera övergripande strategier som knyter an till demokratifrågor. Utmaningen är att se till att dessa också får genomslag i organisationens olika verksamheter och att detta i sin tur resulterar i aktiviteter som förverkligar det som anges.

Östersund har en kommunikationspolicy och en kommunikationsstrategi. Båda dessa dokument är av inriktningskaraktär och allmänt formulerade. Även här är genomslag i verksamheten och genomförda aktiviteter de framgångsfaktorer som leder till en tydlig och effektiv kommunikation.

Information till medborgarna

Kommunen webbsänder fullmäktigemöten, vilket är ett sätt att göra den politiska diskussionen och beslutsfattandet mer transparent. Intressanta punkter lyfts i text på webben innan möten. Dagordning för fullmäktigemöten publiceras som för de flesta andra kommuner förutom på webben också i annonser i dagspress. Ett intressant anslag är att kommunstyrelsemöten ofta sammanfattas på webben direkt efter mötet och att detta ibland även görs genom ett filminslag där kommunstyrelsens ordförande och oppositionsråd uttalar sig.

Handlingar inför politiska möten finns tillgängliga direkt på hemsidan i samband med kallelser. I efterhand finns de sökbara via diariet som är tillgängligt på webben.

Facebook används allt mer för kommunikation, men det finns fortfarande förbättringsmöjligheter med att arbeta mer med medborgarinformation denna väg. Här kan Karlstad vara ett intressant exempel.

Kommunen funderar på att minska antalet gånger som deras upptryckta kommundidning ges ut alternativt lägga ner den helt. Under tiden utvärderingen pågår ges tidningen inte ut. Det är då samtidigt viktigt att fundera på hur kommunen ska nå den grupp som inte läser kommunens hemsidor eller finns aktiva på Facebook.

Information om resultat

För skapa en diskussion bland medborgare kring vad kommunen åstadkommer för skattepengarna, är det viktigt att det enkelt går att se vad kommunen presterar när det gäller resultat.

Det går att via hemsidan hitta både budget och årsredovisning under rubriken ”Ekonomi”. I dessa dokument beskrivs kommunens mål och uppföljning av dessa. Dock är dessa två dokument inte så lättlästa för allmänheten.

Under rubriken ”Kvalitet och Resultat” presenteras bl.a. sammanställningar av KKiK-mått där det finns jämförelser med andra kommuner. Denna sammanställning är tydlig och ger en översiktlig bild av Östersunds kvalitet och resultat i förhållande till andra. Här finns även en rubrik ”Brukarundersökningar” med delrubriker för varje verksamhet. Ingen av dessa länkar fungerade då utvärderarna kollade. Det var mycket svårt att hitta brukarundersökningar på verksamheternas egna undersidor på webben. Här finns klara förbättringsmöjligheter.

Kommunen skulle kunna bli tydligare med att kommentera de resultat som redovisas och det skulle även kunna framgå hur dessa resultat förhåller sig till de politiska mål som finns. Viktiga frågor är hur kommunen tänker agera framgent kring olika resultat i förhållande till mål. Mycket av detta är knutet till kommunens planering och uppföljning i budgetarbetet. På Östersunds hemsida är mål och uppföljning i budgetarbetet kopplat till rubriken ”ekonomi” och en hel del av det som ligger inom begreppet resultat finns under rubriken ”kvalitet och resultat”. Extern redovisning av ekonomi och resultat borde kunna samordnas bättre.

Kommunen skulle kunna arbeta mer med en interaktiv webb där medborgarna/brukarna själva kan söka information om resultat. Här finns flera kommunala exempel, som t.ex. Upplands Väsby, Stockholm och Nacka. Östersunds publicering av öppna data ur Kolada skulle kunna vara ett interaktivt stöd för viktig medborgarinformation kring resultat.

Medborgardialog och deltagande

Östersund har deltagit i SKL:s Medborgardialogprojekt. Fokus har varit att flytta fram positionerna inom detta område, då tidigare Kommunkompassutvärderingar har pekat ut medborgardialoger som ett förbättringsområde. Som tidigare nämnts, finns det sedan 2010 styrprinciper för medborgardialog. Medborgardialoger har testats vid några tillfällen t.ex. vid ett arenabygge, i samband med att olika planer tagits fram och vid framtagande av tillväxtprogrammet. Det finns en förbättringspotential när det gäller att mer frekvent använda sig av medborgardialoger och även när det gäller att öka dessas påverkan i olika viktiga beslutsprocesser.

Utöver arbetet med de bredare medborgardialogerna, finns även olika forum där specifika målgrupper kan komma till tals. Några exempel är landsbygdsnätverk, Samisk utvecklingstjänst, elevsamverkansråd och flera andra råd för t.ex. idrott, pensionärer, näringsliv. Detta är bra.

Ett förbättringsområde är att öppna upp för fler kontaktytor mellan kommunens politiker och medborgarna. Det finns idag få exempel på forum eller mötesplatser där politiker återkommande kan diskutera med medborgarna inom ramen för fullmäktige, styrelse och nämnder. Facebook och andra sociala medier skulle kunna utnyttjas bättre i medborgardialogen. Ett gott exempel är ”Dialogen” på webben i Örnsköldsvik. Några andra exempel kan vara dialogmöten i småorterna i Bengtsfors eller cafédialog innan fullmäktigemöten i Dals Ed.

Positivt i Östersund är att det länge funnits möjlighet att lägga medborgarförslag. Nytt från och med 2015 är att detta görs i form av E-förslag. För att ett registrerat förslag ska tas upp till behandling/beredning ska förslaget ha samlat minst 25 underskrifter/stödjare under en period av tre månader från registreringen av förslaget. Ett annat gott exempel är kommunens återkommande medborgarundersökningar.

Motverka korruption

Intrycket är att arbetet för att motverka korruption i kommunorganisationen är tydligt. Kommunen har en "Policy för farliga förmåner" uppdaterad år 2013. Det finns en internkontrollplan som förankrar och följer upp policyn intentioner. Det bedrivs chefsutbildningar kring dessa frågor och det finns rutiner som beskriver vart medarbetarna ska vända sig om de misstänker att något inte står rätt till.

Styrkor	Förbättringsmöjligheter	Svagheter
<ul style="list-style-type: none"> • Styrprinciper för medborgardialog • Demokratisk hållbarhet i styrmodell • Websändning av KF • Filminslag som sammanfattar KS-möten • Återkommande medborgarundersökningar • Medborgarförslag i form av E-förslag • Arbeta för att motverka korruption (t.ex. "farliga förmåner", internkontroll) 	<ul style="list-style-type: none"> • Uppföljning av kommunikationspolicy/strategi • Tydligare mål, resultat och jämförelser på hemsidan • Arbeta vidare med att utveckla och bredda medborgardialog • Fler kontaktytor för möte mellan medborgare och politiker 	<ul style="list-style-type: none"> • Interaktivitet med medborgare/brukare för att föra ut resultat på hemsidan • Inga brukarundersökningsresultat på nätet

Område 2 Tillgänglighet och brukarorientering

Rubriker	Poäng
<ul style="list-style-type: none"> ● Strategi för brukarorientering ● Tillgänglighet och bemötande ● Information om service och tjänster ● Valfrihet ● Brukarundersökningar ● Deklarationer och synpunkts-/klagomålshantering 	66

Allmänt

Med ”brukarorientering” avses att kommunen ska ha ett gemensamt förhållningssätt till sina brukare. Hög tillgänglighet och ett gott bemötande är viktiga delar i ett sådant förhållningssätt. Att vara tydlig när det gäller information om vad brukarna kan förvänta sig i form av tjänster är ytterligare en viktig aspekt. Många gånger beror missnöje hos brukare på att man från verksamheten inte klargjort 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 ökad nöjdhet.

Strategi för brukarorientering

Det finns ett mycket tydligt medborgarperspektiv i den kommunövergripande kvalitetspolicyn. I denna policy lyfts inflytande och bemötande som viktiga aspekter. I policyn används medborgare som målgrupp i stället för brukare. Det finns en skillnad mellan begreppen medborgare och brukare. Det finns ett värde i att tydliggöra denna skillnad. I policyn anges att uppföljning av densamma ska göras på verksamhetsnivå genom brukar- och kundundersökningar. Det görs däremot ingen samlad kommunövergripande uppföljning av kvalitetspolicyn, vilket är viktigt utifrån ett helhetsperspektiv.

Även i medarbetarpolicyn lyfts medborgarperspektivet genom att hänvisa till kvalitetspolicyn: ”Vår gemensamma uppgift är att sätta medborgarnas behov främst. Det gör vi genom att utgå från kvalitetspolicyn med de fyra dimensionerna; bemötande, tillgänglighet, inflytande och kompetens.” På ett liknande sätt finns medborgarperspektivet belyst i chefspolicyn.

Att som Östersund gör, koppla ihop kvalitet, medarbetar- och chefspolicy med medborgarens inflytande och behov är en stark signal kring kommunens huvudsyfte. Utvärderarna tycker däremot att fokus på medborgare/brukare borde kunna göras tydligare i kommunens budgethandling.

Tillgänglighet och bemötande

Bemötande finns som en viktig aspekt i kvalitetspolicyn och medarbetarpolicyn, men inte i chefspolicyn. Enligt vad som angavs vid intervjuerna finns delar av tillgänglighet och bemötande med i kommunens ledarutvecklingsprogram. Det finns ett centralt framtaget värderingspel där bl.a. bemötande lyfts. Tanken är att det ska användas på arbetsplatsträffar. Hur detta spel används följs inte upp. Utöver detta finns inga kommunövergripande utbildningar för

medarbetare kring bemötande. Utbildningar kring ämnet genomförs däremot på olika sätt på verksamhetsnivå. Det skulle kunna finnas ett värde att anlägga ett gemensamt Östersundperspektiv på utbildningar kring bemötande och tillgänglighet.

Bemötande finns med i de kommunövergripande lönekriterierna, vilket är en styrka. Däremot finns det inte angivet i kommunens rekryteringsriktlinjer att ett gott bemötande är en viktig egenskap för de anställda. Kommunen arbetar inte med att uppmärksamma eller belöna ett gott bemötande eller hög tillgänglighet på andra sätt än via en del i lönekriterierna. Ett ökat fokus på tillgänglighet och bemötande skulle kunna göras via nyhetsbrev, utmärkelser, m.m.

Information om service och tjänster

Kommunen har en mycket informativ hemsida och här finns många e-tjänster tillgängliga. En stor förbättringsmöjlighet är att möjliggöra för medborgare/brukare att kunna jämföra olika enheters resultat inom t.ex. förskola, grundskola, hemtjänst, etc. Det är en allt vanligare tjänst på större kommuners hemsidor.

Kommunen har inrättat ett kundcenter, som ska vara en gemensam ingång för telefonsamtal till kommunen. Tanken är att svar i många fall ska kunna ges här utan vidarekoppling till handläggare i verksamheten. Idag är kundcentret endast öppet till längst kl. 17.00. Att förlänga öppettiden kunde vara ett förbättringssteg för att öka tillgängligheten.

Valfrihet och påverkan

Valfrihet avseende utförare finns inom hemtjänst (25 %), förskolor (15 st.) och grundskolor (4 st.). Östersund, Bräcke, Krokoms och Ragunda kommuner ingår i ett gemensamt gymnasieförbund. Här finns sju enheter att välja mellan. Utöver detta finns det två fristående gymnasieskolor.

Brukarundersökningar

Kommunen genomför brukarundersökningar i alla sina verksamheter. I de flesta fall genomförs dessa på ett systematiskt sätt där resultat analyseras och ett förbättringsarbete görs efter analys. Ett gott exempel på hur det går att använda brukarundersökningar.

Förbättringar inom området brukarundersökningar kan göras på två sätt. För det första skulle fler verksamheter kunna göra jämförelser med samma verksamhet i andra kommuner. Det görs till viss del redan idag inom äldreomsorgen, men däremot inte inom förskola/grundskola. För det andra skulle fler tvärsektoriella jämförelser kunna göras mellan olika verksamheter inom kommunen, t.ex. avseende tillgänglighet, nöjdhet, bemötande, m.m. Detta görs bl.a. i Hammarö och Eskilstuna.

System för service-/kvalitetsdeklarationer och synpunkts-/klagomålshantering

I Östersund finns ett stort antal servicedeklarationer för olika verksamheter, dock inte för skolan. Dessa är enhetligt utformade. Vissa av deklARATIONERNA är mycket allmänt och vagt formulerade. Vid intervjuerna framkom kritik kring att servicedeklarATIONERNA inte hade någon funktion och att de inte stödjer verksamhetsutveckling. Vissa ville till och med att de skulle tas bort. Ett förbättringsarbete kan vara att utvärdera och lägga kraft i att göra deklARATIONERNA mer utmanande och låta dem bli en del i att kvalitetssäkra tjänsterna. Karlstad är en kommun som utvärderat sina s.k. servicegarantier.

Kommunen har i flera år haft ett synpunkts-/klagomålshanteringssystem. Sedan kundcentret har införts, har andelen inkomna synpunkter och klagomål ökat eftersom de har kanaliseras in via denna väg. Antalet inkomna synpunkter/klagomål rapporteras per delår och helår till respektive nämnd och sammanställs även på hemsidan och i bokslut. Det är svårt att avgöra hur synpunkterna följs upp och om de faktiskt leder till förbättringar. Detta borde kommunen själv kontrollera och redovisa tydligare. Vid intervjuerna ifrågasattes nyttan av detta system av vissa, då det hävdades att mycket löstes direkt i verksamheten och inte via systemet. Det kan därför finnas ett värde i att informera mer om systemet samt att utvärdera och utveckla detsamma.

Styrkor	Förbättringsmöjligheter	Svagheter
<ul style="list-style-type: none"> • Kommunövergripande medborgar-/brukarfokus i kvalitetspolicy, chefs- och medarbetarpolicy • Systematiskt arbete med brukarenkäter • Systematisk hantering av synpunkter och klagomål • Bemötande med i lönekriterier • Mycket information på hemsidan • Kontaktcenter 	<ul style="list-style-type: none"> • Tydligare medborgar-/brukarfokus i budgetdokument • Samlad uppföljning av kvalitetspolicyn (brukarfokus) • Kommunövergripande medarbetarutbildning i t.ex. tillgänglighet och bemötande • Utvärdera och stärk service-deklarationer samt synpunkts-/klagomålshantering • Fler externa jämförelser med hjälp av brukarundersökningar 	<ul style="list-style-type: none"> • Jämförelser av olika enheter på hemsidan saknas • Få/inga jämförelser mellan olika sektorer kring bemötande, tillgänglighet, nöjdhet, etc. • Bemötande finns ej med som viktig del i rekrytering

Område 3 Politisk styrning och kontroll

Rubriker	Poäng
<ul style="list-style-type: none"> • System för styrning och uppföljning • Politiska mål • Uppföljning och rapportering • Ansvarsfördelning politiker/tjänstemän • Samspel och dialog 	<p style="font-size: 24pt; margin: 0;">66</p>

Allmänt

I en kommun beställer politiken genomförandet av ett uppdrag av en utförarorganisation. Det kan vara de egna förvaltningarna eller en/flera externa utförare. 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 någon form av målstyrning. 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.

Vid upphandling av tjänster från externa utförare bör denna spegla kommunens övergripande mål.

System för styrning/uppföljning

Kommunen har under flera år haft en kommunövergripande vision som bygger på social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet. Denna vision finns i tillväxtplanen och budgeten. Enligt uppgift ska visionen få ett större genomslag i styrkedjan i den nya styrmodell som ska införas under 2016.

Det finns ett stort antal olika värdeord i kvalitets-, chefs- och medborgarpolicy samt lönekriterier och kommunikationspolicy. Dessa dokument har olika syften, men bär alla med sig någon form förväntade värderingar och förhållningssätt. De skulle vinna i tydlighet om kommunen synkroniserade de olika värdeord som finns i dessa dokument. Detta kan då bli grunden till en gemensam värdegrund för organisationen.

Östersund har tagit fram en ny styrmodell som ska gälla från och med 2016. Denna ska tydligare utgå från visionen. Enligt modellen ska fullmäktige ska ta fram långsiktiga mål och konkretiserade mål inom mandatperioden. Styrelse och nämnder ska föreslå nämndmål i budgeten som sedan beslutas av fullmäktige. Denna styrmodell kan inte utvärderas innan den har fått verka under minst ett år.

Tydliga politiska mål

I budget för 2015 finns ett antal kommunövergripande mål av inriktningskaraktär. Dessa bryts ner på nämndnivå till s.k. effektmål. Hur detta görs och hur målen utformas varierar mycket mellan olika nämnder. Dessutom har dessa effektmål karaktären av både aktivitets- och resultatmål. Totalt blir det en mycket stor del olika mål i budgethandlingen, vilket utifrån ett fullmäktige och ett helhetsperspektiv kan te sig svåröverblickbart.

Effektmålen i budgeten har i vissa fall angivna indikatorer som beskriver hur målen ska följas upp och vissa fall saknas dessa indikatorer. Utöver dessa indikatorer finns det under rubriken "Resultat - Nyckeltalen ska visa på effektivitet och produktivitet" ett stort antal mått för de olika verksamheterna. Det anges inte varför dessa mått valts ut eller hur de ska tolkas.

Sammanfattningsvis kan sägas att styrningen utifrån budget 2015 är otydlig och strukturen varierar mycket mellan olika nämnder. Här finns en potential för förbättring vilket troligtvis fångas upp i den nya styrmodell som ska implanteras under 2016.

Tidigare har politisk målformulering och fördelning av resurser varit två olika processer i budgetarbetet. Vid intervjuerna framkom att resursfördelningen många gånger har skett utifrån förgående års ram och ofta har äskanden av nya medel gjorts om mål eller uppdrag förändrats. Inför budget 2016 har dialogmöten genomförts där ekonomichef träffar förvaltningsledning för att diskutera inte bara resursfördelning utan även målnivåer. Kommunen bör arbeta vidare med och utveckla dialoger kring både mål och medel. Eskilstuna är en kommun som också arbetar med dialogsamtal.

Ett förbättringsområde för kommunen är att knyta de kommunala bolagens budget/verksamhetsplaner och årsberättelser mer till kommunen övergripande mål. Det är viktigt att belysa att bolagens verksamheter är en del i att förverkliga kommunens övergripandemål utifrån ett gemensamt medborgarperspektiv.

Uppföljning och rapportering

Observera att Kommunkompassen här endast utvärderar den uppföljning som gjorts i bokslutet till och med årsbokslut 2014. Inom området uppföljning finns flera förbättringsmöjligheter.

Den ekonomiska uppföljningen är tydlig i både delårs- och årsbokslut. Måluppföljningen avseende verksamhet sker framförallt i årsbokslutet. Det är ibland svårt att se om verksamhetsresultat uppnåtts eftersom målformuleringar är otydliga och förväntade resultat inte alltid finns beskrivna. Därför blir även uppföljningen oklar och det är svårt att få en kommunövergripande bild av om målen uppnåtts. Ett stort fokus läggs i årsredogörelsen på tvärsektoriella redovisningar som miljöredovisning och välfärdsredovisning. I dessa uppföljningar redovisas många förändringar i mått som kommunen inte själv har rådighet över.

Vid intervjuerna framfördes att det inte finns någon tydlig tråd mellan verksamheternas faktiska resultat i förhållande till de kommunövergripande målen. Det finns alltså brott på den röda styrtråden.

En viktig dimension för att tydliggöra nivån på resultat är jämförelser. I Östersund görs inga jämförelser med andra kommuner när det gäller redovisning av måluppfyllelse i årsredovisningen. Det gör det svårt att värdera det relativa värdet av resultatet. De enda jämförelserna som redovisas är måtten som är hämtade ur Kommunens Kvalitet i Korthet. Dessa mått analyseras inte och förklaras inte utifrån ett styrperspektiv.

Ansvarsfördelning och roller mellan politiker/tjänstemän

Det finns en tydlig delegation av ansvarsuppgifter från politiker till tjänstemännen när det gäller ekonomi och personal. Gränslinjen mellan politik och tjänstemannaorganisationen är oftast tydlig, men det förekommer att rollerna går i vart annat framförallt på nämndnivå. Detta lyfts inte vid intervjuerna som något större problem, utan detta löses genom samtal och dialog.

Samspel och dialog

I kommunen finns några olika arenor där politiker och tjänstemän kan träffas för att ha informella dialoger kring viktiga frågor. Det finns utrymme på nämndsmöten för detta och kommunalråden träffar regelbundet förvaltningscheferna för denna typ av dialoger. Även utbildningar och seminarier har genomförts där både politiker och tjänstemän medverkar. Utvärderarna menar att det finns utrymme för att skapa fler forum där tankar och idéer kan utbytas mellan politik och tjänstemän.

Utbildning av politiker sker i början av mandatperioden och löpande under de kommande åren. Ansvar för denna utbildning ligger framförallt på nämndnivå. Vid tidigare Kommunkompassutvärderingar uppmärksammades att KS och nämndsordföranden fått en ledarutbildning. Denna utbildning har inte genomförts under denna mandatperiod. Det är en förändring till det sämre.

Vid några tillfällen har kommunledningsförvaltningen gjort en politikerenkät riktad till kommunstyrelsens ledamöter. Dock görs det inga återkommande undersökningar för alla politiker kring nöjdhet, stöd från tjänstemännen, information, m.m. Detta är ett förbättringsområde. Strängnäs och Upplands Väsby är två kommuner som genomför nöjdhetsundersökningar bland politiker.

Styrkor	Förbättringsmöjligheter	Svagheter
<ul style="list-style-type: none"> • Tydlig ekonomiuppföljning • En ny och tydligare tydlig mål-/resultatstyrningsmodell • Tydlig rollfördelning mellan politiker och tjänstemän • Politikerutbildning 	<ul style="list-style-type: none"> • Mer enhetlig styrning och uppföljning på nämndnivå • Tydligare och färre mål med möjlighet att följa upp resultat • Rensa bland nyckeltal/indikatorer • Stärk styrningens ”röda tråd” till verksamheten • Fler jämförelser med andra kommuner i uppföljningen • Fler arenor där politiker och tjänstemän möts för att diskutera helhet • Återkommande politikerenkät till alla politiker 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingen tydlig och enhetlig värdegrund • Borttagen ledarskapsutbildning riktad till politiker

Område 4 Ledarskap, ansvar och delegation

Rubriker	Poäng
<ul style="list-style-type: none"> • Strategi för ledarskap, ansvar och delegation • Enheternas ansvar • Tvärsektorielt samarbete • Personligt ansvar och uppdrag för chefer • Kommunledningens kommunikation • Ledarutveckling 	71

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 förvaltnings-specifika 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.

Strategi för ledarskap, ansvar och delegation

Kommunens ledarstrategi formuleras i chefspolicyn som antogs 2012. Den har tagits fram i dialog med chefer i kommunen. Chefspolicyn implementeras genom genomförandet av kommunens gemensamma ledarskapsprogram. Enligt medarbetarenkäten så är nöjdheten bra kring ledningen, framförallt på linjenivå.

Resultatenheternas ansvar

Enhetscheferna i kommunen har ett stort ansvar när det gäller att disponera sin budget inom ram och att själva rekrytera personal, inrätta/avveckla befattningar och göra organisatoriska förändringar. Däremot får inte över- och underskott på enhetsnivå föras över mellan budgetåren. Detta regleras på nämndnivå och budgeten för enheterna nollställs vid årsskiftet. Det finns en risk för ökad kostnadsdrivning med detta förfarande. Detta är den vanligaste modellen bland Sveriges kommuner, men det finns kommuner som arbetar med enheter som har ett större resultatansvar även mellan budgetår, t.ex. Stockholm och Örebro.

Tvärsektoriellt samarbete

Kommunen har en mall för hur projekt ska beskrivas. Den har funnits en längre tid i kommunen. Enligt uppgifter vid intervjuerna använder de flesta denna mall. Däremot finns det inte någon heltäckande sammanställning av de olika projekt som pågår eller nyligen har avslutats. Det kan finnas ett värde i en sådan sammanställning för att sprida kunskap om projekten samt att förhindra överlappning och dubbelarbete.

Det finns även mallar och stöd för hur processkartläggning kan göras. Dessa används inte av alla, utan det finns olika modeller och metoder för kartläggning och förbättring av processer i olika verksamheter. Här finns möjlighet till ett mer enhetligt arbetssätt. Det finns en sammanställning över ett antal olika processer som kartlagts på Intranätet. Flera förvaltningar finns representerade, dock inte alla.

Inspiration kring att arbeta med processer kan fås från kommuner som t.ex. Eskilstuna och Strängnäs (LEAN-arbete).

Personligt ansvar och uppdrag för chefer

Kommunen arbetar med chefskontrakt för att tydliggöra det personliga uppdraget och ansvaret som chef. Det finns en mall för hur detta kontrakt ska skrivas. Vid intervjuerna framkommer att chefskontrakt inte används i alla verksamheter och att de som använder detta har olika sätt formulera kontrakten. Det görs inga övergripande uppföljningar över hur många som har kontrakt och hur de används. Kommunen bör systematisera arbetet med chefskontrakt och följa upp hur genomslaget är i organisationen. Eskilstuna och Västerås är två andra kommuner som arbetar med chefskontrakt.

Kommunledningens kommunikation

Intrycket är att kommunens ledningsgrupp, kommunchef och förvaltningschefer, arbetar med att bli synliga inåt i organisationen och tillsammans försöker att sprida en enhetlig bild kring mål, uppdrag, roller, etc. Exempel på detta är chefsdagar och medarbetardagar. De senare har genomförts sedan 2012 och ska nu göras vart annat år. Detta är ett intressant initiativ som inte så många kommuner arbetar med. Syftet är bl.a. att skapa stolthet i organisationen.

Det ingår en representant från ledningsgruppen i varje grupp som deltar i kommunen ledarutvecklingsprogram. Ledningsgruppen har pratat sig samman för att förmedla ett enhetligt budskap till deltagarna. Detta är ett gott exempel på hur en ledningsgrupp kan arbeta för att förmedla samsyn och samarbete.

Ledarutveckling

Kommunen bedriver omfattande utbildningsprogram för dels nya chefer, dels befintliga chefer. Det finns även utvecklingsprogram för potentiella nya chefer. Till programmet finns mentorer bland kommunens chefer. Utfallet har varit mycket bra. Över 50 % har fått chefsjobb efter genomgången utbildning.

Styrkor	Förbättringsmöjligheter	Svagheter
<ul style="list-style-type: none"> • Chefspolicy • Hög grad av ansvarsdelegation till enhetsnivå • Medvetet arbete för att via ledningen sprida mål, uppdrag, ansvar, värderingar, etc. i hela organisationen • Medarbetardagar • Gemensam mall för projektarbete • Ledarutvecklingsprogram (befintliga, blivande chefer) 	<ul style="list-style-type: none"> • Mer enhetligt arbete med processkartläggningar • Systematisera och följ upp användandet av chefskontrakt 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingen överföring av över- och underskott på enhetsnivå • Sammanställningar av pågående projekt saknas

Område 5 Resultat och effektivitet

Rubriker	Poäng
<ul style="list-style-type: none"> • Strategi för resultatstyrning och effektivitetsutveckling • Kostnader och resultat i budgetprocessen • Arbetsprocesser, uppföljning och kontroll • Kommunikation kring resurser och resultat • Jämförelser • Extern samverkan 	<p style="font-size: 2em; font-weight: bold;">67</p>

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 resultat och effektivitet. Vad får jag för tjänst och vilken kvalitet innehåller denna tjänst i relation till vad den kostar?

Strategi för resultatstyrning och effektivitetsutveckling

Kommunens nya styrmodell kan sägas sammanfatta Östersunds strategi för resultatstyrning. Det är svårt att bedöma hur genomslaget av denna strategi kommer att bli, men på ett generellt plan beskriver den en bra struktur för mål- och resultatstyrning. Det blir först i samband med årsbokslut 2016 som genomslaget av strategin kan utvärderas.

Strategin kring effektivitet i kommunen är inte lika tydlig. Det handlar då om att på ett övergripande plan definiera hur effektivitet ska mättas och även förbättras. Det handlar då om samspelet mellan resursinsats och kvalitet på tjänster. Här finns ett arbete för kommunen att göra.

Kostnader och resultat i budgetprocessen

Vid intervjuerna blev det tydligt att de verksamheter som tydligast arbetar med effektivitet är de som är konkurrensutsatta. Det gäller då Teknisk förvaltning och Vård-/omsorgsförvaltningen. Det finns i dessa verksamheter flera mått som mäter både kostnad och kvalitet eller kostnad per volym. Även Serviceförvaltningen som gör internfaktureringar prissätter sina tjänster. Generellt skulle kommunen behöva arbeta mer med att synkronisera kostnader med resultat eller volym för att kunna diskutera och arbeta med effektivitet.

Arbetsprocesser, uppföljning och kontroll

Arbetet med uppföljning på förvaltnings- och enhetsnivå är en spegel av det övergripande styr- och uppföljningssystemet. Fram till och med år 2015 har kommunens styrning varit delvis oklart när det gäller den röda tråden från nämnd ner till verksamhet. Generellt kan sägas att ekonomiuppföljningen är tydlig, men det finns förbättringsmöjligheter när det gäller att följa upp måluppfyllelse och verksamhetsresultat (kvalitet) under det löpande budgetåret. Det handlar då framförallt att hitta modeller för att identifiera avvikelser i verksamhetsresultat i förhållande till de mål som finns. Då många mål följs upp med indikatorer som mäts en gång per år, gäller det då att hitta andra sätt att mäta under budgetåret om mål kommer att uppnås eller om det finns en avvikelse.

Det är viktigt att påpeka att flera vid intervjuerna tyckte att uppföljningen av resultat hade blivit bättre de senare åren eftersom mer fokus har lagts på detta än tidigare. Dock tyckte många att denna uppföljning kunde göras mer systematiskt.

Kommunikation kring resurser och resultat

Kommunen håller på att implementera ett IT-baserat verksamhetslednings- och uppföljningssystem i organisationen. Detta kommer rätt använt att stärka styrning och uppföljning bl.a. genom att det blir mer transparent för fler personer. Ett sådant system gör det möjligt att nå ut till enhetscheferna, som ytterst ansvarar för de aktiviteter som ska leda till måluppfyllelse och goda resultat.

Vid intervjuerna angavs att de olika verksamheterna var för sig har en löpande diskussion mellan chefer och chefer/anställda kring mål och resultat. Det är svårt för utvärderarna att bedöma hur strukturerad denna diskussion ser ut samt hur stor delaktigheten bland chefer och medarbetare är. Med den nya styrmodellen och med införande av ett verksamhetslednings- och uppföljningssystem bör kommunikation kring mål och resultat, analys och förbättringsarbete kunna bli mer enhetligt. De dialogsamtal som ledningen har haft med förvaltningar kring ekonomi och mål/resultat borde kunna utvecklas mer.

Jämförelser

Det finns inga enhetliga modeller för hur enheterna i en förvaltning jämför sig med varandra. Jämförelser görs i de flesta förvaltningar, men det är svårt att för utvärderarna se hur det faktiskt görs och om jämförelserna leder till ett lärande och till förbättringar. Ett ökat fokus och en större dynamik i arbetet med jämförelser mellan olika enheter kan troligtvis fås, om jämförande uppgifter görs tillgängliga via nätet för medborgare/brukare.

Ett annat förbättringsarbete inom området jämförelser är att arbeta mer med att jämföra de egna enheterna med enheter utanför kommunen. Det kan göras med både privata utförare och andra kommuner.

Extern samverkan

Vid kommunkompassutvärderingen år 2010 skrevs en text under denna rubrik som gäller fortfarande.

”Kommunen är ett gott exempel på samverkan med andra organisationer för att effektivisera och förbättra tjänster. Det handlar då om samverkan med kranskommuner, i regionförbund, med landsting, etc. Det finns också många exempel på samarbete med frivilligorganisationer. Exempel är sociala mötesplatser, samverkan i samband med idrottsevenemang, utbyte med vintersportcentrum, klassmorfar, m.m.”

Styrkor	Förbättringsmöjligheter	Svagheter
<ul style="list-style-type: none"> • Nya styrmodellen har resultatfokus • Avvikelsehantering avseende ekonomi • Införande av digitalt verksamhetsledningssystem • Samverkan med externa organisationer • Samverkan med frivilligkrafter 	<ul style="list-style-type: none"> • Ökat fokus på effektivitet • Tydligare koppling resurser (ekonomi) – verksamhetsmål – resultat • Avvikelsehantering avseende verksamhetsmål • Bättre uppföljning av verksamhetsresultat på enhetsnivå • Utveckla dialogsamtal • Jämförelser som del i styrning och uppföljning på enhetsnivå 	

Område 6 Kommunen som arbetsgivare personalpolitik

Rubriker	Poäng
<ul style="list-style-type: none">• Personalstrategi• Rekrytering• Kompetens- och medarbetarutveckling• Individuell lönesättning• Arbetsmiljöarbete• Mångfald	77

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 ibland har problem med att konkurrera om attraktiva yrkesgrupper med löner, måste man på andra sätt skapa arbetsplatser som dels attraherar ny personal, dels stimulerar befintlig personal att stanna och utvecklas.

Personalstrategi

Östersund har ett antal övergripande och allmänt formulerade personalpolitiska mål i budget. Dessa bryts ner på nämndnivå. Dessa mål förtydligas och förklaras till viss del i t.ex. chefs-, medarbetar-, löne-, arbetsmiljö- och mångfaldspolicy. Personalarbetet utifrån ett kommunövergripande perspektiv finns beskrivet i den personalpolitiska handlingsplan som finns antagen på kommunledningsförvaltningen.

Det är i grunden en bra och heltäckande struktur. Det finns förbättringsmöjligheter när det gäller att synkronisera olika policys med varandra och tydliggöra uppföljning och utvärdering av dessa. De personalpolitiska målen bör konkretiseras mer genom att hitta indikatorer som går att följa upp i t.ex. den personalekonomisk redovisningen i årsberättelsen.

Rekrytering

Det finns kommunövergripande riktlinjer för rekrytering och kommunen bedriver en rekryteringsutbildning som erbjuds alla chefer. En prognos för pensionsavgångar tas fram årligen och förvaltningarna ansvarar sedan för att fylla upp dessa avgångar med intern eller extern kompetens. Det är svårt att bedöma hur enhetligt arbetet med rekrytering görs, då detta är delegerat till förvaltningsnivå. Det görs ingen kommunövergripande uppföljning av rekryteringsarbetet.

Vid intervjuerna lyftes ett antal förmåner som bidrar till att kommunen blir attraktivare som arbetsgivare. Exempel på dessa är semesterväxling, flexibla arbetstider, friskvårdbidrag, friskvårstimme och en rökfri miljö. Kommunen har inte undersökt hur effektiva dessa förmåner är när det gäller att attrahera nya arbetstagare, vilket kanske borde göras.

Östersund marknadsför sig återkommande på mässor och försöker på olika sätt aktivt lyfta sig som en god arbetsgivare. Det finns en person i kommunen som arbetar med inflyttningsfrågor. Ett gott exempel på hur en kommun kan marknadsföra sig.

Kompetens- och medarbetarutveckling

Arbetet med att kartlägga och genomföra kompetensutveckling ligger till stor del på förvaltningsnivå. Det kan finnas ett värde i att ha en övergripande bild av var kommunen strategiskt måste satsa mest resurser på kompetensutveckling. Att arbeta med en sådan övergripande bild kan vara ett förbättringsområde.

Omkring 85 % av medarbetarna säger sig i senaste medarbetarundersökningen ha haft ett medarbetarsamtal under senaste året. Det är en hög siffra vilket indikerar att arbetet med medarbetarsamtal fungerar. Det finns en mall för hur medarbetarsamtalet kan göras. Här beskrivs också hur dokumenterad individuell utvecklingsplan kan upprättas. Denna mall är inte tvingande. Vid intervjuerna berättades det att alla inte har skriftliga utvecklingsplaner. Tidsbrist och att vissa chefer ansåg att det inte behövdes angavs som skäl. Kommunen kan arbeta mer för att alla anställda får dokumenterade planer, vilket på ett mycket bättre sätt möjliggör avstämning vid nästa samtal.

De återkommande medarbetardagarna är ett gott exempel på hur en kommun kan arbeta för att skapa en gemensam bild av vad Östersund står för och för att skapa en stolthet i organisationen.

Individuell lönesättning

Kommunen har en hög andel av personer (88%) som i medarbetarenkäten anger att de haft ett lönesamtal. Det finns tydliga lönekriterier som innehåller samma värdeord som kvalitetspolicyn vilket är en styrka. Dessa ska brytas ned för olika verksamheter.

Arbetsmiljöarbete

Kommunen har under flera år arbetat med återkommande årliga medarbetarundersökningar i hela organisationen. Handlingsplaner har upprättats för att åtgärda problem som identifierat. En kritik som funnits är att dessa handlingsplaner inte alltid har genomförts. 2015 görs en utvärdering och översyn av arbetet med medarbetarundersökningar för att se om det går att förbättra arbetet.

Mångfald

Det finns en mångfaldspolicy med riktlinjer för genomförande. Alla verksamheter ska arbeta med likabehandlingsplaner. Dessa följs upp centralt och de genomförda aktiviteterna utvärderas. Intrycket är att detta arbete fungerar väl.

Förbättringsmöjligheter finns när det gäller att mer aktivt arbeta för att utnyttja mångfald som en resurs i organisationen. Det fanns tidigare ett mål att öka antalet utländskt födda i organisationen till samma nivå som finns i den geografiska kommunen. Målet finns inte kvar, men kommunen redovisar fortfarande i årsredovisningen fördelningen inrikes-/utrikesfödda i kommunorganisationen. Insatser kring detta görs i respektive verksamhet men synkroniseras inte centralt. Få exempel lyftes vid intervjuerna kring nytänkande samt konkreta och genomförda insatser där mångfald blir en styrka och en resurs i verksamheterna.

Styrkor	Förbättringsmöjligheter	Svagheter
----------------	--------------------------------	------------------

<ul style="list-style-type: none"> • Personalpolitiska mål i budget • Marknadsföring som attraktiv arbetsgivare • Policy och utbildning kring rekrytering • Medarbetardagar • Strukturerat arbete med medarbetarsamtal • Lönekriterier som bygger på kvalitetspolicy • Väl fungerande arbetsmiljöarbete • Övergripande arbete kring likabehandling 	<ul style="list-style-type: none"> • Tydligare uppföljning av personalpolitiska mål • Ökat fokus på kompetensanalys och utbildning utifrån ett helhetsperspektiv • Uppföljning av upprättandet av dokumenterade individuella utvecklingsplaner 	<ul style="list-style-type: none"> • Använda mångfald som en resurs i kommunens serviceorganisation
--	---	--

Område 7 Verksamhetsutveckling

Rubriker	Poäng
<ul style="list-style-type: none"> • Strategiskt kvalitetsarbete • Verktyg för kvalitets-/verksamhetsutveckling • Lärande genom omvärldsspaning och samverkan • Kreativitet och innovationer • IT-stöd 	61

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, LEAN 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 ta fram 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. En framgångsfaktor för ett fungerande kvalitetsarbete är att det system som används, tydligt länkar till kommunens styr- och uppföljningssystem.

Strategiskt kvalitetsarbete

Det dokument som på övergripande nivå ramar in kommunens kvalitetsarbete är kvalitetspolicy. Den är generellt formulerad. Kommunen arbetar med ett antal olika metoder och verktyg för kvalitetsutveckling som beskrivs nedan. En förbättring skulle kunna vara att tydligare beskriva hur dessa olika verktyg stärker den övergripande strategin, vilket skulle kunna möjliggöra en övergripande uppföljning av policyns intentioner. Det finns ett glapp mellan det

generellt beskrivna och de enskilda verktygen. Det borde även finnas en tydligare koppling i budget och årsberättelse till kvalitetspolicyn så som den är skriven idag. En styrka i kvalitetspolicyn är dess tydliga länkar till medarbetarpolicy, servicedeklarationer, lönekriterier och medarbetarpolicy.

Metoder och verktyg för kvalitets-/verksamhetsutveckling

Kommunen anger själv att följande verktyg är stöd i kommunens kvalitetsarbete:

- Utvecklingsforum
- Servicedeklarationer
- Synpunktshantering
- Avvikelsehantering - riskanalys
- Kommunens kvalitetspris
- Gemensamma projektmallar
- Analystrappa
- Ledningsverktyg, Stratsys

Det är till viss del svårt att se hur dessa verktyg stödjer varandra och hur de samlat leder till inriktningen i kvalitetspolicyn. Bilden kompliceras av att vård-/omsorgsförvaltningen och socialförvaltningen bygger upp egna kvalitetsledningssystem. Utvärderarna saknar en kommunövergripande helhetssyn när det gäller det praktiska kvalitetsarbetet. Vid intervjuerna sa flera att det nya verksamhetsledningssystemet kommer att bygga ihop delarna. Detta blir en viktig utmaning.

Ett intressant sätt att arbeta tvärsektoriellt kring olika utvecklingsområden är den foraorganisation som finns. Tvärsektoriella arbetsgrupper arbetar här med olika områden som t.ex. ekonomi, IT och internationalisering. Ett bra exempel.

En viktig del i att utveckla system för kvalitetsutveckling kan vara externa granskningar. Östersund kommun är miljöcertifierad enligt både EMAS och ISO 14 0001 vilket innebär återkommande externa granskningar. Kommunen har genomfört kommunkompassutvärderingar fyra gånger. Två goda exempel på hur en kommun kan låta granska sig.

Lärande och utveckling genom omvärldsspaning och samverkan

Kommunen medverkar på verksamhetsnivå i ett stort antal olikas nätverk där erfarenhetsutbyte och lärande pågår. Det gavs många exempel vid intervjuerna på hur omvärldsanalyser görs återkommande på förvaltningsnivå. Utvärderarna fann däremot få exempel på systematiska och återkommande kommunövergripande omvärldsanalyser. En omfattande övergripande omvärldsanalys gjordes inför revideringen av kommunen tillväxtplan som nu gäller 2014- 2020.

Ett sätt att föra in ny kunskap i organisationen är att samarbeta med högskolor och universitet för att utveckla tjänsterna till brukarna. Vid intervjuerna lyftes några exempel på ett sådant samarbete, men mer bör kunna göras.

Kreativitet och innovationer

När det gäller att systematiskt arbeta med att fånga upp goda idéer, avsätta resurser för att förverkliga dessa samt att sprida dem i organisationen, arbetar varje förvaltning på sitt eget sätt. Några exempel; förslagslådor finns i tekniska och socialförvaltningen, förskola och

skola arbetar med webbplatsen ”pedagog Östersund” samt vård och omsorgsförvaltningen delar ut ett lokalt kvalitetspris.

Ett förbättringsarbete skulle vara att hitta ett kommunövergripande arbetssätt för att stimulera kreativitet och Innovationer i organisationen. Några kommuner att studera kan då vara Motala (medarbetardrivna förbättringar och innovationer), Borås (ständiga förbättringar) och Västerås (InnoMera).

Det finns ett kommunövergripande kvalitetspris som delas ut årligen. Här finns tydliga kriterier för vad som ska premieras. Detta är ett bra sätt att uppmärksamma goda insatser och kan vara en del i att fortsätta utveckla området kvalitet.

IT-stöd

Vid en kommunkompassutvärdering görs en enklare bedömning av kommunens olika interna IT-stöd som t.ex. Intranät och olika verksamhetssystem. Bedömningen av funktionalitet bygger framförallt på utsagor vid intervjuerna. Bilden som framkom var att personal ibland upplevde det svårt att hitta på intranät. De olika verksamhetsstöd som finns är oftast inte kompatibla med varandra varför det då inte går att lyfta information mellan systemen. De verkar var och ett för sig, vilket kan komplicera sammanställningar och analyser av data som kommer från de olika systemen. Stora system som bör kunna kommunicera med varandra är systemen för ekonomi, PA och verksamhetsledningssystem.

Styrkor	Förbättringsmöjligheter	Svagheter
<ul style="list-style-type: none"> • Övergripande kvalitetspolicy med kopplingar till andra dokument • Flera gemensamma verktyg för kvalitetsutveckling • Utvecklingsfora • Miljöcertifiering enligt ISO 14001 och EMAS • Kvalitetspris 	<ul style="list-style-type: none"> • Samordning och kommungemensam strategi för kvalitetsutveckling • Tydligare koppling av kvalitetsarbetet till styrningen • Utvecklad kommunövergripande omvärldsspaning • Mer samverkan med universitet/högskola för att utveckla kommunens tjänster 	<ul style="list-style-type: none"> • System som stödjer, belönar, sprider kreativitet

Område 8 Kommunen som samhällsbyggare

Rubriker	Poäng
<ul style="list-style-type: none">• Strategier för samhällsbyggande• Samarbete med civilsamhället• Samarbete med kulturlivet• Stöd till näringslivet• Internationella kontakter• Hållbar utveckling	74

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, tillväxt och en hållbar utveckling.

Strategier för samhällsbyggande

När det gäller området samhällsbyggande, så har Östersund tagit fram strategier för följande områden:

- Näringslivsutveckling – Tillväxtplan 2014-2020 Mer Östersund
- Samverkan med kulturlivet - Kultur- och fritidsnämnden del i Budget 2015, plan 2016-2017
- Internationellt utbyte och arbete - Internationell strategi för Östersunds kommun (2007)
- Arbetet med att skapa en hållbar utveckling – Kommunens nya styrmodell enligt strukturen om ett demokratiskt, socialt, ekologiskt och ekonomiskt hållbart samhälle.

Dessa strategier är tydliga och har alla en tydlig koppling eller är en del av budgetstyrningen. Den internationella strategin bör som kommunen själv påpekar revideras och synkroniseras med andra strategier, t.ex. tillväxtstrategin.

Det som saknas är en strategi Östersunds samverkan med civilsamhället. I en framtid kan samverkan med civilsamhälle och invånarna i Östersund vara en viktig väg för att effektivisera och fokusera kommunens tjänster.

Samarbete med civilsamhället

Den främsta plattformen för dialog mellan kommunen och civilsamhället är den som finns med föreningarna. Dessa möten sker framförallt i förenings- och idrottsråd. Det finns idag ingen mötesplats för dialog med kulturlivet. Detta är ett förbättringsområde.

Östersund har många olika stödformer till föreningslivet. Det finns olika former av ekonomiskt stöd, t.ex. startbidrag, driftsbidrag, aktivitetsstöd, evenemangsbidrag och investeringsstöd. Stöd ges även till lokaler, t.ex. till Östersunds teater.

De flesta exemplen på samverkan med föreningslivet sker inom idrottsrörelsen. Det stämmer väl med den profilering som kommunen gör för att bli Europaledande som vintersportregion. Den samverkan som sker på detta område, där även företag och universitetet är viktiga aktörer, är ett mycket gott exempel på hur kommuner kan bygga upp ett varumärke.

Östersund ger i princip inte utvecklingsstöd till oorganiserade grupper. Detta är en gråzon när det gäller lagstiftningen. Ett exempel på ett sådant stöd finns dock i ”Mötesplats Unga” där besökare på fritidsgårdar kan disponera och genomföra aktiviteter för en summa på 75 000 kr. Det finns en ambition att arbeta vidare med ett friare stöd i stipendieform.

En viktig attraktionsfaktor för turister och den egna befolkningen är att flera stora nöjes- och idrottsevenemang arrangeras årligen. Två viktiga sådana är skidskytte-VM och Storsjöyran. I dessa sammanhang är kommunen en viktig aktör.

Stöd till näringslivet

Östersunds kommun har fokuserat i sitt näringslivsarbete till att arbeta enligt modellen ”Företagslots”. Det handlar då om framförallt två uppgifter. Dels vill man hjälpa företag i kontakterna med kommunen och samordna kommunens stöd och hjälp till företagen. Dels handlar det om att lotsa företagen rätt till de externa aktörer som kan hjälpa företagen med det de efterfrågar. I kraft av att vara ett regionalt centrum finns det många olika stödfunktioner för företag i staden Östersund. Det kan vara svårt för det enskilda företaget att hitta rätt och här har kommunen en viktig roll i att guida.

Kommunen mäter regelbundet av vad företagen tycker om kommunens näringslivsarbete. Både Svenskt Näringslivs ranking och SKL:s insikten har använts. Det har även gjorts en egen enkätundersökning kallad Tratten. Ett bra exempel på hur näringslivsarbetet följs upp.

Det finns många kontaktytor mellan kommun och näringslivet. Några exempel är företagsfrukostar, regelbundna möten kring något tema, näringslivsråd, branschråd och ett stort antal företagsbesök.

Det finns många intressanta stöd- och utvecklingsforum för näringslivet i Östersund. Några av dessa är Mid Sweden Science Park, Peak innovation, Arena för ungt entreprenörskap och SÖT-samarbetet.

Ett viktigt område för kommunens samverkan med näringslivet, är den profilering som Östersund har kring vintersport och outdoor-aktiviteter. Detta samarbete är en del i varumärkesbyggandet för Östersund.

Sammanfattningsvis är kommunen aktiv i en miljö där de själva och andra arbetar för att utveckla det lokala näringslivet.

Internationella kontakter

Ett klassiskt sätt att arbeta med internationellt utbyte är via vänorter. Östersund har sedan tidigare fyra stycken; Odense i Danmark, Kajaani i Finland, Jilin i Kina och Sanok i Polen. Samarbetet med dessa orter är för tillfället vilande. Kommunen ska se över och diskutera hur vänortssamarbetet här ska se ut framgent. Sedan 2014 finns ett vänortssamarbete med Bangkok där ambitionen är att ha ett utbyte kring utbildning, miljö, kultur och idrott. Detta samarbete är såpass nytt, så att det inte har funnit sina former ännu. Det finns ett förbättringsområde för kommunen när det gäller att förbättra och bättre utnyttja vänortssamarbete.

Östersund har valt att satsa strategiskt i sitt internationella arbete på några nätverk och projekt som skapar ett lärande och tillför kommunen ett mervärde. Några exempel:

- Creative Cities Network. Ett nätverk inom UNESCO som har till syfte att stimulera utveckling i världen genom kulturella utbyten inom de sju kategorierna: litteratur, film, musik, folkkultur, design, "mediakonst" och matkultur/gastronomi. Östersund fokus i nätverket är gastronomi.
- REVES – European Network of Cities & Regions for the Social Economy. Ett nätverk som består av 90 medlemmar från 12 olika länder (Tyskland, Belgien, Spanien, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Luxemburg, Marocko, Polen och Sverige). Nätverket samverkar kring frågor som rör området social ekonomi.
- Design for All Foundation. Organisationens syfte är att bedriva kunskapsutveckling, samt sprida denna kunskap, kring "Design för alla"-synsättet.
- ESN (European Social Network). Att inom arbetsgruppen "Ageing and Care" ta fram goda exempel inom områdena samarbete mellan sjukvården och socialtjänsten, hälsosamt åldrande, personalförsörjning samt anhörigstöd.
- SÖT-samarbetet. Samverkan mellan Östersund, Sundsvall och Trondheim kring grön transportkorridor, St. Olavsleden och en skidregion i världsklass.

Det finns ytterligare exempel på internationellt utbyte. Sammanfattningsvis är Östersund ett gott exempel på hur en kommun kan arbeta med den internationella arenan.

Hållbar utveckling

Östersund är en kommun som på flera fronter arbetar målmedvetet inom miljöområdet. En viktig fråga är att agera inom trafikområdet där ökade miljösmarta transporter är målet. Biogasfordon, elbilar, cykling och ökat bussresande är några exempel på där kommunen gör insatser. Den fleråriga satsningen på att skapa Green Highway inom SÖT-samarbetet är ett annat exempel. Det pågår en medveten satsning på att öka andelen ekologiska livsmedel och minska matsvinnet inom måltidsverksamhet.

När miljöarbetet i Östersund ska beskrivas är det viktigt att nämna kommunens certifiering enligt IS 14 000 och EMAS, vilket är mycket unikt.

Inom projektet KKiK mäta ett antal miljömått. Östersund placerar sig på plats 56 bland Sveriges kommuner när det gäller andelen miljöfordon i kommunorganisationen, på plats 46 när det gäller andel sorterat och återvunnet hushållsavfall och på plats 122 när det gäller andelen ekologiska livsmedel i organisationen. Även om kommunen hävdar sig väl när det gäller miljöarbete, så indikerar dessa tre mått i att det finns mer att göra inom området.

En del miljöarbete handlar om att informera allmänhet och företag för att påverka aktörer i den geografiska kommunen att aktivt arbeta för att minska miljöbelastningen. Kommunen genomför sådana information bl.a. genom energirådgivning, miljöfrukostar, utbildning i skolor, information till och utbildning av miljöombud inom den egna organisationen. Det är utvärderarnas bild att fler informationsinsatser skulle kunna riktas externt till allmänhet och företag.

Kommunen arbetar med en tydlig inriktning av att minska energianvändningen och styra om till miljöanpassad energi i det egna fastighetsbeståndet. Här är kommunen ett gott exempel.

Vid förra Kommunkompassen skrevs följande i rapporten. ”Det är utvärderarnas åsikt att den sociala dimensionen i hållbarhetsarbetet kan stärkas. Ett sådant arbete kan innefatta lokaldemokrati, samverkan med civilsamhället, lokalt engagemang för utveckling, integration, m.m.” Utvärderarna vid årets utvärderingstillfälle anser att detta förbättringsområde fortfarande kvarstår. Ett lärande exempel att titta på kan vara Eskilstunas arbete med flyktingguider i bostadsområden. Ett annat är Västerås satsning i stadsdelen Bäckby, där kommunen tillsammans med bostadsbolaget och invånare arbetar med att stärka integrationen, öka kvaliteten i skolan och skapa ökad trygghet i vardagen.

Styrkor	Förbättringsmöjligheter	Svagheter
<ul style="list-style-type: none"> • Många kontaktytor med idrottslivet • Starkt varumärkesbyggande • Många kontaktytor med näringslivet • Många stödformer för Östersunds näringsliv • Många exempel på internationellt utbyte • EMAS, ISO 14 001 • Energieffektivisering, miljöanpassad energi 	<ul style="list-style-type: none"> • Policy/strategi för arbetet med civilsamhället • Stöd till oorganiserade grupper • Förnya vänortssamarbetet • KKiK-måtten kring miljö • Stärka den sociala dimensionen i hållbarhetsarbetet 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingen mötesplats med kulturlivet

4. Översikt av poängfördelning

Nedanstående tabeller visar Östersund kommuns resultat fördelat på delfrågor inom respektive område.

1.	Offentlighet och demokrati	Uppnått	Max	Procent
1.1	Finns en plan/strategi för demokratiutveckling och information?	12	15	80%
1.2	Hur informeras medborgarna?	14	20	70%
1.3	Hur informeras medborgarna om resultat	14	25	56%
1.4	Hur främjas medborgardialog och deltagande	22	30	73%
1.5	Etik - hur hantera korruption?	8	10	80%
		68	100	68%

2.	Tillgänglighet och brukarorientering	Uppnått	Max	Procent
2.1	Finns det en kommunövergripande strategi för brukarorientering	12	15	80%
2.2	Hur arbetar kommunen med tillgänglighet och bemötande?	15	25	60%
2.3	Hur Informerar kommunen om service och tjänster?	10	15	67%
2.4	Hur arbetar kommunen med valfrihet och brukarens påverkan på serviceutbudet?	11	15	73%
2.5	Hur arbetar kommunen med brukarundersökningar?	10	15	67%
2.6	Hur arbetar kommunen med system för service-/kvalitetsdeklarationer, samt synpunkts- och klagomålshandling för medborgare/brukare?	8	15	53%
		66	100	66%

3.	Politisk styrning och kontroll	Uppnått	Max	Procent
3.1	Genomsyras hela organisationen av ett helhetstänkande avseende styrning/uppföljning?	10	15	67%
3.2	Styrs kommunen av tydliga politiska mål	14	25	56%
3.3	Hur rapporterar förvaltningen till den politiska nivån och vilka möjligheter har politikerna att utöva tillsyn över förvaltningen?	15	25	60%
3.4	Hur är delegation och ansvarsfördelning mellan politisk och tjänstemannanivå?	18	20	90%
3.5	Hur främjas den ömsesidiga förståelsen av uppgifter, roller och spelregler mellan politiker och tjänstemän	9	15	60%
		66	100	66%

4.	Ledarskap, ansvar och delegation	Uppnått	Max	Procent
4.1	Finns kommunövergripande strategi för ledarskap, ansvar och delegation?	12	15	80%
4.2	Vilket ansvar har resultatenheterna för budget, personal och organisation?	6	10	60%
4.3	Hur beskrivs inriktning och ansvar för tvärsektorielt samarbete?	13	20	65%
4.4	Hur tydliggörs det personliga uppdraget för alla chefer i organisationen?	7	15	47%
4.5	Hur utövas den centrala ledningen över underställda avdelningar/enheter?	17	20	85%
4.6	Hur bedrivs kommunens ledarutveckling?	16	20	80%
		71	100	70%

5.	Resultat och effektivitet	Uppnått	Max	Procent
5.1	Strategi för resultatstyrning och effektivitetsutveckling	8	15	53%
5.2	Hur tydliggör kommunen sambandet mellan kostnader och resultat i budgetprocessen	15	20	75%
5.3	Hur arbetar kommunen med utveckling arbetsprocesser, uppföljning och kontroll	12	20	60%
5.4	Hur kommuniceras och förs strategiska diskussioner kring resurser och resultat?	9	15	60%
5.5	Hur aktivt används jämförelser som ett led i serviceutveckling och effektivisering?	13	20	65%
5.6	Hur sker extern samverkan för att stärka serviceutbudet och öka effektivitet?	10	10	100%
		67	100	67%

6.	Kommunen som arbetsgivare - personalpolitik	Uppnått	Max	Procent
6.1	Finns en kommunövergripande personalstrategi?	10	15	67%
6.2	Hur tillvaratas befintliga och hur rekryteras nya medarbetare? Kommunen som ”attraktiv arbetsgivare”.	17	20	85%
6.3	Hur stor vikt läggs vid kompetens- och medarbetarutveckling?	17	25	68%
6.4	Hur sker individuell lönesättning och belöning av goda prestationer?	12	15	80%
6.5	Hur bedrivs kommunens arbetsmiljöarbete?	14	15	93%
6.6	Hur arbetar kommunen med mångfald, (etnicitet, kulturellt och kön)?	7	10	70%
		77	100	77%

7.	Verksamhetsutveckling	Uppnått	Max	Procent
7.1	Hur beskrivs övergripande strategiskt kvalitetsarbete och serviceutveckling?	8	15	53%
7.2	Vilka metoder och verktyg finns för kvalitets-/verksamhetsutveckling?	19	25	76%
7.3	Hur sker lärande och utveckling genom omvärldsspanning och samverkan?	14	20	70%
7.4	Hur arbetar kommunen med kreativitet och innovationer?	9	20	45%
7.5	Hur arbetar kommunen med IT-stöd för att effektivisera det interna arbetet?	11	20	55%
		61	100	61%

8.	Kommunen som samhällsbyggare	Uppnått	Max	Procent
8.1	Har kommunen övergripande planer/strategier för samhällsbyggande	11	15	73%
8.2	Hur samverkar kommunen med aktörer inom civilsamhället kring utveckling av lokalsamhället?	13	20	65%
8.3	Hur samverkar kommunen med kulturlivet?	15	20	75%
8.4	Vilken är kommunens roll i utveckling av näringslivet?	14	15	93%
8.5	Hur arbetar kommunen med internationella kontakter?	8	10	80%
8.6	Hur arbetar kommunen med hållbar utveckling? (miljö – ekonomiskt – socialt)	13	20	65%
		74	100	74%