

Kommunkompassen

Analys

av Borås Stad

13 – 15 maj 2008

Innehåll:

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

Leif Eldås och Gunnar Gidenstam
Sveriges Kommuner och Landsting

1 Vad är Kommunkompassen

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

Kommunkompassen analyserar en kommun utifrån samspelet mellan

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

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

Vid en utvärdering inhämtar oberoende experter information från tre källor:

- Intervjuer
- Officiella dokument
- Kommunens hemsida.

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

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

De åtta huvudområdena är:

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

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

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

2 Borås Stad i förhållande till Kommunkompassen: En sammanfattande genomgång

Allmänt om Borås Stad

Borås ligger i en folktät region i västra Götaland endast drygt sex mil från storstaden Göteborg. Borås är landets 13:e största kommun med sina drygt 100 tusen invånare. Inom kommunens gränser finns ett stort antal tätorter där Borås är störst med ca 63 tusen invånare följt av Fristad med knappt 5 000 invånare och Viskafors med 3 600 invånare. Kommunens befolkningsutveckling har varit positiv de senaste 10 åren.

Borås har haft en lång tradition som handels och industristad. Inom industrin var det tekoindustrin som var drivkraften i utvecklingen och inom handeln hade postorder-verksamhet en viktig roll. Idag har den tillverkande textilindustrin tappat mark, istället har staden blivit ett centrum för textil design där flera kända företag inom textil och konfektion har sina huvudkontor i staden. Exempel som kan nämnas är Hemtex, Gina Tricot, SVEA och 8848 Altitude. Kommunens tradition av en stor postorderbransch har gjort att kommunen växer och utvecklas inom området logistik och distribution. Även verkstad och elektronik är viktiga delar av Borås näringsliv med företag som Ericsson, Volvo Bussar och Parker Hannifin.

Borås har en högskola med drygt 11 000 studenter. Profilmråden är bl.a. ekonomi, data, teknik, textil och design och information. Där finns också lärar- och vårdutbildning.

Kända publikdragande platser i Borås är framförallt Borås djurpark men också den nybyggda Borås Arena där det allsvenska topplaget Elfsborg har sin hemmaarena. Ett äventyrsbad, golfbanor och en motorstadion lockar också besökare.

Borås har en ambition att profilera sig som kulturstad. Det syns om inte annat genom de många olika skulpturer som finns runt om i stadens centrum. De mest kända är kanske den stora Pinnocciostatyn vid infarten till stadens paradgata och Bodhi, som står i Viskan vid Knalletorget.

Borås har ett strategiskt läge när det gäller kommunikationer. Staden är en knutpunkt för fyra riksvägar och även för fyra järnvägslinjer. Med x 2000 når man Stockholm på drygt tre timmar. På en halvtimmes bilväg når man Landvetter flygplats med bl.a. många internationella flygförbindelser.

Kommunorganisationen

Borås Stad har en organisationsstruktur som idag är ovanligare än för 10-15 år sedan. Kommunen är uppdelad i ett antal kommundelar med en ansvarig nämnd för varje del. Det finns idag 10 kommundelar; Brämhult, Centrum, Dalsjöfors, Fristad, Göta, Norrby, Sandhult, Sjöbo, Trandared och Viskafors. Dalsjöfors, Fristad, Sandhult och Viskafors har tidigare varit egna kommuner. Under kommundelsnämnden finns ansvar för förskola och grundskola, äldreomsorg samt fritids- och kulturverksamhet. Centrums stadsdel har utöver dessa ansvarsområden övergripande ansvar för bl.a.

överförmyndaren, introduktionscenter för invandrare och flyktingmottagning. Utöver stadsdelsnämnderna finns följande nämnder med kommunövergripande verksamhet:

- Kommunstyrelsen
- Byggnadsnämnden
- Gatunämnden
- Lokalförsörjningsnämnden
- Miljöskyddsnämnden
- Servicenämnden
- Utbildningsnämnden
- Socialnämnden
- Kulturnämnden
- Fritids- och turistnämnden
- Konsumentnämnden
- Överförmyndarnämnden

Mandatfördelning i Borås kommunfullmäktige ser ut på följande sätt:

Moderaterna	19
Folkpartiet	6
Centerpartiet	4
Kristdemokraterna	5
Vägvalet	3
Miljöpartiet	3
Socialdemokraterna	26
Vänsterpartiet	6
Sverigedemokraterna	1

Borås Stad har fem heltidsanställda kommunalråd. Tre representerar den politiska majoriteten (m+fp+kd) och två minoriteten (s+s).

Kommunchefen är högst ansvarig tjänsteman i kommunen, men har inte ett formellt chefskap över kommunfels- och förvaltningschefer vilka istället är underställda kommunstyrelsen.

Utvärderingen

Utvärderingen av Borås Stad genomfördes i maj 2008 och var kommunens första utvärdering enligt Kommunkompassens kriterier. Utvärderingsgruppen har studerat dokument, granskat kommunens hemsida och intranät, samt genomfört intervjuer med ett knappt 60-tal personer i organisationen. Bland de intervjuade fanns politiker, ledande tjänstemän och fackliga representanter. Intervjuerna genomfördes som gruppintervjuer. I en intervjugrupp ingick även bolagschefer från några av kommunens bolag.

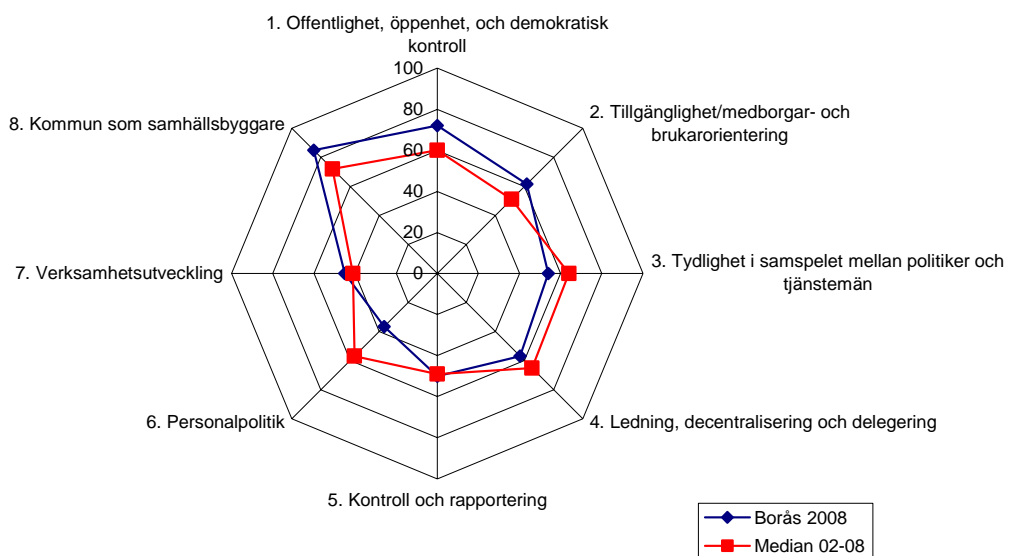
Sammanfattning av resultat

Tabell 1 Borås Stad 2008 i förhållande till Kommunkompassens huvudområden

Område	Borås 2008	Median alla kommunkompassutvärderingar 02-08
1. Offentlighet, öppenhet, och demokratisk kontroll	72	60
2. Tillgänglighet/medborgar- och brukarorientering	61,5	49,5
3. Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän	54	63,5
4. Ledning, decentralisering och delegering	57	64,5
5. Kontroll och rapportering	50	49
6. Personalpolitik	36,5	55
7. Verksamhetsutveckling	45	41
8. Kommun som samhällsbyggare	85	72,5
TOTALT	461	450

Kommuner som det kan vara intressant att jämföra sig med, nämns i texten som beskriver varje område i detalj. I den följande grafiska framställningen illustreras Borås profil som den framstår utifrån Kommunkompassens poängberäkning. Som referens visas ett medel av alla de kommuner som utvärderats.

Diagram 1 Borås resultat jämfört med median för alla utvärderingar



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

Tabell 2 Borås resultat jämfört med fem andra kommuner.

Kriterium	Sundsvall 2006	Mölndal 2007	Uddevalla 2007	Lid- köping 2007	Troll- hättan 2008	Borås 2008
1	55	67	85	53	72	72
2	59,5	59	84,5	56	89	61,5
3	61	54,5	89,5	63,5	86	54
4	67,5	59	74	71	85	57
5	47	54	81	48	78	50
6	44,5	36,5	65,5	50	78	36,5
7	47	43	80	39	73	45
8	72	73	80	84	88	85
Totalt	453,5	446	639,5	464,5	649	461

Sveriges Kommuner och Landsting har använt Kommunkompassen som utvärderingsinstrument sedan 2002. Tidigare har många norska kommuner utvärderats, men även kommuner i andra länder har använt metoden. Omkring 100 utvärderingar har gjorts i dessa länder. I Sverige har snart 75 utvärderingar genomförts. Alla svenska utvärderingar finns tillgängliga på Sveriges Kommuner och Landstings hemsida www.skl.se/kvalitet

Sammanfattning av utvärderingen

Det politiska systemet

Borås har en stark medborgarprofil. Det handlar om då om information till medborgarna inför och om politiska beslut. Som invånare i Borås är det lätt att via hemsidan hitta uppgifter om vad som är på gång inom framförallt kommunfullmäktige och kommunstyrelse. Alla dagordningar, protokoll och handlingar finns tillgängliga. utöver detta finns kommunens diarium och författningssamling tillgänglig på hemsidan. Radio- och webbsända KF/KS-möten, en egen kommuntidning och köp av annonsplats i media ger andra informationsvägar än via hemsidan till boråsborna. Det som kan förbättras när det gäller information är en tydlig resultatpresentation för invånarna. Det är svårt att hitta uppgifter kring vad kommunen presterar avseende de uppsatta målen, avseende jämförelser av tjänstekvalitet med andra kommuner, kring effektivitet och kostnader. Denna information är viktig utifrån påståendet att invånarna i en kommun bör kunna se och värdera vad de får för sina skattekröner.

Kommunen har också flera olika dialogvägar med sina invånare. På hemsidan kan medborgarna ställa frågor och skicka förslag till politikerna. Det finns flera politiska bloggar som sprider den politiska debatten. Närhet mellan politiker och tjänstemän bedöms vara stärkt av den kommunalstruktur som Borås har. De lokala nämnderna har i många fall egna anpassade mötesarenor med invånarna i de olika kommundelarna/småtätorterna. ”Framtid Sjöbo”, ”medborgardag” i Brämhult, ”Dagar som kan förändra Viskafors” och ”Vårt Norrby” är exempel på sådana aktiviteter.

Ekonomistyrning/uppföljning av kommunens verksamheter är stark i Borås. När det gäller den politiska styrningen på kommunövergripande nivå finns det förbättringsmöjligheter för kommunen. Den ”Strategiska planen” som belyser vision och strategi för det framtida Borås upplevs vara svagt förankrat i budgetdokument och i andra styrdokument. Den röda tråd som på något sätt bör löpa från kommunövergripande mål till nämnder och förvaltningar är otydlig. Tydliga och mätbara resultatmål har varit ovanliga både i den kommunövergripande budgeten och i nämndsbudgetar. Då det funnits en otydlighet i styrdokumentet har även uppföljning av verksamhetsresultat varit otydlig. Dock finns en tydlig ambition av att förbättra detta område i kommunen, dels genom politiska viljemarkeringar i budget för 2008, dels genom att det i det gällande budgetdokumentet finns 37 tydliga och mätbara övergripande mål. Dessa mål riktar sig framförallt till kommunal förvaltning. De kommunala bolagen har en mycket fristående ställning när det gäller politisk styrning från kommunfullmäktige och kommunstyrelse.

Kommunens produktion och förmedling av tjänster

Borås har när det gäller produktionssystem en delegerad struktur. Respektive nämnd och förvaltning arbetar mycket fristående med styrning/uppföljning på verksamhetsnivå. De styr- och uppföljningsdokument som används varierar i struktur.

Kvalitetssystem som ska garantera ett ständigt förbättringsarbete varierar stort mellan olika förvaltningar och verksamheter. Det finns exempel på flera enheter som arbetar enligt ISO 9 000 och ISO 14 000 avseende kvalitet och miljö. Några enheter är till och med certifierade som, t.ex. fritid-/turistkontoret. Det sociala blocket arbetar enligt kvalitetssystemet ”Sex Sigma”. Förskola och skola arbetar med kvalitetshjul och kvalitetsredovisningar.

Även när det gäller förhållningssätt till brukarna varierar det mycket mellan olika förvaltningar och verksamheter. Det kan gälla värderingar och attityder som i sin tur tar sig uttryck hur organisationen agerar avseende information, tillgänglighet, bemötande, m.m. Den grafiska profilen i kommunen finns genom användandet av kommunvapnet. Utöver detta varierar profilen framförallt när det gäller trycksaker mellan olika verksamheter.

Det finns kommungemensamma anslag som förmedlar en bild till brukarna av en sammanhållen organisation, där målet är att hjälpa kommuninvånarna i deras olika brukarroller. Här är kanske medborgarkontrakten det tydligaste exemplet. Dessa är utformade i dialog med brukarna och har samma struktur oavsett nämnd/förvaltning. De anger kommunens åtaganden till brukarna. Till dessa kontrakt finns kopplat ett kommunövergripande synpunkts-/klagomålshanteringssystem för brukarnas åsikter. Intrycket är dock att dessa system skulle behöva aktualiseras och vitaliseras inom vissa verksamheter.

Enligt Kommunkompassens värderingsbild skulle Borås förvaltningsorganisation behöva införa mer av tvärgående och gemensamma system för sin tjänsteproduktion. Det handlar då inte om att alla ska göra på samma sätt, utan att arbeta med gemensamma grundsystem som ökar möjligheten till tydligare styrning/uppföljning, ökad samverkan och större möjligheter till effektiviseringar. Det är viktigt att i detta sammanhang poängtera värdet av en decentraliserad organisation där chefer och medar-

betare har ett stort utrymme att inom tydliga ramar själva få utveckla och ta ansvar för att producera så bra tjänster som möjligt för brukarna.

Kommunen som arbetsplats

När det gäller arbetet med att stödja och utveckla chefer och medarbetare i organisationen märks samma decentraliserade bild som beskrivs ovan. I Kommunkompassens kriterier ingår en värdering av kommunens samlade arbete med bl.a. kompetensutveckling, lönesättning, medarbetarsamtal och arbetsmiljö. På många av dessa områden har det varit svårt att se hur kommunen arbetar utifrån ett helhetsperspektiv. Ansvaret för arbetet med medarbetarfrågor är delegerat långt ut i organisationen. Så måste det vara. Det är ute på arbetsplatsen som medarbetaren verkar och det är där tjänsteproduktionen sker. Dock finns det på kommunövergripande nivå ett antal personalpolitiska riktlinjer som anger hur arbetet med medarbetarutveckling ska ske. Det som saknas är en samlad utvärdering och analys av hur detta arbete i praktiken genomförs. Många kommuner arbetar med kommunövergripande och återkommande medarbetarenkäter som är ett effektivt sätt att se hur genomslaget av personalpolitiska insatser sker och hur de upplevs av personalen. Att införa en sådan kan vara en samlade faktor även för Borås.

Det är viktigt att nämna att det på detta område i Borås finns flera exempel på kommunövergripande satsningar. Kommunen har bl.a. ett brett gemensamt kursutbud som bygger på identifierade behov i förvaltningarna. En kommunövergripande och omfattande chefsutbildning erbjuds alla chefer i organisationen. Det finns även en kommunikation gemensam och obligatorisk introduktionsutbildning för nya chefer.

Utvecklingen av lokalsamhället.

Borås Stad har en tydlig roll när det gäller att utveckla lokalsamhället i den geografiska kommunen. Inom kultur-/fritidsområdet agerar kommunen dels som initiativtagare och drivkraft, men även som finansör genom stöd och investeringar. Kommunens föreningsliv är omfattande med ca 225 aktiva föreningar. Kulturlivet blomstrar och det synliga avtrycket av detta är bl.a. genom de många statyer som pryder kommunens centrum, t.ex. den stora Pinnocciostatyn, och flera återkommande kulturaktiviteter som t.ex. "Kulturnatten". Det finns flera kontaktytor med fritids- och kulturföreningar där både politiker och tjänstemän medverkar.

Kommunen har även ett omfattande stöd till näringslivet. Det sker framförallt i samverkan med regionala projekt och organisationer som arbetar operativt för att stödja företag. Detta samarbete sker dels inom Sjuhäradssamarbetet, dels i Västra Götalandsregionen. ESPIRA - Tillväxtcenter Sjuhärad, Coompanion Sjuhärad, Innovation Västra Götaland, Tillväxt VGR och Sweden Logistics är exempel på projekt och stödformer som utnyttjas av Boråsföretag. Utvecklingsåtgärder som sker i Borås, bl.a. i samarbete med högskolan, är utveckling inom textil design, logistik och internationell handel. Områden inom näringslivsutveckling som vid intervjuerna nämndes som förbättringsområden var att öka tillgången på industrimark och öka den lokala/regionala handelns betydelse i Borås. Ett annat viktigt område när det gäller tillväxt som angavs av flera, är ett ökat samarbete med Göteborgsregionen.

Det finns flera exempel på internationellt samarbete i kommunen idag, framförallt på verksamhetsnivå. Ett identifierat utvecklingsområde enligt Kommunkompassen är att

Borås skulle kunna öka sina kontaktytor med internationella samarbetsparter. Det handlar då framförallt om Borås Stads eget utbyte. Det finns idag stora möjligheter att bygga samarbete med andra europeiska kommuner och regioner kring flera av de frågor som idag är viktiga för Borås utveckling. Det handlar då om erfarenhetsutbyte, men även reellt projektarbete där man kan dela på utvecklingskostnader och där man eventuellt kan få tillgång till extern finansiering via EU-fonder.

3 Detaljerad genomgång i förhållande till Kommunkompassens åtta områden

Denna kommunkompassutvärdering har gjorts koncernövergripande. Dock kan det vara viktigt att påpeka att utvärderarnas analys nedan oftast syftar på den kommunala förvaltningsorganisationen. Bolagen har en mycket fristående roll i förhållande till kommunförvaltningen och agerar oftast utifrån ett eget uppdrag som mycket kort beskrivs i kommunens ägardirektiv. Även bolagens olika system avseende t.ex. ekonomi, personal, kvalitet, m.m. är ofta unika för varje bolag. Eftersom Kommunkompassen är en helhetsutvärdering ligger fokus på kommunförvaltningen.

Område 1 Offentlighet och demokratisk kontroll

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

Allmänt

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

På område 1 når Borås ett mycket gott resultat, 72 poäng, vilket är långt över medianvärdet på 60 poäng.

Övergripande information

Att för medborgarna kunna sätta sig in i vad vilka kommunal beslut som ska tas och vad som har beslutats är en grund när det gäller information som en del i ett demokratiskt arbete. Därför måste både kallelser, dagordningar och protokoll finnas lätt till-

gängligt. Det gäller dessutom att tjänstemannaskrivelser i många fall också måste vara tillgängliga, eftersom det ibland är svårt att förstå ett ärendes innehåll genom en rubrik i dagordning eller protokoll.

I Borås finns alla dessa dokument tillgängliga för Kommunfullmäktige och Kommunstyrelsen. Tjänstemannaskrivelser och annat kompletterande material finns tillgängligt i form av länkade pdf-dokument både i ärendelistan och i protokollen. Dessutom finns sammanfattningar både av kommunfullmäktige- och kommunstyrelseprotokoll på nätet. Detta föredömliga sätt att informera om kommunal beslut är inte lika enhetligt och tydligt i kommunalnämnderna. Brämhults kommunal nämnd har dock fullständig information enligt ovan publicerad på sin hemsida. Den vanligaste modellen bland kommunalnämnderna är annars att endast redovisa sammanträdesdagar utan föredragningslista samt protokoll utan övriga berörda handlingar. Här kan Borås utvecklas genom att genomföra ett liknande sätt i alla nämnder att informera kring nämndssammanträden.

På kommunens hemsida finns de flesta viktiga och centrala dokumenten tillgängliga. Kommunen har även gjort sin författningssamling sökbar via nätet. Diarium och postlista för inkommande post finns också åtkomligt via hemsidan varför man kan säga att det är lätt för den intresserade att få tag i aktuella kommunala handlingar. Ett gott exempel.

Ett sätt att göra kommunal information mer tillgänglig är att ta fram förenklade och mer lättlästa varianter av handlingar. Flera viktiga kommunala dokument som budget och bokslut kan vara svåra att läsa och förstå. I Borås används ett nummer av hushållstidningen "Klart Borås" (som även finns på nätet) för att föra ut en kortversion av budgeten. Det är framförallt fördelningen av den ekonomiska budgeten som redovisas. Vad som ska göras i form av verksamhetsmål är otydligare och mer allmänt beskrivet. Årsredovisningen finns i en kortvariant på kommunens hemsida. Fokus här är endast det ekonomiska perspektivet. Det finns även några exempel på verksamhetsspecifika dokument, tex. skolplan, där det finns kortvarianter.

Ett förbättringssteg skulle kunna vara att göra övergripande nyckeldokument mer tillgängliga och lättare att förstå, både internt och externt. Det är givetvis viktigt att grunddokumentet är enkelt att förstå i sig, men förenklade och sammanfattande beskrivningar kan vara en effektiv väg när det gäller att sprida information till många. Här kan Lommas "light-version" av årsberättelsen tjäna som förebild.

Borås har förutom kommunens hemsida flera andra kanaler för att nå ut med kommunövergripande information. Kommunen köper annonsplats under rubriken "Borås Stad informerar" i Borås tidning. Då täckningsgraden för hushållen är låg (29%) är detta inte den viktigaste kanalen för information. I Borås finns även en gratis annonsfinansierad tidning, "Borås Nu", som även innehåller redaktionellt material. Kommunen annonserar även i denna tidning. Utöver det som nämnts ovan, ger kommunen ut en egen hushållstidning "Klart Borås" som delas ut till alla hushåll 2 ggr per år. Det finns även exempel på kommunalblad som ger ut egna tidningar. Sammantaget får kommunen anses vara ett gott exempel på hur man kan sprida information i tryckt form via flera olika kanaler.

Ett sätt att informera om politikens arbete i kommunen är webb- och närradiosändningar av kommunfullmäktigemöten. Kommunstyrelsesammanträden går att lyssna på via en ljudfil på hemsidan. Även detta är goda exempel för andra kommuner.

Information om resultat

En dimension av information till medborgarna är resultatredovisning. Att veta vad kommunen tillhandahåller avseende kvalitet och vad detta kostar är en viktig del av den demokratiska dimensionen. Boråsborna har som skattebetalare rätt att veta hur effektiv verksamheten är och vad de tjänster som levereras har för kvalitet. Denna information blir tydlig först då det går att jämföra resultaten med andra kommuner eller externa tjänsteleverantörer.

Som tidigare nämnts finns årsbokslutet tillgängligt på hemsidan. Det finns få jämförelser med andra kommuner i detta. Dessutom presenterar Borås ytterligare några sammanställningar över kommunens resultat. Kommunen medverkade under 2007 i projektet "Kommunfullmäktiges kvalitetsredovisning" (Kommunens Kvalitet i kort-het). De kvalitativa resultat som tagits fram i detta projekt presenteras på kommunens hemsida under rubriken "Kvalitet i din kommun" och är jämförbara med de över 40 andra kommuner som deltagit i projektet. Kommunen presenterar även den egna revisionens olika rapporter, skolans kvalitetsredovisningar och enstaka exempel på brukarundersökningar (t.ex. brukarundersökning i hemtjänst 2005). Dock kunde inte utvärderarna återfinna resultatet på hemsidan från medborgarundersökningen som genomfördes år 2007.

Det finns ett utvecklingsområde för Borås när det gäller att informera mer om resultat på bl.a. hemsidan. Exempel att lära av finns bl.a. i Lommas, Tyresö, Umeå, Trollhättan och Uddevalla som alla har en gemensam ingång för presentation av resultat från utvärderingar, revision, brukar/medborgarundersökningar, jämförelser, m.m..

Medborgardialog

Det finns flera exempel på kanaler för medborgardialog i Borås. Genom att kommunen är organiserad i kommundelar har varje kommundel möjlighet att utforma kontakten med medborgarna i kommundelen på sitt eget sätt, anpassat efter invånarna i kommundelen. Det finns flera exempel på lokalt utformade dialogforum där politiker kan möta invånarna i kommundelen. Flera kommundelar förlägger sina nämndsmöten dels ute i olika småtätorter, dels "hemma hos" olika kommunala verksamheter för att öka möjligheten att träffa anställda i kommunen och invånare. I Sjöbo drivs projektet "Framtid Sjöbo" där målet är att engagera invånarna i den egna bygden. Projektet drivs i samverkan mellan kommunen, föreningar och lokala organisationer. En samlingslokal för "Framtid Sjöbo" finns tillgänglig för möten och aktiviteter flera dagar i veckan. Brämhult genomför en lokal "medborgardag" en gång i månaden, har flera lokala integrationsprojekt, ett lokalt "Brottsförebyggande råd, m.m. Viskafors arrangerade våren 2008 "Dagar som kan förändra Viskafors" där allmänheten bjöds in för att diskutera och lämna synpunkter på frågor som berör kommundelens framtida utveckling. I Norrby drivs projektet "Vårt Norrby" för att stimulera invånarna att engagera sig i sin egen bygd. Alla kommundelsnämnder har öppna nämndssammanträden. Sammantaget är intrycket att Borås kommundelsstruktur skapar många anpassade kontaktytor där politikerna har möjlighet att föra en dialog med kommuninvånarna.

Centralt i kommunen finns också flera vägar för medborgardialog. Kommunen har genomfört ett ungdomsfullmäktige vid två tillfällen. Detta fullmäktige kan skriva motioner till kommunfullmäktige. Det finns dessutom ett separat ungdomsråd i kommunen. Kommunen har vid flera tillfällen engagerat invånarna i processen att ta fram viktiga styrande dokument som skol-, äldreomsorgs- och handikappolitisk plan. I de medborgarkontrakt som arbetades fram under 2003 var många boråsbor engagerade via fokusgruppsmöten.

Kommunen har på sin hemsida en ingång som kallas "Borås 24". Här finns kommunens e-tjänster samlade. Bl.a. finns här en mötesplats för politiker och medborgare, där invånarna kan skicka in förslag och frågor till kommunens politiker. Frågorna och svaren publiceras på hemsidan. Här finns även en "bloggportal" där kommunalrådets och kommunfullmäktigeledamöters politiska bloggar finns tillgängliga. Intrycket är att det sker en livaktig politisk diskussion via dessa bloggar.

Trots att medborgardialog är ett område där Borås hävdar sig mycket väl, finns det som alltid möjligheter till ytterligare förbättringar. Det går att stärka medborgardialogen i budgetprocessen. Det handlar då om både framtagandet av budgeten och uppföljning av denna. Här finns några goda exempel att lära av. Flera av Stockholms stadsdelar lämnar sina budgetar på remiss till medborgarna. Sveriges Kommuner och Landsting kommer under tre år arbeta tillsammans med Haninge, Huddinge, Hudiksvall, Uddevalla och Örebro för att pröva och utveckla medborgarbudget. Projektet startade våren 2008 och genomförs tillsammans med Universitet i Coimbra, Portugal och forskare vid Londons Universitet. Detta projekt kan vara spännande att följa om kommunen vill utveckla medborgarnas delaktighet i budgetprocessen.

Sammanfattning område 1

Styrkor

- Tjänstemannaskrivelse kopplat till ärenden och protokoll för KF, KS
- Kommuntidning "Klart Borås" och "Borås Stad informerar"
- Webb- och närradiosändningar av kommunfullmäktigemöten
- "Kvalitet i din kommun" på nätet
- Många fora centralt och i kommundelar för medborgardialog

Förbättringsområden

- Tjänstemannaskrivelse kopplat till ärenden och protokoll för kommundelsnämnder
- Fler "light-versioner" av viktiga dokument
- Fler redovisningar av resultat och jämförelser på hemsidan
- Medborgarnas delaktighet i budgetprocessen

Område 2 Tillgänglighet och brukarorientering

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

Allmänt

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

På detta område har Borås 61,5 poäng och ligger då liksom på det tidigare området över medianvärdet för alla utvärderingar som är här är 49,5 poäng.

Brukarinriktning

Inom många företag är devisen ”kunden i centrum” en ledstjärna som präglar de anställdas arbete. Motsvarande begrepp inom kommunal verksamhet skulle kunna vara ”brukaren i centrum”. För att göra ett sådant begrepp operativt och levande behöver det bli en gemensam ”lagtröja” för all personal. Det som ska prägla en organisation med en sådan devis är då att alla ska förstå och agera utifrån kunskapen att man är till för kunden/brukaren.

En gemensam tydlig ledstjärna enligt ovanstående är svår att hitta i Borås på övergripande nivå. Kommunen har inte någon tydlig skrivning som tydliggör brukarperspektivet i budget eller i andra styrdokument.

Det finns ett tydligt anslag i kommunen när det gäller brukarfokus. Det är de medborgarkontrakt som upprättats för 18 olika kommunala verksamheter (ref. enligt hemsidan). Dessa kontrakt har tagits fram i samverkan med brukargrupper och i form av fokusgrupper. År 2003 då processen med kontrakten inleddes, utbildades omkring 7 000 medarbetare i frågor som rör brukar-/medborgarperspektivet. Medborgarkontrakten beskriver vad en verksamhet utlovar i form av tjänstens innehåll, vad verksamheten förväntar sig av brukaren samt en beskrivning av hur man ska agera om man inte är nöjd enligt det som anges i kontraktet.

Systemet med medarbetarkontrakt är ett gott exempel på hur en kommun kan tydliggöra tjänsterna utifrån ett brukarperspektiv. Dock var intrycket vid intervjuerna att dessa medarbetarkontrakt idag på vissa ställen inte har en aktiv betydelse för verksamhetens arbete med brukarna. Flera av de intervjuade tyckte att betydelsen av arbe-

tet med medborgarkontrakten minskat. Det är utvärderarnas åsikt att det finns ett stort värde i att behålla och utveckla arbetet med medborgarkontrakt. Intrycket är att det skulle behöva en uppdatering av kontrakten och en satsning på utbildning och information om dessa riktad till både brukare och medarbetare. Brukarinriktningen skulle också behöva klargöras på en övergripande nivå, t.ex. i budgetdokumentet.

Ytterligare ett steg Borås tagit mot en tydligare brukarfokusering syns i de kommunövergripande mål som finns i budget fr.o.m. 2008. 14 av de 37 indikatorer som är kopplade till de angivna målen berör brukarnöjdhet.

Synpunkter och klagomål

Borås har ett synpunkts-/klagomålshanteringssystem. Detta är kopplat till arbetet med medborgarkontrakten. På de upptryckta medborgarkontrakten finns ett förfrankerat formulär som man som medborgare/brukare kan använda om man har synpunkter på verksamheten. På kommunens hemsida finns i anslutning till presentationen av medborgarkontrakten en digital ingång för att skicka in synpunkter och klagomål. Inkomna synpunkter hanteras digitalt. Rutiner finns för att följa upp inkomna synpunkter.

Liksom för systemet med medborgarkontrakt kan systemet med synpunkter/klagomål behöva en injektion av ny kraft genom information, marknadsföring, utbildning, m.m. Intrycket vid intervjuerna var att det i vissa fall kommer in väldigt få synpunkter på verksamheter, vilket kan tolkas som att denna kanal för att föra fram åsikter inte används fullt ut av boråsarna.

Grafisk profil

En enhetlig grafisk profil kan vara ett sätt för organisationen att för brukarna markera helhet och att alla tjänster levereras från samma leverantör. Idag syns ingen sådan tydlig profil i Borås. Det tryckta informationsmaterialet varierar i typsnitt och layout. Kommunens verksamheter presenteras på hemsidan med en enhetlig layout, men detta gäller inte för de kommunala bolagen som använder sig av helt egna profiler på sina hemsidor. Inom detta område finns förbättringsmöjligheter.

Information till brukarna

Den huvudsakliga informationskanalen till brukarna är via kommunen hemsida. Hemsidan innehåller mycket information och har en relativt enkelt navigerad struktur. På hemsidan finns en sökfunktion, en "a-ö lista" och mycket information på engelska. Dock finns inte funktionerna "talande hemsida" och "lättläst". Borås har ett informationsindex i projektet "Kommunens kvalitet i korthet" som hävdar sig väl i jämförelse med övriga kommuner.

Utöver hemsidans information finns mycket upptryckt information. Bland annat finns särskilda kataloger som beskriver kommunens förskolor och grundskolor samt särskilda boenden.

Bemötande och tillgänglighet

Avseende tillgänglighet och bemötande finns det förbättringsmöjligheter i Borås. När det gäller information och hjälp för medborgare/brukare via personliga kontakter med tjänstemän i organisationen, så har kommunen ingen samlad stöd- eller informationsfunktion. Vill boråsaren möta någon gäller det i de flesta fall att hitta rätt verksamhet

eller ibland även rätt tjänsteman. Det finns idag många exempel på att kommuner arbetar efter devisen "en dörr in" för medborgare/brukare och skapar informationscentraler eller stödfunktioner som kan serva kring ett stort antal frågor på ett tvärsektorielt plan. Vissa kommuner arbetar med medborgarkontor, t.ex. Botkyrka, Trollhättan och Uddevalla, medan andra har upprättat särskilda "Kontaktcenter", t.ex. Nacka och Bromma stadsdel i Stockholm. I Borås har respektive kommunaldelskontor ett visst breddat informationsansvar, men fungerar oftast som traditionella kontor för de olika verksamheterna.

Det finns inga generella förhållningssätt angående tillgänglighet och bemötande för hela kommunorganisationen. Respektive verksamhet har antagit egna rutiner för hur detta ska fungera. Kommunen erbjuder sina anställda en egen utbildning "Bemötande och service – att ge och ta kritik", men denna utbildning är frivillig och kopplar inte till någon tydlig policy eller något kommunövergripande åtagande i dessa frågor. Det finns kommuner som arbetar med kommunövergripande förhållningssätt i dessa frågor. Tyresö och Trollhättan har antagit servicedeklarationer (motsvarande Borås medborgarkontrakt) kring tillgänglighet och bemötande. Mark har utbildat alla sina anställda kring dessa frågor med s.k. "Forumspel". Vara och Södertälje har låtit alla sina anställda spela kommunspelet "Bohica" för att diskutera bl.a. värderingar och attityder kring brukarbemötande.

E-service

Inom området e-service har Borås kommit en bra bit. Under portalen "Borås 24" kan invånarna ansöka om barnomsorg samt ändra inkomststoppgift, ändra omsorgstid och säga upp plats. Inom grundskolan kan föräldrar sjukanmäla elev och elever kan lämna ansökan till gymnasieskolan. På biblioteket kan invånarna låna e-böcker och musikfiler samt boka dator. Här finns även en mötesplats för väljare och politiker. Ytterligare e-tjänster finns.

Brukarundersökningar

Brukarundersökningar används inom många olika verksamheter i Borås. Som tidigare nämnts är det svårt att hitta resultat från brukarundersökningar på hemsidan. Intrycket är att i de flesta fall görs brukarundersökningar av respektive verksamhet och ibland på enhetsnivå. Hur enkäter ser ut och hur resultat hanteras skiljer sig mycket mellan olika verksamheter och kommundelar. I vissa fall görs samma enkät vid flera tillfällen, i andra fall ändras enkäten mellan undersökningstillfällena. Det har för utvärderarna varit svårt att bedöma hur systematiskt kommunen arbetar med brukarundersökningar i olika verksamheter.

På övergripande nivå har SCB:s medborgarundersökning gjorts år 2007. Det är även här svårt att se hur resultatet från denna analyserats och blivit en del i det övergripande utvecklingsarbetet via mål och åtgärder kopplade till budgetprocessen.

Sammanfattningsvis är intrycket att det finns förbättringssteg när det gäller att utveckla och systematisera arbetet med brukarundersökningar. De i budget 2008 antagna kommunövergripande målen indikerar att ett förbättringssteg inom detta område är på gång. Som tidigare nämnts är många av indikatorerna kopplade till just målet "nöjdhet hos brukarna".

Hammarö och Uddevalla kan vara kommuner att studera när det gäller systematiskt arbete med brukarundersökningar.

Sammanfattning område 2

Styrkor

- Medborgarkontrakt
- Synpunkts-/klagomålshanteringsystem
- Flera exempel på e-service
- Nöjdhet i kommunövergripande mål

Förbättringsområden

- Tydligare kund/brukarfokus
- Grafisk profil
- Aktualisera och förnya medborgarkontrakten
- Tydliggör kommunens förhållningssätt avseende tillgänglighet och bemötande
- Systematisera arbetet med brukarundersökningar

Område 3 Tydlighet i samspelet politiker – tjänstemän

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

Allmänt

I en kommun beställer politiken genomförandet av ett uppdrag av utförarorganisationen (förvaltningarna) eller av 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 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.

På detta område som helhet finns en förbättringspotential. Här får Borås 54 poäng i förhållande till medianen som ligger 10 poäng högre.

Budgetstyrning

Som ramverk för alla kommuners verksamhet finns den strategiska planen för Borås som kommunfullmäktige antog 2002. I inledningen av budget 2008 konstateras att ”*ett annat viktigt område är att förnya vår strategiska plan genom att göra den till ett aktivt styrinstrument för våra nämnder och bolag. Regelbundna träffar och uppföljningar i kommunkoncernen måste förändra planens funktion som hyllvärmare till ett mer aktivt samordningsinstrument*”. Utvärderarna instämmer med denna analys. Idag finns inga tydliga trådar som löper från den strategiska planen över budgetdokumentet till

respektive verksamhet. Det går inte att i budgetdokumentet se hur intentionerna i den strategiska planen ska förverkligas och hur dessa åtgärder som löper mot målen ska följas upp.

En annan övergripande del i styrningen är "Politiskt handlingsprogram" som inleder budgetdokumentet. Här beskrivs specifika satsningar och ekonomiska prioriteringar i den liggande budgeten. Dock innehåller denna del få specifika mål som ska uppnås.

Nytt from. med 2008 års budget är att denna innehåller" övergripande verksamhets- och kvalitetsmål". Här konkretiseras ett antal uppföljningsbara mål som dels gäller alla verksamheter, t.ex. "integration" och "miljö", dels gäller specifika verksamheter som "grundskola", "individ- och familjeomsorg", "äldreomsorg", m.m. De verksamhetsspecifika målen är i klar majoritet av de kommunövergripande målen. Målen är angivna med tydliga uppföljningsbara indikatorer dels för budgetåret, dels för år 2010 och har tydlig koppling till brukarkvalitet.

Detta steg att konkretisera övergripande uppföljningsbara mål är ett stort steg framåt när det gäller att tydliggöra kommunens övergripande inriktning och ge budgetdokumentet en viktigare roll i verksamhetsstyrningen. Ytterligare ett viktigt utvecklingssteg kan vara att koppla de övergripande målen med den strategiska planen. Idag har dessa dokument inte samma struktur och det går inte på ett enkelt sätt härleda de övergripande målen till den strategiska planen. Den strategiska planen måste kunna konkretiseras i tydliga mål för att bli operativ. En viljeinriktning åt detta håll kan utläsas i det politiska handlingsprogrammet i 2008 års budget. Där står *"En viktig fråga som Kommunstyrelsen vill lyfta fram är den beslutade strategiska planen för kommunen.....Den strategiska planen ska påverka och samordna de nya verksamhetsmålen"*.

En annat utvecklingssteg skulle kunna vara att komplettera några av de övergripande målen i budgeten med fler uppföljningsbara indikatorer som beskriver kvaliteten i ett bredare perspektiv. En väg kan vara hitta indikatorer jämförbara med andra kommuner. Kommunen har idag redan ett antal mått/indikatorer som skulle kunna hämtas ur projektet "Jämförande kvalitetsnätverk Väst kust" och "Kommunens kvalitet i kort-het". Då verksamhetsresultat är jämförbara med andra kommuner är det lättare att sätta dessa resultat i relation till kostnader, vilket är en viktig intention i lagen om "god ekonomisk hushållning".

Ytterligare ett viktigt utvecklingssteg när det gäller att tydliggöra styrningen i Borås är att respektive förvaltning tar fram en mer standardiserad modell för hur de skriver sina budgetdokument. Anslaget med tydliga uppföljningsbara mål som finns centralt finns inte då det gäller respektive nämndsbudget. Här dominerar aktivitetsmål och antalet mål med uppföljningsbara kvalitetsindikatorer varierar mycket mellan nämnderna. Oftast är de få. Det borde utifrån ett samordnande kommunfullmäktige-/kommunstyrelseperspektiv vara en fördel om de nämndspecifika målen beskrevs på samma tydliga sätt som de kommunövergripande målen i det övergripande budgetdokumentet.

Kommuner att studera när det gäller tydliga styrsystem kan vara Botkyrka, Sundsvall, Trollhättan och Uddevalla.

Utifrån ett koncernperspektiv se är det svårt att följa den övergripande styrningen av de kommunala bolagen. Dessa styrs via ägardirektiven men har i ett kommunfullmäktigeperspektiv en mycket fristående roll. De kommunövergripande målen som finns i budget berör inte direkt bolagen och den strategiska planen har idag så hög abstraktionsnivå, så att den inte kan sägas styra bolagen. Respektive bolag har sin egen struktur på måldokument och bokslut. Det borde finnas samordningsvinster mellan bolag och förvaltningar när det gäller kommunövergripande anslag, t.ex. utifrån det som beskrivs i den strategiska planen. Göteborgs Stad kan vara en förebild när det gäller att samordna både förvaltningars och bolags insatser utifrån ett koncern tänkande.

Budgetuppföljning

I kommunens årsredovisning för 2007 finns ett starkt fokus på ekonomiuppföljning, både på sammanfattande och på nämnds nivå. Det finns även en sammanfattad verksamhetsuppföljning per nämnd. Denna uppföljning är inte tydligt relaterad till mål som satts upp för verksamheten utan är mer av beskrivande karaktär. Under 2007 gjorde kommunen en uppföljning av de medborgarkontrakt som kommunen har för olika verksamheter. Sammanfattningar av dessa utvärderingar redovisas i bokslutet. Ett stort antal nyckeltal för olika kommundelars verksamheter presenteras i bokslutet. Det kan vara svårt för läsaren att utläsa information om resultat och prestation från dessa nyckeltal då de inte relaterar till någon angiven målnivå, inte anger någon förändringstrend och inte kommenteras.

Respektive nämnd sammanställer egna bokslut. Fokus i de flesta av dessa bokslut är än mer av ekonomisk karaktär än det centrala bokslutet. Tydlig uppföljning av nämndmål är oftast sporadisk och det är i många fall svårt att utläsa om mål och förväntade verksamhetsresultat uppnås. Ett exempel på en kommun del som redovisar ett antal med andra kommuner jämförande kvalitetsmått är Sjöbo som representant för Borås deltagit i SKL:s projekt "Kommunens kvalitet i korthet".

När det gäller uppföljning finns det förbättringsområden för Borås både på central nivå och på nämnds nivå. Ett årsbokslut bör stämma av hur de mål som har satts i budget, både ekonomiska och verksamhetsmål, har uppnåtts vid årets slut. Detta görs idag inte på ett tydligt sätt. Delvis beror det på att verksamhetsmålen i budget tidigare varit mycket generella och inte fokuserade på kvalitet och resultat. Utvärderarna upplever att arbetet med tydligare mål är på gång i Borås. Bland annat syns det genom framtagandet av uppföljningsbara kommungemensamma mål. Även kommunens viljeinriktning att stärka den strategiska planen är ett steg åt rätt håll. En tydligare styrning kräver en tydligare uppföljning.

Intressanta kommuner att studera avseende uppföljning kan bl.a. vara Lomma, Mora och Uddevalla som alla har tagit fram tydliga IT-baserade uppföljningssystem som kopplar till budget och budgetuppföljning.

Styrning – uppföljning utanför budget

Det finns i Borås liksom i de flesta andra kommuner ett mycket stort antal styrdokument som ligger utanför budgetdokumentet. Det finns drogpolitiskt handlingsprogram, energiplan, jämställdhetsplan, mångfaldsplan, handikappolitisk plan, barn- och ungdomspolitiskt handlingsprogram, handlingsplan vid kränkande särbehandling,

program för ett integrerat samhälle, konkurrensutställningspolicy, m.m. Dessutom finns det antal olika policys och riktlinjer som ställer krav på åtgärder i verksamheterna.

Bilden som utvärderarna får är följande:

- Det finns fler styrande dokument än tydliga uppföljningar desamma.
- Hur dessa dokument är skrivna avseende mål, åtgärder, kostnad, m.m. varierar mycket.
- Kännedom och efterföljsamhet av dessa planer, policys, m.m. i nämnd/syrelse och verksamhet är mycket olika.

Ett förbättringssteg bör vara att se över dessa styrande dokument. Det är viktigt att de styrdokument som finns har en faktisk styrkraft, att de ställer rimliga krav på verksamheten och att de regelbundet följs upp. Åtgärder för att uppnå detta kan då vara att:

- minska antalet dokument,
- utforma dem efter en gemensam struktur som beskriver vad som ska uppnås, vem som ska göra det och vad detta kostar,
- ha en enhetlig och tydlig nomenklatur för vad dokumenten kallas (planer, policys, program, riktlinjer, m.m.) och
- koppla de styrande dokumenten till det övergripande budgetdokumentet och integrera uppföljningen av dem i budgetprocessen.

Det är utvärderarnas bild att en sådan utvecklingsprocess har diskuterats och delvis påbörjats i kommunen. Uddevalla kommun kan vara en förebild för hur denna form av dokument har integrerats i budgetprocessen.

Samspel politiker tjänstemän

För att skapa en dynamik i kedjan styrning – konkret handling – uppföljning krävs en tydlig rollfördelning där politiker framförallt ansvarar för vad som ska göras och en uppföljning av om detta görs medan tjänstemännen måste få avgöra hur detta görs. Ett tydligt styr- och uppföljningssystem klargör dessa roller. Utöver detta måste det hela tiden ske en dialog mellan politiker och tjänstemän för att alla gemensamt ska kunna fokusera på kommunens framtid. Det krävs även dialog för att göra den gråzon som finns i rollfördelningen till en gyllene zon där både politiker och tjänstemän samverkar för kommunens övergripande mål.

Intrycket från intervjuerna är att rollerna för politiker och tjänstemän inte är helt tydliga åtskilda i Borås. På kommunövergripande nivå upplevs ibland politikerrollen i KF och KS delvis varit oklar beroende på att den övergripande riktningen i Borås inte varit tydligt beskriven (se ovan). Många vittnar vid intervjuerna att den politiska styrningen från framförallt kommunstyrelsen är stark i Borås, men då handlar det mer om ”direktstyrning” i samband med det löpande arbetet. Även på tjänstemannasidan har den kommunövergripande och samordnande rollen ibland varit oklar i förhållande till kommundelschefer och förvaltnings-/verksamhetschefer.

På nämnds nivå har i många fall (dock inte i alla nämnder) uppdelningen politiker och tjänstemän varit tydligare. Det finns överlag en större närhet mellan politiker och verksamheten på denna nivå. Samordningen mellan olika verksamheter för gemensamma mål på kommundelnivå har i många fall varit enklare.

Intrycket är att den kommuncentrala ledningen och samordningen bör kunna stärkas utifrån både ett politiskt och ett tjänstemannaperspektiv. Det handlar då dels om att tydliggöra den kommunövergripande styrningen/uppföljningen, dels om att skapa fler arenor för möten mellan politiker och tjänstemän. Dessa arenor ska utgöra grunden för det strategiska helhetsarbetet i kommunen. Möten mellan politiker och tjänstemän på många olika nivåer är mycket viktiga för att skapa en gemensam förståelse för mål och åtgärder som behöver göras. I detta arbete kan även bolagsstyrelser och bolagschefer involveras. Här kan exempel att lära av vara koncernträffar i både Karlshamn och Göteborg.

Sammanfattning område 3

Styrkor

- Kommunens övergripande mål
- Stark ekonomiuppföljning
- Uppföljning av medborgarkontrakt

Förbättringsområden

- Stärk och tydliggör den strategiska planen
- Fler uppföljningsbara mål med resultat- och kvalitetsindikatorer
- Stärka koncernperspektivet i styrning
- Samordna och förenkla kommunens styrande planer, policys, m.m.
- Tydliggör och utveckla rollerna "VAD" – "HUR"

Område 4 Ledning, decentralisering och delegering

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

Allmänt

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

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

Här uppnår Borås 57 poäng i förhållande till medianen som ligger på 65 poäng.

Delegation av ansvar till enhetsnivå

Borås har kommunen uppdelad i kommundelsnämnder som ansvarar för skola, äldreomsorg, m.m. Det gäller inte för teknisk verksamhet och för social verksamhet som i motsats till tidigare nu ligger samlad under en central socialnämnd. Delegationen av ansvar från politisk nivå till förvaltningsnivå är relativt hög i Borås. Det gäller både till fack- och till kommundelsförvaltning. När det gäller ekonomiskt ansvar gäller att nämnden efter framställan till kommunstyrelsen kan ta med överskott mellan budgetår. Underskott för nämnder förs oftast över mellan år. När det gäller anställningar så ligger anställningsansvaret för förvaltningschefer hos kommunstyrelsen och för verksamhetschefer på respektive nämnd. Verksamhetschefer anställer enhetschefer. Bilden som framträder vid intervjuerna är att det i praktiken varierar mellan nämnder/förvaltningar vilka frågor som lyfts till den politiska nivån när det gäller anställningar och organisatoriska förändringar.

Delegation av ansvar vidare till nästa nivå, enhetsnivå är inte lika uttalad. En enhetschef har ett budgetansvar, men inte ett resultatansvar vilket betyder att budget ska hållas, men att över- eller underskott inte ”drabbar” enheten. Att inte ta fullt ansvar för sin ekonomiska budget kan vara kostnadsdrivande på enhetsnivå.

Samverkan mellan verksamheter

Det finns två former av tvärssektoriellt samarbete i Borås. Dels handlar det om de övergripande anslag som anges av kommunövergripande handlingsplaner inom jämställdhet, miljö, integration, etc. Dessa har kommenterats under område 3 ovan. Sammanfattningsvis kan sägas att dessa handlingsplaner bör förenklas, bli färre och integreras i budgetprocessen. Den andra formen av samarbete sker antingen löpande mellan olika verksamheter eller i form av projekt. Exempel på sådan samverkan är:

- ”SAMVERK” - samverkan skola och socialförvaltning kring elever med problem. Gemensam resurs under socialnämnden.
- ”Trygg och säker kommun” – alla nämnder samverkar.
- Ett centralt ”Utvecklingscentrum” servar hela kommunens skolor
- Alla kommundelar samverkar kring COAT-verktyg för anhörigstöd inom äldreomsorgen.
- Attraktiv ÄHO - syftar till att öka vårddyrkets attraktivitet och stärka kvalitén inom verksamheten. Samverkan alla kommundelar.

Flera projekt har externa samarbetspartners eller finansiärer. Några exempel:

- ”ACTION” - IT-baserat stöd för vård och omsorg i hemmet, samverkan mellan Högskolan i Borås, Västra Götalandsregionen, Trandareds kommundel, Borås Stad och Marks kommun. Projektet fick ekonomiskt stöd från Socialdepartementet.
- ”Waste refinery” - sophantering, bigasproduktion, samverkan mellan utbildningsnämnden, indonesiska studenter och högskolan.
- Vårdvux och äldreomsorgen samverkar med Tyskland kring utbildning och utveckling.

Det finns många fler projekt. Signifikant för dessa projekt är att de är mycket olika beskrivna. Ibland finns det krav av en extern finansiär för hur projekten ska beskrivas, ibland är beskrivningen mycket enkel och schematisk och andra gånger saknas den helt. Det kan finnas ett värde i att ta fram en enkel form av projektbeskrivningsmall som gör att det går att identifiera mål, arbetsinsats, ansvar, kostnader, tidplan, etc. för kommunens egna projekt. Samverkan kan trots att syftet är lovvärt vara kost-

nadsdrivande om inte ovanstående faktorer definieras för projektet. Det finns exempel på kommuner som tagit fram projektstyrningsmodeller för internt projektarbete. Några av dessa är Linköping, Sundsvall och Uddevalla.

Förvaltningsledning

Alla kommunens förvaltningschefer är tillsvidareanställda. Det finns inga personliga chefsbeskrivningar/chefskontrakt som definierar den enskilde chefens uppgifter och ansvar utifrån just den roll hon/han har. Detta finns inte heller för verksamhetschefer. En sådan personlig målbild kan klargöra den enskilde chefens roll och även göra det enklare att utvärdera den arbetsinsats som sker. Denna målbild och utvärdering av denna kan utgöra grund för en individuell lönesättning för chefer. Detta sätt att beskriva chefsuppdraget är inte så vanligt inom den kommunal förvaltningen. Inom den privata sidan är det vanligare. Göteborgs Stad är en kommun som undersöker om det finns möjlighet att anställa sina förvaltningschefer på den typ av kontrakt som man använder för bolagschefer.

Intern ledningsstruktur

Intrycket vid intervjuerna är att det finns en god struktur av möten och dialog mellan olika chefsnivåer i kommunen. Mönstret varierar mellan olika fackförvaltningar och kommundelar. Ett gott exempel på dialog mellan både politiker och chefer på verksamhetsnivå är medarbetarlunch i Viskafors kommun del där kommunaldelschef, nämndspresidium och verksamhetschefer träffas två gånger per halvår. Ett annat är ”kvalitetssamtal” inom skolan där KS-presidium, kommunaldelschefer och verksamhetschefer inom skolan träffas för att diskutera utifrån skolans kvalitetsredovisning. Som tidigare nämnts är det utvärderarnas åsikt att det behövs fler kommunövergripande forum där politiker och tjänstemän möts för dialog kring kommunstrategiska frågor.

Sammanfattning område 4

Styrkor

- Hög grad av delegation till nämnd/förvaltningsnivå
- Många interna och externa samverkansprojekt
- God intern ledningsstruktur

Förbättringsområden

- Tydligare resultatfokus på enhetsnivå
- Projektbeskrivningar för att motverka kostnadsdrivning
- Personliga målbilder, chefkontrakt för chefer

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?

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 effektivitet. 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 effektivitetsperspektiv.

Borås har på detta område i princip samma poängnivå som medianvärdet; 50 poäng jämfört med 49 poäng. Med anledning av ovanstående resonemang finns det ändå skäl i att förflytta positionerna på detta område.

Rapportering avseende ekonomi och verksamhetsresultat

Rapporteringsordningen i kommunen bygger på månadsrapporter som sammanställs till en prognos för ett prognostiserat budgetutfall för varje nämnd. Det finns ett tydligt system för rapportering avseende ekonomiska avvikelser, där åtgärdsplaner krävs vid identifierade avvikelser. Den löpande rapporteringen från förvaltning till nämnd och sedan vidare till kommunstyrelse och kommunfullmäktige har fram till och med 2007 varit mycket fokuserad på ekonomi. Verksamhetsrapportering har legat inom respektive förvaltnings och nämnds egna rapporteringssystem. Avrapportering av verksamhet har inte skett på ett gemensamt sätt och ibland har denna rapportering endast gjorts muntligt. I sammanställningar under budgetår, t.ex. delårsbokslut till kommunstyrelse/kommunfullmäktige, har i princip endast den ekonomiska budgeten stämts av. Det har varit svårt för utvärderarna att se hur verksamhetsmål på nämnds nivå på ett enhetligt sätt följts upp avseende mätbara indikatorer för produktionsvolym och kvalitet.

Från och med budgetåret 2008 har det märkts en tydlig förändring enligt de intervjuade. Kommunstyrelse/kommunfullmäktige har efterfrågat verksamhetsrapportering i budgetuppföljningen. Detta beror delvis på att budgeten fr.o.m. 2008 innehåller mätbara kommunövergripande mål, men även att fokus har blivit större på vad som produceras och på tjänstekvalitet bl.a. utifrån "lagen om god ekonomisk hushållning". Vid utvärderingstillfället kunde inte utvärderarna se hur den nya budgetens krav på verksamhetsuppföljning fått utfall i den löpande rapporteringen och t.ex. i delårsbokslut.

För att bygga upp en effektiv styrning och uppföljning måste det övergripande styrdokumentet, budgeten för 2008, kopplas ihop med respektive nämnds uppföljning av sin produktion av tjänster på verksamhetsnivå. Krav på uppföljningsbara och mätbara verksamhetsmål måste även finnas på nämnds- och förvaltningsnivå. Idag är detta inte tydligt i Borås. Det är viktigt att det förändringsarbete avseende styrning som påbörjats i den övergripande budgeten fortsätter och att samma sätt att beskriva verksamhetsmål ger avtryck i nämndsbudgetar. Detaljerade mål kräver då också en tydligare avrapportering.

Avrapportering av projekt och tvärssektoriellt arbete varierar. I vissa fall avrapporteras det tvärssektoriella arbetet mycket noggrant som t.ex. i välfärdsbokslut 2007, i vissa fall har utvärderarna inte kunnat hitta några aktuella avrapporteringar. Samma sak gäller olika samarbetsprojekt, både internt och externt. Lika väl som tvärssektoriellt samarbete och projekt bör beskrivas med mål, resursåtgång, tidplan, etc. så bör dessa följas upp löpande eller åtminstone vid avslut. Här finns ett förbättringsområde för Borås.

Kostnadsbudgetering

I Borås finns en detaljerad kostnadsfördelningsmodell för förskola, skola och äldreomsorg. Modellen beräknar fördelningen av budget efter bl.a. demografiska och sociala faktorer. Denna fördelning utgår från ett uppifrånperspektiv och innehåller inga element av kostnadsbudgetering.

Kostnadsbudgetering innebär att budgeten byggs ”underifrån” och baseras på information om de faktiska kostnadselementen för produktionen av en enhet av tjänsten, till skillnad från en budget baserad på historiska uppgifter om utgifter för verksamheten/tjänsten. Kostnadsbudgetering avser kostnader för lön, material, hyra, m.m. fördelat på resultatenhet och per levererad tjänst (t.ex. hemtjänstimme, vårdplats, elevtimme, etc.). En sådan budgeteringsmodell tar hänsyn till kostnader i förhållande till det som produceras och gör dessa kostnader möjliga att jämföra mellan olika enheter och även med externa producenter eller andra kommuner. Att arbeta med en sådan budgeteringsmodell är inte lätt, men inslag av detta sätt att tänka kan skapa en större möjlighet att mäta och diskutera effektivitet och produktivitet.

Intressanta erfarenheter kan fås av samarbetet mellan Linköping, Uppsala, Umeå, lund och Luleå där målet bl.a. har varit att via resultatmått kunna värdera och kalibrera kostnader i förhållande till tjänster och därmed ställa krav på effektivitet i budgetarbetet.

Sammanfattning område 5

Styrkor

- God ekonomirapportering
- Avvikelsehantering avseende ekonomi
- Ökad fokus på verksamhetsavrapportering

Förbättringsområden

- Tydligare resultatredovisning avseende verksamhet under löpande budgetår
- Avvikelsehantering avseende verksamhetsresultat
- Enhetlig och tydlig avrapportering av projekt
- Inslag av kostnadsbudgetering

Område 6 Personalpolitik

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

Allmänt

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

Här uppnår Borås 36,5 poäng i förhållande till medianvärdet 57 poäng. Det låga värdet beror till stor del på att utvärderarna har inte kunnat verifiera hur kommunen arbetar utifrån flera av de personalpolitiska faktorer som efterfrågas, då arbetet med dessa är delegerat till nämnd/förvaltningsnivå. Det finns få exempel på kommunövergripande uppföljning i Borås av de faktorer som undersöks i kommunkompassen.

Strategisk kompetensutveckling

I Borås personalpolitiska riktlinjer står: *”Kompetensutvecklingen skall grundas på en analys av framtida krav på verksamheten.”*

Centralt erbjuder kommunen ett flertal utbildningar som samlas i en utbildningskatalog. När det gäller en bred målgrupp så finns här utbildningar kring arbetsgivarfrågor, arbetsmiljö, ledarskap, bemötande, engelska och IT. Drygt hälften av utbildningarna vänder sig till mer specifika yrkesgrupper. Totalt erbjuds ca 35 utbildningar i katalogen. Erbjudandet i katalogen sammanställs utifrån verksamheters angivna behov. Endast en utbildning – introduktion för nya chefer – anges i katalogen som obligatorisk.

Huvudansvaret för kompetensutveckling av de anställda ligger på nämnd/förvaltning. Det finns flera exempel på större satsningar utifrån kartlagda behov på denna nivå. Bland annat sker en satsning genom kompetensstegen inom äldreomsorgen, barnskötare utbildas till förskolelärare inom förskoleverksamheten, inom fritid sker utbildning för att validera fritidsledare och inom ”Läraryftet” har avsats 3 Mkr för att matcha det statliga anslaget för lärarfortbildning. Hur respektive kommundel och förvaltning arbetar med karläggning av och insatser kring kompetensbehov varierar.

Det är svårt att se en samlad bild och analys över hur den kompetensutveckling som organisationen erbjuder motsvarar de faktiska behoven och om de utbildningar som genomförs positivt påverkar utveckling av organisationens arbete så att bättre tjänster kan levereras. Det finns inte heller någon samlad redovisning över hur kompetensinsatser gjorts avseende resultat, kostnad och avsatt tid för olika förvaltningar och yr-

kesgrupper. I Borås finns ett förbättringsområde när det gäller uppföljning och analys av den kompetensutveckling som genomförs.

Individuell kompetensutveckling

”Grupper och enskildas utvecklingsbehov skall fastställas i en årlig kompetensutvecklingsplan, som skall vara budgeterad”. Så står det i kommunens personalpolitiska riktlinjer. Det har varit omöjligt för utvärderarna att se i vilken omfattning de anställda har en individuell kompetensutvecklingsplan och i vilken mån denna i så fall fullföljs. Till viss del följer facken upp detta, men ingen heltäckande utvärdering görs. Här finns en viktig uppföljningsuppgift för kommunen, då kompetensutveckling centralt såväl som på individnivå har stor betydelse för hela organisationens utveckling och tjänsteproduktion.

Individuell lönesättning

Borås arbetar med ett lönesystem där närmaste chef har lönesättande ansvar. Dock ”överprövas” lönerna av en löne- och förhandlingsdelegation. Det förfarande gäller inte i de kommunala bolagen som anser sig ha en friare och generösare möjlighet att sätta ”marknadsanpassade” löner.

Kommunen har tagit fram övergripande och lokalt anpassade lönekriterier för en individuell lönesättning. Närmaste chef förväntas ha lönesamtal med sina anställda. Kommunen har erbjudit utbildningar till chefer kring lönesättning, men dessa har inte varit obligatoriska.

Intrycket är att det när det gäller lönesättning inte finns en fullständig utvärdering över hur systematiskt lönesamtal genomförs och hur väl den individuella lönesättningen fungerar.

Arbetsmiljöarbete

Arbetet med arbetsmiljöfrågor är i princip helt delegerat till kommundels-/förvaltnings- och ibland enhetsnivå. Det innebär att arbetsmiljöarbetet genomförs på många olika sätt i kommunen och det är svårt att jämföra och analysera detta arbete utifrån ett övergripande perspektiv. Det kan finnas ett stort värde för kommunen att skapa redskap för att jämföra arbetsförhållanden i olika verksamheter med varandra. Det kan öppna upp för ett jämförande och lärande i hela organisationen. Det kan också göra det möjligt att kanalisera insatser till de verksamheter/enheter som behöver insatserna bäst.

Många kommuner har under flera år genomfört kommunövergripande arbetsmiljö/medarbetarenkäter. Då finns möjligheter att utvärdera både fysisk och psykosocial arbetsmiljö. Dessutom kan man också ställa frågor kring ledarskap, medarbetarsamtal, lönesättning, kompetensutveckling, m.m., vilket just är de frågor som det i de flesta fall är svårt att få en helhetsbild av i Borås, eftersom ansvaret finns delegerat långt ut i organisationen.

Kommuner att studera avseende medarbetarenkäter kan vara Eksjö, Göteborgs Stad, Trollhättan och Umeå.

Medarbetar-/utvecklingssamtal

I kommunens personalpolitiska riktlinjer står det att *"en väl fungerande samverkan förutsätter årliga utvecklingssamtal mellan chefer och medarbetare Även när det gäller medarbetarsamtal"*. Liksom många andra anslag inom det personalpolitiska området är det svårt utvärdera och analysera hur systematiskt utvecklingssamtalen genomförs i kommunen. Även här skulle behöva genomföras en kommunövergripande uppföljning av det som anvisas i de personalpolitiska riktlinjerna.

Ledarskapsutveckling

Kommunen har genomfört en övergripande ledarskapsutbildning sedan 2003. I dagsläget erbjuds ett s.k. Basprogram för chefer som redan finns i organisationen. Omfattningen är uppdelat på block om totalt nio kursdagar. Utbildningen innehåller både den kommunstrategiska samt den individuella delen av ledarskapet. Ett antal kurser erbjuds under 2008-2009. Det finns även en obligatorisk introduktionsutbildning på en dag för nya chefer. Strukturen och innehållet på dessa utbildningar bedöms av utvärderarna vara goda exempel på ledarskapsutbildning.

Ett utvecklingsområde skulle kunna vara för kommunen att öka antalet kurser och se till att genomströmningen av chefer i baskursen ökar. Utbildningen bör vara obligatorisk för alla som arbetar som ledare i kommunen. Ett annat utvecklingsområde skulle kunna vara att skapa forum för ledarutveckling utanför utbildningen. Det kan handla om träffpunkter där ledarskap, chefutmaningar, strategisk utveckling, m.m. diskuteras i tvärsektoriellt sammansatta chefsgrupper. Detta kan vara ett sätt att genomföra en kontinuerlig ledarskapsutveckling. En förebild kan vara Göteborgs Stad som återkommande arrangerar ledarskapsdagar och även har ett system där grupper med chefer på olika nivåer träffas återkommande.

Sammanfattning område 6

Styrkor

- Kommunövergripande kompetensutvecklingsprogram
- Centrala och lokalt framtagna lönekriterier
- Ledarutvecklingsprogram

Förbättringsområden

- Kommunövergripande medarbetarenkäter
- Ledarskaps-/chefsforum

Uppföljning och analys på kommunövergripande nivå kring:

- Kompetensutveckling
- Lönesättning
- Medarbetarsamtal

Område 7 Verksamhetsutveckling

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

Allmänt

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

Inom område 7 har Borås fått 45 poäng vilket är lite högre än medianvärdet på 41 poäng. Det låga medianvärdet visar att kommuner i gemen uppnår låga resultat på detta område. Det finns alltså en förbättringspotential för Borås.

Systematiskt kvalitetsarbete

I Borås Stad finns många exempel på systematiskt kvalitetsarbete. Dock är detta splittrat och sker på olika sätt i olika delar av organisationen. Inom skola/barnomsorg arbetar man med kvalitetsredovisningar och ett s.k. kvalitetshjul. Ett annat kvalitetshjul används även inom äldreomsorgen och fritidsverksamheten. Många verksamheter arbetar med kvalitetssystem som är certifierade eller inspirerade av ISO 9001 (kvalitet) eller ISO 14001 (miljö). Så är fallet inom servicekontoret, kultur/fritid, stadsbyggnad, miljökontoret, och flera av de kommunala bolagen. Sociala blocket arbetar med kvalitetsarbete enligt metoden ”Sex Sigma”. Ett antal förskolor/skolor är certifierade enligt ”Grön Flagg”.

På kommunövergripande nivå är inte kvalitetsarbetet klart definierat i Borås. System som kan sägas gälla hela kommunen är arbetet med medborgarkontrakt. Vid intervjuerna hänvisade många till den nya fokuseringen på tydliga mål i styrningen som ett anslag som kan betecknas som kommunövergripande kvalitetsarbete.

När det gäller kommunövergripande kvalitetsarbete finns det viktiga förbättringsmöjligheter. Kommunens vilja att samla sig kring en gemensam tydlig styrning och uppföljning kräver också gemensamma verktyg för hur denna styrning och uppföljning omsätts i praktiskt arbete. Ett arbete som går ut på att öka effektiviteten och förbättra tjänsterna. Det finns fördelar att alla verksamheter åtminstone delar vissa gemensamma komponenter i detta systematiska arbete. Risker är annars att det sker subop-

timeringar och att samverka över verksamhetsgränser försvåras. För att fastlägga ett sådant gemensamt arbete finns det många goda exempel att hämta från de verksamheter som nämns ovan.

Fr.o.m. maj 2008 har en kommunövergripande kvalitetsutvecklare tillsatts i Borås.

Jämförelser

Jämförelser med andra kommuner är en viktig väg för att jämföra kostnader och kvalitetsnivån. Inom detta område är intrycket att Borås håller på att flytta fram sina positioner. Vid intervjuerna talade många om att fokus på jämförelser har ökat och att man i nämnder/förvaltningar oftare än tidigare använder den nationella statistik som finns tillgänglig för att analysera sina resultat. Det gäller t.ex. uppgifter ur skolverkets databas "SIRIS, Webor (SKL), "Vad kostar verksamheten i din kommun?" (SKL) samt "Öppna jämförelser" (SKL). Det finns även flera exempel med verksamhetsspecifika nätverk mellan kommuner, företrädesvis inom Sjuhärad, där det finns återkommande inslag av jämförelser mellan medverkande kommuner.

Kommunen har på övergripande nivå gått med i två projekt som bygger på jämförelser på kommunövergripande nivå utifrån ett kommunfullmäktige-/kommunstyrelseperspektiv. Dels gäller det nationella "Jämförelseprojektet" där kommunen är en del i "Jämförande Kvalitetsnätverk Västkust"¹. Kommunen har där medverkat i en första undersökning som gäller äldreomsorgen. Det andra projektet kallas "Kommunens Kvalitet i Korthet" och redovisar ett antal jämförande mått utifrån ett medborgarperspektiv mellan över 40 kommuner. Tidigare medverkade två kommuner, Sjöbo och Trandared, men fr.o.m. 2008 ska hela kommunen delta i projektet.

Det finns ett förbättringsområde avseende jämförelser. Det handlar då om att öka systematiken kring hur de jämförande måtten används som en del i förbättringsarbetet. Vid utvärderingstillfället var det svårt att se hur de jämförande måtten faktiskt var en del i det dokumenterade förbättringsarbetet och få av jämförelsemåtten var synliga i budget- och bokslutsdokument. Lomma och Uddevalla kommuner kan vara goda exempel på hur åtminstone kommunövergripande mått används i kvalitetsarbete samt styrning och uppföljning.

Kreativitet och förslag

Det finns ett övergripande förslagssystem i Borås: Inkomna förslag bedöms och vid besparingsmöjligheter kan det utgå ekonomisk ersättning till förslagsställaren. En mindre belöning, t.ex. biobiljett, trisslott, m.m. kan ges till alla som lämnar in förslag. Systemet med förslag har fått tydligast genomslag i servicekontorets verksamheter. I övriga verksamheter är systemet relativt inaktivt.

Det finns få exempel på övergripande system för att positivt uppmärksamma och belöna goda insatser bland personalen som kan inspirera andra inom organisationen. Personaltidningen uppmärksammar ibland goda förebilder genom reportage.

¹ Jämförande Kvalitetsnätverk Västkust består av kommunerna Ale, Borås, Falkenberg, Kungälv, Mark, Partille, Stenungsund, Trollhättan och Uddevalla

Inom respektive förvaltning/verksamhet finns olika exempel på hur information kan spridas genom jobbrotation inom förskolor, idébytardagar inom fritidsverksamhet, inspirationsdagar inom äldreomsorgen, m.m. Det finns exempel på att goda insatser och positiva förebilder belönas genom att aktuella personer får föreläsa för andra på mässor, m.m. Systematik och genomslag av dessa aktiviteter varierar.

Ett utvecklingsområde på kommunövergripande nivå skulle kunna vara att komplettera förslagssystemet med andra system för att fånga upp, belöna och sprida goda idéer och arbetssätt i hela organisationen. Det finns kommuner som arbetar med att dela ut kvalitetsutmärkelser, t.ex. Umeå, Göteborg, Tyresö och Östersund. Andra kommuner som arrangerar kommunövergripande erfarenhetsutbytesaktiviteter, t.ex. interna mässor i Kungälv, ”ERFA-dagar” i Uddevalla och medarbetardagar i Göteborg. Uddevalla har infört en möjlighet att via lönerrevision betala en engångssumma på 5 000 kr för goda insatser.

Det kan vara värt att studera arbetet i det av SKL initierade projektet ”Kommunal Kreativitet” där Hammarö, Sunne, Trollhättan, Uddevalla och Åmål samverkar kring att ta fram och utveckla system för att stöda kreativitet och förnyelse i kommunerna som utgår från alla medarbetare.

IT-stöd

Idag finns fortfarande enheter ute i kommundelarna som inte har tillgång till kommunens intranät. Hur strukturen ser ut och i vilken omfattning intranätet används varierar mellan olika förvaltningar och verksamheter. Det pågår ett arbete med att bygga ut intranätet och mer likforma strukturen på hur informationen ska hanteras. Det är ett viktigt utvecklingsarbete som stöds av utvärderarna. Intranätet bör på sikt bli den viktigaste interna informationsbäraren och därmed kunna minska behovet av pappersarkiv i pärmar, dokument som skickas kors och tvärs med e-post samt överfulla filkataloger i arbetsdatorerna.

När det gäller övriga IT-stöd får Borås utifrån en helhetsbedömning anses ha genomsnittlig standard på sina olika program. Vissa system är nya och vissa är äldre. Kommunen har bl.a. självregistrering avseende PA-faktorer och elektronisk fakturahantering.

Om något utvecklingsområde ska nämnas i samband med IT-stöd kan detta vara att göra fler processkarläggningar för IT baserade stöd- och informationssystem. Det kan vara viktigt att veta hur IT-stöden fungerar för att underlätta arbetet och spara tid. Det kan också vara viktigt att se hur denna frigjorda ”effektiviseringstid” används. Vid utvärderingstillfället kunde få sådana utvärderingar och analyser hittas. Det finns idag i kommunen en tvärsektoriell grupp som arbetar med IT-utveckling.

Sammanfattning område 7**Styrkor**

- Många exempel på systematiskt kvalitetsarbete lokalt
- Ökat genomslag av jämförelser
- Förslagssystem

Förbättringsområden

- Kommunövergripande kvalitetsarbete kopplat till styrning/uppföljning
- Ökas systematik för hur jämförelser används som en del i förbättringsarbete
- Utveckling av "kreativitetssystem"
- Utvärdering av IT-stöd

Område 8 Kommunen som samhällsbyggare

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

Allmänt

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

Inom området uppnår Borås en hög poängnivå, 85 poäng. Medianen är 72 poäng.

Förenings- och kulturliv

Borås har ett omfattande föreningsliv som stöttas starkt av Borås Stad. Det finns ekonomiskt stöd till föreningsverksamhet i form av drifts-, förenings- och lokalbidrag. Det finns dessutom friare bidrag som kan fördelas. Bland annat finns ett stöd till ungdomar som har en god idé på 5 000 kr. Stödet kan utgå även om dessa ungdomar inte är organiserade i en förening. Det går även för en förening att söka anläggningslån med upp till 40 % av totalkostanden. Kommunen har ett stort antal anställda administratörer för att stödja föreningslivet.

I den Strategiska planen står det: " *Kultur är en strategisk resurs för en kommuns utveckling och profilering*". En kulturprofil är ett växande signum för Borås. Det syns inte minst genom de många skulpturer som pryder stadens centrum. Vi utvärderingstillfället figurerade Borås dagligen i media på grund av installationen av den nya 9 meter höga Pinocciostatyn. Kommunen stöttar aktivt kulturlivet. Det finns bl.a. ett dialogcafé där kommunens kulturföreningar och kulturnämndens presidium träffas 2 ggr/år. Träffar med mångkulturella föreningar sker vid ett flertal tillfällen. Både kulturpris och kulturstipendier delas ut. Flera spännande kulturaktiviteter lockar inte bara boråsarna utan även besökare utifrån. Några av dessa aktiviteter är Kulturnatten, Skulpturfestival och Sommartorsdagar med kända artister på Stora Torget. Borås

tradition av industriell textilstad slår i flera fall en brygga mellan industri och kultur med kommunens textiltradition som länk. Bland annat finns i staden ett textilmuseum. Det finns även en textilhögskola som en del i Högskolan i Borås.

Näringsliv

Borås har en lång tradition som industristad, där textilindustrin har varit dominerande. Denna bransch har gått igenom stora strukturomvandlingar, men har fortfarande en stark ställning i Borås. Stödet till det lokala näringslivet är stort från kommunens egen del men även till stor del via samarbete på regional eller nationell nivå. Kommunen har i det senare fallet framförallt en hänvisande och förmedlande roll. Exempel på stödformer till näringslivet inom Sjuhäradssamarbetet² är:

- Companion Sjuhärad - ger kostnadsfri rådgivning till dem som vill starta företag.
- ESPIRA – tillväxtcenter och inkubator i Sjuhärad. Center för idéer, skaparkraft, unga företag och tillväxt.

Inom Västra Götalandsregionen finns många stödorganisationer och projekt riktade till näringslivet, t.ex.:

- ALMI Företagspartner Väst
- Innovation Västra Götaland
- Tillväxt VGR
- Microwave Road

För hjälp på en internationell marknad hänvisas företagen till bl.a. Exportrådet och Ecoex (stöd till export för miljöföretag). Kommunen har fr.o.m. våren 2008 skapat en tjänst som internationell samordnare förlag till kommunens näringslivsenhet.

Ett visst samarbete sker med Göteborg och BRG (Business Region Gothenburg). Vid intervjuerna framfördes tankar om att utöka detta samarbete och vända Borås mer mot kommunerna i Göteborgsregionen som agerar som en stark näringslivsaktör.

Intressanta projekt med stora utvecklingsmöjligheter är ”Marketplace Borås” som är en ny arena för att sammanföra importörer och exportörer inom textilbranschen och ”Borås Event” som är ett samarbete mellan näringslivsenheten, kultur/fritid och näringslivet för att utveckla Borås som besöksstad.

Internationella kontakter

Borås har tre ”klassiska” vänorter; Mikkeli i Finland, Molde i Norge och Vejle i Danmark. Med dessa orter sker ett mer eller mindre regelbundet ”klassiskt” vänskapsutbyte. Utöver dessa orter har Borås ytterligare två orter som man har samarbetsavtal med; Espelkamp i Tyskland och Alanya i Turkiet. Borås har inga tydliga utvecklingsprojekt eller annat operativt samarbete med dessa orter.

Sjuhäradskommunerna har en samarbetsregion ”Scottish Border” som består av kommuner i gränsregionen mot England.. Samarbetet har pågått sedan 2004 men utvärderarna har inte kunnat hitta några projekt där Borås idag aktivt medverkar i.

² Sjuhäradskommunerna är Bollebygd, Borås, Herrljunga, Mark, Svenljunga, Tranemo, Ulricehamn och Vårgårda.

Borås är en del i "Leader Sjuhärad" där det under perioden 2007-2013 finns 56 Mkr i stöd för landsbygdutveckling. "Waste refinery" är ett samarbete mellan Borås Stad, högskolan och näringslivet. Bl.a. finns det inom projektets ram indonesiska studenter som studerar sopåtervinning i Borås. Gymnasiet har flera utbildningsprogram som har ett internationellt utbyte, bl.a. med Kina, Turkiet och USA.

När det gäller förbättringsområden inom området "Kommunen som samhällsbyggare" så är det framförallt inom det internationella utbytet som Borås borde kunna flytta fram sina positioner. En kommun av Borås storlek skulle kunna skapa fler kontakter med andra länder och regioner för att utveckla den egna organisationen, men även näringslivet och kommunen som helhet. Det finns många exempel som har ett mycket brett internationellt samarbete. Göteborg och Umeå är goda exempel på kommuner med omfattande internationella kontakter.

Sammanfattning område 8

Styrkor

- Aktivt stöd till föreningslivet
- Kultursatsning som ger avtryck
- Flera olika projekt och samarbetsformer för att stödja näringslivet

Förbättringsområden

- Utöka och fördjupa internationella kontakter och samarbete

4. Poängsammanställning

Kommunens resultat per område

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

KOMMUNKOMPASSEN - RESULTAT AV HUVUDOMRÅDEN OCH DELFRÅGOR									
Borås Stad									
		max-poäng	egna poäng	%			max-poäng	egna poäng	%
1	Offentlighet och demokratisk kontroll				2	Tillgänglighet och medborgar-/brukarorientering			
1.1	Hur informeras medborgarna?	40	28	70%	2.1	Har kommunen en brukarorienterad förvaltningsfilosofi?	10	4,5	45%
1.2	Hur främjas medborgarnas engagemang?	40	32	80%	2.2	Vilka åtgärder har satts i verket för att förbättra överskådligheten för medborgarna?	20	17	85%
1.3	Hur informeras medborgarna om resultat?	20	12	60%	2.3	Kan brukarna själva påverka serviceutbudet?	20	11	55%
					2.4	Genomförs brukar-/medborgarundersökningar?	20	11	55%
					2.5	Hur är systemet för synpunkts- och klagomålshantering från medborgare/brukare organiserat?	20	14	70%
					2.6	Bedrivs utbildning i att bemöta allmänheten?	10	4	40%
3	Tydlighet i samspelet mellan politiker och tjänstemän				4	Ledning, decentralisering och delegering			
3.1	Hur är kvaliteten på målformuleringsarbetet?	30	13,5	45%	4.1	Vilken frihet har institutionerna/resultatenheterna i sin resursdisponering?	30	21	70%
3.2	Hur är delegation och ansvarsfördelning mellan politisk och tjänstemannanivå?	20	11	55%	4.2	Hur utnyttjas möjligheter till samarbete och samordning över sektorsgränserna?	20	13	65%
3.3	Hur rapporterar tjänstemännen till den politiska nivån och vilka möjligheter har politikerna att utöva tillsyn över förvaltningen?	30	19,5	65%	4.3	Går det att ta lokala initiativ med avsikt att hitta egna intäktskällor eller etablera samarbete med externa organ för att stärka serviceutbudet?	20	14	70%
3.4	Hur främjas den ömsesidiga förståelsen av uppgifter, roller och spelregler mellan politiker och tjänstemän?	20	10	50%	4.4	Hur beskrivs förvaltningsledningen?	20	3	15%
					4.5	Hur utövas den centrala ledningen över underställda avdelningar/enheter?	10	6	60%

		max- poäng	egna poäng	%			max- poäng	egna poäng	%
5	Kontroll och rapportering				6	Personalpolitik			
5.1	Hur detaljerat är rapporteringssystemet?	40	20	50%	6.1	Hur stor vikt läggs vid personalutvecklingsåtgärder?	20	3	15%
5.2	Hur sker rapporteringen från tvärasektoriella projekt och program, avseende processer och resultat?	20	8	40%	6.2	Förekommer prestationslönesystem?	20	11	55%
5.3	Strategier för att synliggöra kostnader.	20	10	50%	6.3	Förekommer arbetsmiljöundersökningar?	10	3	30%
5.4	Kontroll- och uppföljningsrutiner.	20	12	60%	6.4	Förekommer medarbetarsamtal?	20	9	45%
					6.5	Genomförs ledarutvecklingsprogram?	20	7	35%
					6.6	Hur systematisk är budgetering och uppföljning av kompetensutveckling?	10	3,5	35%
7	Verksamhetsutveckling				8	Kommunen som samhällsbyggare			
7.1	Hur metodiskt sker utveckling av kvalitetssystem?	20	7	35%	8.1	Vad gör kommunen för att stötta föreningslivet?	40	36	90%
7.2	Strategisk serviceutveckling.	20	9	45%	8.2	Kommunens samverkan med kulturlivet.	20	20	100%
7.3	Tillvaratas de anställdas erfarenheter och kreativitet på ett aktivt sätt?	20	9	45%	8.3	Kommunen som partner för näringslivet.	20	17	85%
7.4	Användning av Internet, Intranät eller motsvarande i ärendehantering, serviceproduktion och uppföljning.	20	7	35%	8.4	Kommunens internationella kontakter.	20	12	60%
7.5	Hur aktivt används jämförelser som ett led i service- och organisationsutvecklingen?	20	13	65%					