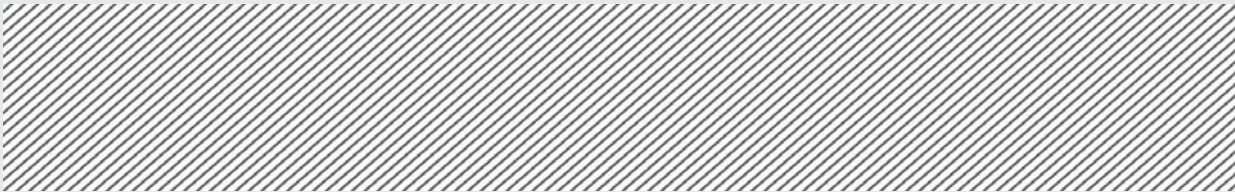

Kommunekompasset

- erfaringer fra Skandinavien



Marts 2009

KREVI.

KREVI

KREVI præsenterer i denne rapport Kommunekompasset, som er et værktøj til evaluering af den kommunale organisation.

Rapporten giver en præsentation af, hvad Kommunekompasset er, og giver et overblik over de styrker og svagheder, som to danske, tre norske og tre svenske kommuner har erfaret i deres brug af Kommunekompasset. Derudover rummer rapporten kommunernes erfaringer med, hvordan arbejdet før og efter en måling med Kommunekompasset kan organiseres. KREVI håber, at rapporten vil vække interesse og tjene til inspiration – ikke mindst i de kommuner, der står over for at prøve Kommunekompasset for første gang.

Rapporten er udarbejdet af Eva Holm Iversen, Stine Lyngborg Heslop og Marianne Schøler Møller. Tak til de medvirkende i rapporten for velvilligt at have stillet sig til rådighed for interview. KREVI er alene ansvarlig for den endelige rapport.

KREVI, februar 2009
Tim Jeppesen
Direktør

KREVI.

Olof Palmes Allé 19
8200 Århus N
www.krevi.dk
post@krevi.dk

T: 7226 9970
F: 7226 9980

ISBN 978-87-92258-25-0 (elektronisk version)

Grafisk design: Designit

INDHOLDSFORTEGNELSE

1 SAMMENFATNING	4
2 INDLEDNING	6
3 METODE OG DATA	7
4 HVAD ER KOMMUNEKOMPASSET?	9
4.1 OPRINDELSE OG HISTORIK	9
4.2 KOMMUNEKOMPASSETS TEORETISKE BAGGRUND	9
4.3 KOMMUNEKOMPASSETS OPBYGNING	11
4.4 DEN PRAKTISKE PROCES	13
4.5 AFRAPPORTERING.....	14
5 STYRKER OG SVAGHEDER	15
5.1 STYRKER VED KOMMUNEKOMPASSET	15
5.2 SVAGHEDER VED KOMMUNEKOMPASSET.....	17
6 ERFARINGER FRA DEN PRAKTISKE PROCES	20
6.1 ARBEJDET FORUD FOR EN MÅLING MED KOMMUNEKOMPASSET	20
6.2 ARBEJDET EFTER EN MÅLING MED KOMMUNEKOMPASSET	23
6.3 MÅLINGER MED KOMMUNEKOMPASSET – HVOR MANGE OG HVOR OFTE?	24
7 KREVIS PERSPEKTIVER FOR KOMMUNEKOMPASSET	26
8 REFERENCER	27

1 SAMMENFATNING

KREVI giver i denne rapport en introduktion til redskabet Kommunekompasset og undersøger erfaringerne med redskabet i nogle danske, svenske og norske kommuner.

Kommunekompasset er et evalueringstværværktøj, som måler på kommunens forvaltningsprocesser og -systemer. I vurderingen af, hvad der udgør en god kommune, ser Kommunekompasset på kommunen i rollen som: i) politisk organisation, ii) serviceproducerende virksomhed, iii) arbejdsplads og iv) nøgleaktør i lokalsamfundet. På baggrund af en dokumentgennemgang samt interviews med politikere og medarbejdere fra forskellige dele af kommunen tildeles kommunen point inden for otte forskellige temaer, som afspejler kommunen i de fire forskellige roller. Pointene giver kommunen et overblik over dens processer og systemer – hvor klarer den sig godt, og hvor kan den forbedre sig.

De interviewede kommuner, der har et indgående kendskab til Kommunekompasset, har som styrker ved redskabet bl.a. fremhævet, at det:

- Giver en god og hurtig tilbagemelding – der giver et let tilgængeligt overblik over kommunens niveau på de otte forskellige områder.
- Kræver en relativ lille ressourceindsats
- Kan bruges som et redskab til prioritering for politikere og administration – fordi redskabet viser, på hvilke områder kommunen har de største udviklingspotentialer
- Bidrager til helhedsorienteret og balanceret udvikling – fordi redskabet ikke udelukkende fokuserer på fx økonomisk effektivitet, men også ser på fx demokratisk legitimitet.
- Giver et fælles referencepunkt for politikere og administration – som kan danne platform for dialog og samarbejde om kommunens udvikling
- Vækker korpsånd og konkurrenceinstinkt – fordi målingen gør forbedringer synlige
- Muliggør læring fordi kommuner kan sammenligne sig med andre kommuner – også på tværs af landegrænser
- Rammer overraskende præcist – kommunerne kan genkende sig selv i målingen.

I forhold Kommunekompassets svagheder har kommunerne bl.a. peget på, at:

- Det alene måler på systemer og processer, og at det derfor kan være en fordel at supplere med redskaber der fokuserer på input, resultater og effekter
- Der er en risiko for skævvridning af fokus i jagten på point
- Der måske er en svag tendens til, at helt små kommuner scorer dårligere
- Der er enkelte point, som er politisk kontroversielle – fx point for konkurrenceudsætning af serviceydelser
- Der kan være et 'mætningspunkt' for, hvor meget en kommune kan udvikle sig med Kommunekompasset, når den først har nået et højt niveau.

De interviewede kommuner har desuden bidraget med anbefalinger til, hvordan en kommune med fordel kan håndtere arbejdet med en måling med Kommunekompasset. Før en måling med Kommunekompasset vil det være en fordel, hvis:

- Kommunen gør sig klart, hvilket formål den har med at gennemføre målingen, og hvordan det skal nås – hvis målet er udvikling kræver det fokus og ressourcer

- Der tidligt og løbende sker en inddragelse af politikerne, da det øger chancerne for, at politikerne vil prioritere det efterfølgende udviklingsarbejde
- Der lægges en strategi for den interne og eksterne kommunikation – om der internt kommunikeres smalt eller bredt i organisationen bør fx afspejle, hvor mange der efterfølgende skal inddrages i arbejdet med resultaterne, og det bør overvejes, hvordan vil man håndtere evt. dårlige resultater over for lokale medier
- Arbejdet med indsamling af dokumenter prioriteres højt, da kun dokumenteret praksis giver point – manglende dokumentation kan derfor betyde, at man ikke får point, man burde have haft.

Kommunerne anbefaler desuden, at der foretages en måling hvert andet år, så kommunen kan følge sin udvikling på de forskellige områder.

Endelig giver nogle af kommunerne eksempler på, hvordan man kan arbejde med resultaterne fra en måling. Dette arbejde kan gøres meget forskelligt. Nogle kommuner anvender anbefalingerne i Kommunekompassets rapport meget direkte, mens andre kommuner bruger resultaterne mere indirekte til at udpege fokusområder i deres organisationsudvikling. I nogle kommuner arbejdes bredt og inddragende med resultaterne, mens det i andre kommuner primært er topledelsen, som foretager prioriteringer. Mange kommuner anbefaler at anvende resultaterne til at formulere mål, som integreres i kommunens eksisterende styringsmodel.

2 INDLEDNING

I foråret 2008 var KREVI på studietur i Norge med det formål at indsamle internationale erfaringer med resultatmålinger. I den forbindelse stiftede KREVI bekendtskab med Kommunekompasset – et værktøj til kommunal organisationsudvikling. Kommunekompasset bliver nogle steder beskrevet som et resultatmålingsværktøj til trods for, at det faktisk ikke måler på kommunens resultater, men derimod på den kommunale forvaltnings processer og systemer.

Principperne bag Kommunekompasset er blevet brugt i mere end 12 forskellige lande – lige fra Namibia til New Zealand. Mest udbredt er Kommunekompasset i Norge og Sverige, hvor omkring 65 norske og 75 svenske kommuner er blevet målt med redskabet. I Norge er redskabet blevet anvendt siden 1997, mens der i Sverige er blevet foretaget målinger siden 2002. Kommunekompassets popularitet til trods foreligger der ikke nogen egentlig evaluering af Kommunekompassets anvendelighed som et redskab til udvikling. I Danmark har kun to kommuner erfaringer med at blive målt med Kommunekompasset, hvilket skete som et led i et nordisk venskabsbysamarbejde. Der har derfor ikke været nogen systematisk afprøvning af kompasset i danske kommuner. KREVI har i denne rapport undersøgt erfaringer med Kommunekompasset på baggrund af interviews med tre norske, tre svenske og to danske kommuner. Erfaringsindsamlingen er afsæt for et pilotprojekt i Danmark, hvor KREVI afprøver Kommunekompasset i fem danske pilot-kommuner.

I den første del af rapporten gives en kort introduktion til Kommunekompasset, hvor redskabets opbygning og metode præsenteres. Herefter opridses stærke og svage sider af Kommunekompasset på baggrund af de interviewede kommuners erfaringer. Den sidste del af rapporten videregiver kommunernes anbefalinger til den praktiske proces i arbejdet før og efter en måling med Kommunekompasset. Afslutningsvis opridses det videre forløb med Kommunekompasset i KREVI.

3 METODE OG DATA

Nærværende rapport er baseret på litteratur om Kommunekompasset (Baldersheim & Øgård, 1997; Stavem, Asbjørn L., 2003; Svenska Kommunförbundet, 2003) og semistrukturerede kvalitative interviews med to danske, tre svenske og tre norske kommuner, som har fået foretaget en eller flere målinger med Kommunekompasset. Rapporten bygger desuden på interviews med en af grundlæggerne af kompasset, professor Morten Øgård, der også foretager målinger med Kommunekompasset. Derudover har repræsentanter fra Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) og Konsulentenheden af Kommunenes Sentralforbund (KSK), der begge foretager målinger i henholdsvis Sverige og Norge, bidraget med deres erfaringer med Kommunekompasset. Referaterne fra interviewene er efterfølgende bearbejdet i programmet Atlas.ti.

I Danmark har kun to kommuner erfaringer med at blive målt med Kommunekompasset, og KREVI har derfor valgt at interviewe dem begge. I udvælgelsen af svenske og norske interviewkommuner har vi først og fremmest lagt vægt på at indhente erfaringer fra kommuner med et indgående kendskab til Kommunekompasset. Derudover indgår kommuner af forskellig størrelse, så vi kan undersøge, om kommunens størrelse har betydning for erfaringer og tilfredshed med kompasset. KREVI har dog bevidst fravalgt nogle af de helt små norske kommuner, da vi har ønsket at få erfaringer fra kommuner, hvis størrelse ikke afveg markant fra danske kommuners. Endelig har vi prioriteret at få kommuner, som varierer i forhold til deres opnåede pointsum i målingen med Kommunekompasset med for at undersøge, om det opnåede resultat af målingen har haft betydning for kommunernes oplevelse af styrker og svagheder ved Kommunekompasset.

Prioriteringen af kommuner med et indgående kendskab til Kommunekompasset, har samtidig betydet, at næsten alle vore interviewkommuner overordnet set er tilfredse med Kommunekompasset, eftersom de færreste kommuner vælger at gennemføre flere målinger med et værktøj, hvis ikke de er tilfredse med det. KREVI har dog bevidst også inkluderet en kommune, som er meget skeptisk over for Kommunekompasset (selvom den har opnået en udmærket pointsum) og derfor har fravalgt Kommunekompasset, for også at få belyst Kommunekompasset fra denne vinkel. Derudover skal det påpeges, at de interviewkommuner, som overordnet set er tilfredse med kompasset, også har bidraget til at beskrive erfaringer med Kommunekompassets svage sider.

De svenske interviewkommuner er blevet udvalgt i samarbejde med Gunnar Gidenstam fra SKL, mens de norske interviewkommuner er blevet udvalgt i samarbejde med professor Morten Øgård. Begge har været med til at foretage målinger med Kommunekompasset i henholdsvis Sverige og Norge og dermed har indblik i kommunernes erfaringer med kompasset. De norske kommuner, hvis erfaringer indgår i rapporten, er alle blevet målt med Kommunekompasset af Morten Øgård og Harald Baldersheim, grundlæggerne af Kommunekompasset. Der indgår således ingen af de norske kommuner, som er blevet målt med Kommunekompasset af KSK. Ideelt set burde én af disse kommuner også have været repræsenteret i undersøgelsen for at sikre, at erfaringerne herfra ikke adskiller sig fra de andre kommuners.

Skemaet nedenfor viser, hvilke kommuner vi har interviewet til undersøgelsen, deres størrelse (målt i antal indbyggere), antallet af målinger og resultaterne for disse.

Tabel 3.1: Oversigt over de interviewede kommuner

Kommune	Antal indbyggere	Antal målinger (hvilke år)	Pointsum*	Interviewperson(er)
Tidl. Frederikshavn (DK)	34.692	2000	370	Forhenværende kommunaldirektør, Karsten Simensen
Tidl. Hjørring (DK)	35.467	2000 2002 2004	456/461 512/565 550,5/552	Forhenværende kommunaldirektør, Poul Erik Graversen
Nacka (S)	84.303	2003	524	Stadsdirektör, Lennart Jonasson Administrativ, direktör Mats Bohman
Uddevalla (S)	51.000	2003 2005 2007	505 611 638	Utvecklingschef, Lena Tegenfeldt
Sundsvall (S)	94.575	2003 2006	371 452	Projektleder fra Kommunstyrelseskontoret, Helene Westerlund
Asker (N)	52.210	2006 2008	480 588	Projektleder i Rådmandens Stab, Elisabeth Hessen
Sørum (N)	12.768	1997 1998 2000 2004 2008	468 498 528 593/488 544	Rådmand Rannveig Egerdal
Kristiansand (N)	78.919	1999 2000 2002 2004 2006	400 412 576/610 623 640	Rådgiver i Rådmandens Stab, Bjørgulf Torjussen

* Note: Kommunekompasset er blevet revideret i 2002, hvor de 7 temaer blev udvidet med et ottende tema, hvilket betyder, at nogle kommuner i det samme år har to forskellige pointscorer for hhv. den gamle (700 point maksimum) og den nye (800 point maksimum) version af kompasset.

Den resterende del af rapporten bygger på informationen fra vores interviews med de ovennævnte kommuner. Det første afsnit opidser de styrker og svagheder ved Kommunekompasset, som kommunerne har peget på. Det efterfølgende afsnit rummer eksempler til inspiration for den praktiske proces og videregiver kommunernes anbefalinger i forhold til en måling med Kommunekompasset.

Pointer og eksempler, der medtages i de følgende afsnit, er udvalgt ud fra en vurdering af, hvad der især vil være interessant og nyttigt for kommuner, der er interesserede i Kommunekompasset.

4 HVAD ER KOMMUNEKOMPASSET?

4.1 Oprindelse og historik

I 1993 uddelte den tyske almennyttige Bertelsmann Stiftung en international pris til "årets kommune". I den forbindelse blev en gruppe kommuneforskere og forvaltningsekspertter fra fem forskellige lande samlet for at udvikle nogle kriterier til bedømmelse af vellykket kommunal forvaltning. Ekspertterne fandt frem til syv temaer med en række underspørgsmål, som karakteriserede god kommunal forvaltning. Bedømmelseskriterierne blev sidenhen tilpasset til norske forhold af en af udviklerne, Harald Baldersheim, som er professor i statskundskab ved Oslo Universitet. Sammen med Morten Øgård, professor i statskundskab ved Agder Universitet, præsenterede han i 1997 kriterierne som Kommunekompasset – et værktøj til kommunal organisationsudvikling (Baldersheim & Øgård, 1997).

Kommunekompasset er især udbredt i Norge og Sverige. I Norge udføres målingerne enten af KSK eller af Harald Baldersheim og Morten Øgård. I Sverige gennemføres målingerne af konsulenter fra SKL, sammen med personer fra et særligt oprettet evalueringskorps. Evalueringskorpsen består af kommunale medarbejdere, der til dagligt arbejder med organisationsudvikling, og som udlånes af kommunen til de enkelte målinger. I Sverige anvendes Kommunekompasset desuden i kåringen af "Sveriges KvalitetsKommun" – en kåring, der siden 2003 har fundet sted hvert andet år. De fem kommuner, som nomineres til prisen, bliver alle evalueret med Kommunekompasset som et led i bedømmelsen (Svenska Kommunförbundet, 2003).

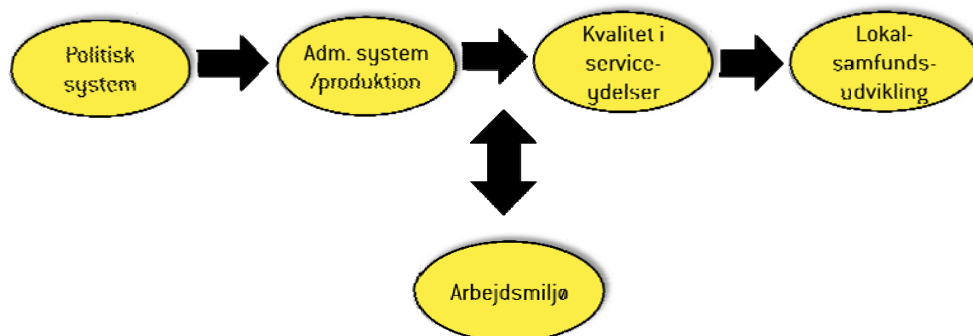
4.2 Kommunekompassets teoretiske baggrund

Da Kommunekompasset blev præsenteret i 1997 indeholdt det flere elementer end bedømmelseskriterierne fra Bertelsmann Stiftung. I dets oprindelige form målte Kommunekompasset både kommunens processer og resultater. Processer blev målt ud fra Bertelsmannstiftelsens kriterier, mens resultater blev undersøgt gennem økonomiske nøgletalssammenligninger og tilfredshedsundersøgelser hos borgere, medarbejdere og politikere (Baldersheim & Øgård, 1997).

Siden lanceringen af Kommunekompasset er det blevet udbredt praksis at foretage tilfredshedsundersøgelser hos borgere og medarbejdere og diverse sammenligninger af økonomiske nøgletal. Der har imidlertid ikke været samme udbredelse af målinger på kommunernes processer og systemer, hvorfor netop denne del af Kommunekompasset blev efterspurgt i kommunerne. I de efterfølgende målinger med Kommunekompasset er det derfor kun denne del af Kommunekompasset, som er blevet anvendt, dvs. de temaer og spørgsmål, som Bertelsmannstiftelsen anvendte som bedømmelseskriterier. Det er således disse (reviderede) kriterier, som i dag udgør Kommunekompasset. Kommunekompasset i dets nuværende form er ikke en omfattende og tilbundsående evaluering, men derimod en hurtig måling af kommunen, der kan give et overblik over kommunens udvikling.

Udgangspunktet i udviklingen af Kommunekompasset var idéen om *den kommunale styringskæde*, dvs. idéen om, at det politiske niveaus arbejde påvirker arbejdet i administrationen og produktionen af offentlige services, hvilket igen påvirker lokalsamfundet i kommunen. Kommunekompasset ønsker at se på de forskellige aspekter i styringskæden samt på kommunens rolle som arbejdsplads, hvilket kan ses illustreret i figur 4.1 nedenfor (Baldersheim & Øgård, 1997: 10).

Figur 4. Kommunekompassets perspektiv på kommunen



Ud fra ovenstående betragtning kan kommunen anses som bestående af fire systemer, der spiller sammen, men hvor kommunens rolle varierer. Disse fire systemer er kommunen som politisk system, som serviceproducerende virksomhed, som arbejdsplads og som udvikler af lokalsamfundet. Til hver af disse fire funktioner kan knyttes nogle værdier for, hvad der udgør god kommunal praksis. De værdier, som i Kommunekompasset forstås som god kommunal praksis, er gengivet i tabel 4.1. nedenfor (Baldersheim & Øgård, 1997: 12).

Tabel 4.1 Kommunekompassets perspektiv på kommunen

Kommunen som ...	Værdier
Politisk system	Demokrati og offentlighed: Borgernes mulighed for indblik og indflydelse i politik og forvaltning samt politikernes indblik og indflydelse på administration og produktion.
Virksomhed	Evne til at tilpasse sig indbyggernes krav og behov ud fra tilgængelige ressourcer.
Arbejdsplads	Evne til at mobilisere menneskelige ressourcer.
Nøgleaktør i Lokalsamfundet	Evne til at udvikle lokalsamfundet.

Der kan tænkes mange mulige værdier, som kunne knyttes til de fire systemer. Baldersheim og Øgård tager udgangspunkt i de almene værdier, som det kommunale selvstyre bygger på: Demokrati, effektivitet og autonomi (Sharpe, 1970). Derudover bygger Kommunekompasset på elementer fra New Public Management (Hood, 1991; Pollit, 1995). Disse elementer er:

- Tydeligt skel mellem politiske og administrative roller og ansvar.
- Klarhed og gennemsigtighed for politikere og borgere i fordelingen og brug af ressourcer.
- Udstrakt grad af decentralisering og delegering internt i forvaltningen (bl.a. for at opnå klarere rollefordeling og effektiv mobilisering af menneskelige ressourcer).
- Politisk kontrol med forvaltningen gennem præstationsindikatorer frem for detaljeregulering.
- Vægt på brugerorientering – en opfattelse af brugerne som "kunder".
- Konkurrenceeksponering af den serviceproducerende del af forvaltningen (fx gennem frit valg).

Kommunekompasset lægger især vægt på offentlighed i forholdet mellem kommunen og borgerne, ansvarlighed i forholdet mellem politik og forvaltning samt fleksibilitet og brugerorientering i forholdet mellem forvaltningen om borgerne (Baldersheim & Øgård, 1997:11-12). For en mere udførlig gennemgang af den fulde programteori bag Kommunekompasset, se Baldersheim & Øgård, 1997.

4.3 Kommunekompassets opbygning

Kommunekompassets grundlag er den ovenfor skitserede opfattelse af, hvad der udgør en god kommunal forvaltning. Selve Kommunekompasset er bygget op ud fra de (reviderede) temaer og spørgsmål, som blev udformet i forbindelse med uddelingen af Bertelmannstiftelsens pris for årets kommune. Oprindeligt var der kun 7 temaer, men de norske professorer tilføjede i 2002 et ekstra ottende tema: lokalsamfundsudvikling. Temaerne er ikke udformet på en sådan måde, at hvert tema knytter sig til et af de fire systemer i kommunen, som blev skitseret ovenfor. Et enkelt tema kan således sagtens berøre flere systemer. Eksempelvis berører temaet "Ledelse, decentralisering og delegering" både kommunen som virksomhed i forhold til at agere fleksibelt efter lokale behov, men også som arbejdsplads, da delegering af ansvar kan medvirke til at mobilisere menneskelige ressourcer.

De otte temaer er:

1. Offentlighed og demokratisk kontrol
2. Tilgængelighed og brugerorientering
3. Klarhed i samspillet mellem politikere og administration
4. Ledelse, decentralisering og delegering
5. Ledelsesinformation og rapporteringssystemer
6. Personalepolitik
7. Fornyelses- og innovationspolitik
8. Lokalsamfundsudvikling

Hvert tema dækker over forskellige emner, hvilket er illustreret i figur 4.2:

Figur 4.2 Kommunekompassets otte temaer

Inden for hvert af de otte temaer er der en række spørgsmål, hvor kommunen kan opnå et bestemt antal point. Der kan gives op til 100 point inden for hvert tema og dermed op til 800 point i alt.

Selve pointgivning er bygget op på den måde, at der inden for hvert af de otte temaer er mellem tre og seks spørgsmål, som hver har mellem fire og seks underspørgsmål. I alt rummer Kommunekompasset 155 underspørgsmål, der kan give point. Princippet er illustreret nedenfor med tema 2 – spørgsmål 2.4:

Eksempel på tema, spørgsmål og underspørgsmål

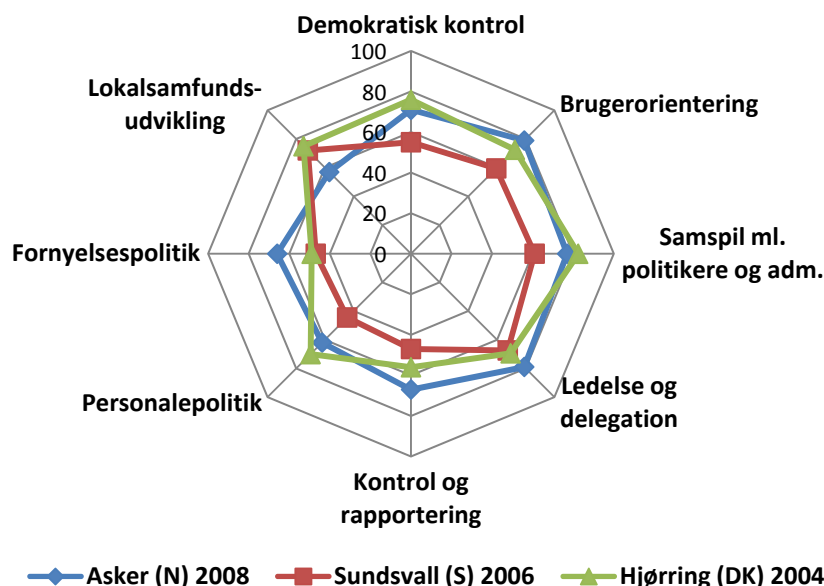
Tema 2: Tilgængelighed og brugerorientering

Spørgsmål 2.4 Gennemføres der borger- og/ eller brugerundersøgelser?

- a) Har der været gennemført bruger- og/eller borgerundersøgelser?
- b) Gennemføres der som minimum regelmæssige brugerundersøgelser i dele af organisationen?
- c) Gennemføres brugerundersøgelser indenfor alle sektorområder?
- d) Medfører brugerundersøgelserne mærkbare ændringer/tiltag, når de afdækker problemer?
- e) Bruges der andre kanaler for at bedømme servicekvaliteten eller brugerindflydelse?

For hvert af underspørgsmålene (a, b, c, etc.) er det muligt at score et antal point, som lægges sammen og angiver den samlede pointsum for spørgsmål 2.4. Pointsummen for de forskellige spørgsmål indgår derefter med forskellig vægt i det samlede antal point for hele temaet. Kommunens opnåede point inden for de forskellige temaer illustreres i Kommunekompasset ved hjælp af et såkaldt spindelvævsdiagram. Nedenstående figur viser et spindelvævsdiagram, som giver overblik over resultaterne for en norsk, svensk og dansk kommune.

Figur 4.3 Resultater for Asker, Sundsvall og Hjørring Kommuner



Diagrammet viser blandt andet, at Asker Kommune i Norge i 2008 havde bedre resultater i Kommunekompasset på temaet fornylsespolitik end den danske og svenske kommune havde i hhv. 2004 og 2006.

4.4 Den praktiske proces

Forud for en måling med Kommunekompasset skal kommunen fremsende alle relevante dokumenter til evaluatorene. De relevante dokumenter omfatter blandt andet virksomhedsplaner, strategidokumenter, rapporteringsrutiner, offentlig information, budgetter, årsberetninger, politikker mm. I Kommunekompasset tildeles kun point ud fra igangværende praksis, som kan dokumenteres. Planlagte eller udokumenterede aktiviteter giver således ingen point.

Selve målingen af kommunen foregår ved et besøg i tre sammenhængende dage, hvor der gennemføres gruppeinterviews med ledende politikere og embedsmænd, sektorchefer, institutionsledere samt medarbejderrepræsentanter. På baggrund af dokumenter og interviews tildeles kommunen point på de forskellige underspørgsmål. I interviewene spørges ind til kommunens praksis, bl.a. for at vurdere i hvor høj grad kommunen har implementeret strategier, virksomhedsplaner mv.

Efter en måneds tid får kommunen et udkast til en rapport, som indeholder kommunens resultater. Kommunen har derefter mulighed for at korrigere for eventuelle fejl i rapporten.. Herefter får kommunen den færdige rapport, og der er mulighed for at supplere rapporten med en mundtlig præsentation af hovedresultaterne fra evaluatorene.

4.5 Afrapportering

Afrapporteringen af resultaterne fra målingen med Kommunekompasset varierer lidt afhængigt af hvem, der er evaluatør på målingen.

I Sverige giver SKL kommunen en hovedrapport, som viser kommunens score på hvert af de otte temaer og beskriver potentialer for forbedring blandt andet ved at give eksempler fra andre kommuner, der har fået foretaget en måling med Kommunekompasset. SKL har desuden oprettet en database på deres hjemmeside, hvor alle målinger med Kommunekompasset er registreret (<http://www.stratsys.se/skl/>). Kommunerne har således mulighed for at sammenligne sig med andre kommuner på forskellige områder og søge efter gode eksempler på kvalitetsudvikling i de andre kommuners rapporter. En tilsvarende database findes ikke i Norge, hvor det er op til den enkelte kommune, om den vil offentliggøre resultaterne af målingen med Kommunekompasset.

I Norge giver KSK en hovedrapport svarende til den svenske, hvor kommunens resultater for hvert tema præsenteres og sammenlignes med gennemsnittet for andre kommuner.

Harald Baldersheim og Morten Øgård giver foruden en hovedrapport, der nogenlunde svarer til de øvrige evaluators, også en såkaldt teknisk rapport til internt brug. Den tekniske rapport angiver præcist, hvor mange point kommunen har fået tildelt på de forskellige underspørgsmål. Kommunen kan bruge den tekniske rapport til at kigge deres evaluatører over skuldrene og til at få konkret svar på, hvilke underspørgsmål de ikke har fået maksimum point på.

5 STYRKER OG SVAGHEDER

I de følgende to afsnit opsummeres de styrker og svagheder ved Kommunekompasset, som de interviewede kommuner har oplevet i deres brug af Kommunekompasset.

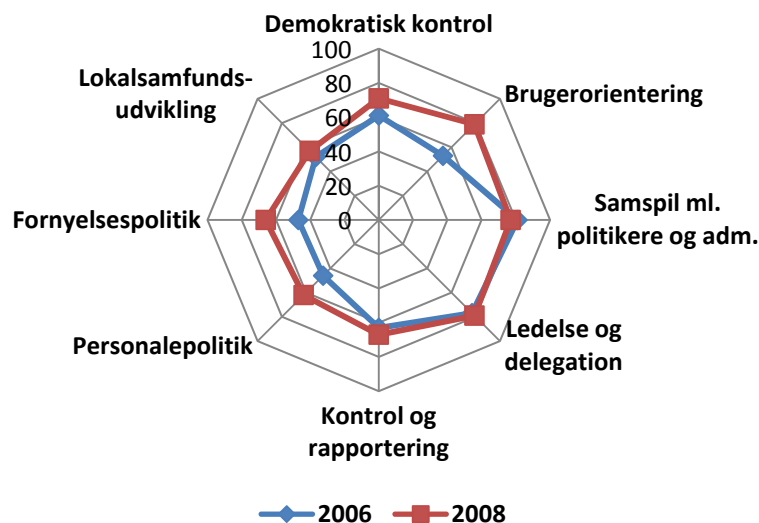
5.1 Styrker ved Kommunekompasset

Hurtig tilbagemelding og lille ressourceindsats

De svenske, norske og danske kommuner angiver, at en af de store styrker ved Kommunekompasset er, at det giver en god, lettilgængelig og hurtig tilbagemelding på udviklingsniveauet i kommunens organisering, systemer og processer – overordnet set og inden for de enkelte temaer. Kommunerne roser bl.a. hovedrapporten for at være lettilgængelig og derfor direkte anvendelig til formidling af resultater til borgere, medarbejdere og politikere.

Resultaterne fra målingen med Kommunekompasset formidles som nævnt i et spindel-vævsdiagram, der giver et visuelt overblik over kommunens niveau. Diagrammet gør det let at orientere sig i kommunens udvikling på de forskellige temaer over tid eller alternativt at sammenligne sig med andre kommuner. Nedenstående figur giver et eksempel på det første og viser således udviklingen i Asker Kommune fra 2006 til 2008.

Figur 5.1 Asker Kommunes resultater i 2006 og 2008



Mange kommuner fremhæver også den relativt begrænsede ressourceindsats fra kommunens side som en stor fordel ved redskabet. Mange af kommunerne gav udtryk for, at de var imponeret over, hvor effektivt interviewene blev gennemført og positive over, at de personer, der skulle interviewes, kun skulle være til rådighed i den korte tid interviewet varede. Kommunens kræfter bruges således ikke på målingen, men kan i stedet investeres i at udvikle de områder, hvor resultatet ikke er tilfredsstillende.

Den eneste kommune, som har lavet et skøn over tidsforbruget på gennemførelse af en måling med Kommunekompasset, er Sundsvall Kommune fra Sverige. Deres samlede tidsforbrug ved den første måling med Kommunekompasset er skønnet til 400 timer, hvilket umiddelbart kan lyde af meget, men det inkluderer både projektledelse og intern koordinati-

on samt tiden til deltagelse i interview for ca. 40 personer fra byråd og administration. Ligeledes er der indregnet tid til, at alle interviewede læser rapporten og deltager i fremlæggelse af resultaterne. Alle kommunerne giver udtryk for, at den første måling er den mest ressourcetrævendende. Ved efterfølgende målinger er der større klarhed over, hvad processen indebærer, og det er lettere at systematisere indsamlingen af dokumenter i forhold hertil. En af kommunerne fremhæver, at arbejdet med resultaterne fra Kommunekompasset uvilkårligt vil forbedre kommunens informationssystemer, hvorfor indsamling af dokumenter til næste måling med Kommunekompasset automatisk bliver nemmere, når man har gennemført den første måling.

Prioritering og balancering

Når en måling med Kommunekompasset foreligger og kommunen har et overblik over temaernes indbyrdes resultater, giver det anledning til, at kommunen prioriterer, hvilke områder der i første omgang kræver fokus og en målrettet indsats. Flere kommuner udtrykker, at Kommunekompasset er en hjælp til at foretage prioriteringer i forhold til deres handleplaner for de kommende år. Samtidig sikrer en efterfølgende måling, at der holdes øje med, om niveauet opretholdes på de områder, der ikke prioriteres til en særlig indsats. Netop fordi Kommunekompasset måler på alle otte temaer samtidigt oplever mange kommuner, at det sikrer en balanceret og helhedsorienteret udvikling. Dette står i modsætning til andre målemetoder, hvor fokus ofte lægges på et eller to områder f.eks. økonomi eller faglig kvalitet.

Fælles referencepunkt, korpssånd og konkurrence

En styrke ved Kommunekompasset, som flere kommuner nævner, er, at det giver mulighed for at arbejde med kommunens udvikling på et mere oplyst grundlag – fornemmelser erstattes af viden. Endvidere skabes der et fælles referencepunkt og en fælles forståelse mellem politikere og administrationen, som gør det efterfølgende udviklingsarbejde nemmere. Det fælles referencepunkt understøtter den dialog mellem administration og politikere, som er vigtig i udviklingen af den kommunale organisation.

En del af de interviewede kommuner finder, at Kommunekompasset formår at indfange både politiske og administrative problemstillinger, og at dette bidrager til, at der skabes en korpssånd i kommunen, når der arbejdes hen mod de ønskede forbedringer. Ligeledes opleves det, at kvantificeringen af resultaterne kan stimulere konkurrenceinstinktet og bidrage positivt til udviklingsprocessen i forsøget på at opnå en bedre placering ved næste måling med Kommunekompasset.

Potentiale for læring

Selve metoden i Kommunekompasset giver potentiale for læring internt i organisationen. En måling med Kommunekompasset forgår ved semistrukturerede gruppeinterview med politikere, øverste administrative ledelse, ledere af decentrale enheder og medarbejderrepræsentanter. Nogle af de svenske og norske kommuner understreger, at netop interviewmetoden og dialogen på tværs i organisationen samt evaluators spørgsmål og vinklinger kan give anledning til, at der sker læring og udvikling allerede undervejs i målingen.

Kommunekompassets standardiserede pointskala giver desuden mulighed for sammenligninger på tværs af kommuner, hvilket betyder mulighed for et anseligt lærings- og udviklingspotentiale ved enten sammenligning, benchmarking eller dannelse af netværk mellem kommuner. Mange af kommunerne angiver som en stor styrke ved Kommunekompasset, at man på baggrund af en sammenligning kan indhente inspiration fra andre kommuner, der

klarer sig godt på et eller flere områder, hvor kommunens egne resultater halter. Sammenligninger af point mellem kommuner er i sig selv ikke særligt interessante, men bliver først rigtig frugtbare, når sammenligningen udvides og kommunerne begynder at udveksle erfaringer og lære af hinanden – enten i form af benchmarking eller gennem dannelse af mere forpligtende netværk mellem kommuner.

Kommunekompassets udformning giver tillige mulighed for sammenligning af kommuner på tværs af landegrænser, hvilket giver et stort læringspotentiale. En af de interviewede kommuner bemærker, at der reelt set ikke er ret store forskelle på kommunerne i samme land, hvorfor det nogle gange giver utrolig god inspiration til nytænkning at indhente erfaringer fra kommuner i andre lande, der har helt andre måder at gøre tingene på. Der var flere eksempler fra kommuner i såvel Norge som Sverige, der søgte inspiration ud over landets grænser. Da der i Skandinavien er relativt ensartede betingelser for kommunal virksomhed (set i internationalt perspektiv), er der et stort læringspotentiale i at sammenligne sig med andre kommuner i Skandinavien.

Overraskende præcist

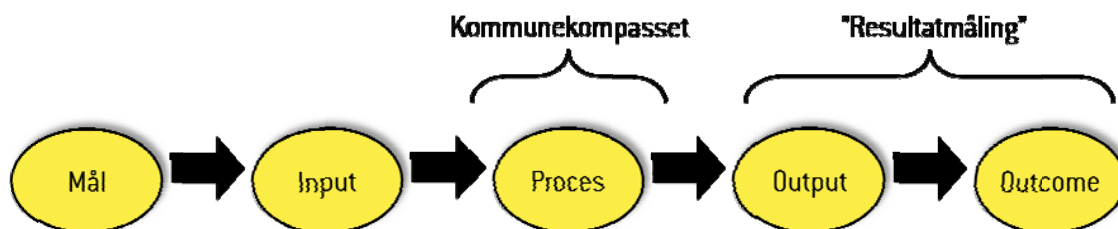
Flere af de interviewede kommuner giver udtryk for, at Kommunekompassets vurdering af kommunen rammer overraskende præcist i forhold til kommunens opfattelse af sig selv. Selvom målingen er relativt hurtig og kun måler på processer, udtrykker flere kommuner, at den "rammer plet". Mange kommuner giver desuden udtryk for, at det er meget givende og inspirerende at få foretaget en vurdering af kommunens organisation og processer af eksterne parter. Selvom kommunen ofte bekræftes i deres umiddelbare indtryk, giver en eksternt vurdering noget ekstra i forhold til en selv-evaluering, fordi man får mulighed for at se på kommunen med nye briller og derfor opdage nye muligheder i egen organisation.

5.2 Svagheder ved Kommunekompasset

Måler alene på systemer og processer

Hvis man ideelt set skal måle på kommunens samlede virksomhed, skal man både måle på input, proces, output og outcome (jf. figur 5.1 nedenfor) – så bredt favner Kommunekompasset ikke.

Figur 5.1 Kommunal produktionskæde



Kommunekompasset måler som nævnt ikke på resultater og effekter, men på forvaltningsprocesser og -systemer. En måling med Kommunekompasset kan derfor ikke afgøre, om en kommune har mere tilfredse borgere eller bedre kvalitet i dens serviceydelser sammenlignet med en anden kommune. Kommunekompasset kan derimod fortælle noget om, hvorvidt kommunen har processer og systemer, som sikrer en systematisk behandling af og reaktion på borgertilfredshedsundersøgelser, og om kommunen har en strategi eller et system for kommunens kvalitetsarbejde.

Én af de interviewede kommuner, Nacka Kommun, er særlig kritisk over for dette forhold ved Kommunekompasset. Den pågældende kommune finder det ikke væsentligt at måle på processer og systemer og har derfor valgt Kommunekompasset fra. Langt hovedparten af de interviewede kommuner giver dog udtryk for, at de har stor gavn af Kommunekompasset, selvom det primært fokuserer på kommunens forvaltningsprocesser og -systemer og brugen af disse. Deres indtryk er, at deres forbedringer i regi af Kommunekompasset klart har bidraget til en på alle måder mere veldreven kommune. Uddevalla kommun har fået bekræftet dette indtryk ved at sammenholde en borgerundersøgelse med resultaterne i Kommunekompasset. Her stemte graden af borgernes tilfredshed og oplevede indflydelse i høj grad overens med kommunens resultater i Kommunekompasset.

Mange af de norske og svenske kommuner supplerer dog netop Kommunekompasset med andre måleredskaber, som fokuserer på input, resultater og effekter, hvilket kan anbefales, hvis kommunen ønsker at se på hele produktionskæden i den kommunale virksomhed.

Risiko for skævvridning af fokus

Kommunekompasset er baseret på pointgivning for tilstedeværelse af hensigtsmæssige systemer og processer. Der er derfor en risiko for fokuseringen på pointscoren og konkurrencen med nabokommunen bliver så stor, at fokus bliver på at oprette systemer og processer og ikke på at gennemtænke indholdet og kvaliteten af disse. En af de interviewede kommuner havde blandt andet kendskab til en kommune, som var kørt ud af dette spor. I denne kommune fik alle borgere tilsendt en blanket, hvorpå de kunne give forslag til ændringer i kommunen, hvilket medførte en del problemer efterfølgende, fordi kommunen ikke havde overvejet håndteringen af den enorme mængde ændringsforslag, det medførte. Risikoen for et overdrevet fokus på point er således en problematik, kommuner bør have øje for i deres brug af Kommunekompasset.

En svag tendens til at store kommuner scorer bedre?

I Kommunekompasset tildeles kommunerne alene point ud fra de systemer og processer som, der kan dokumenteres – og dokumentationen skal være skriftlig. Derfor kan det tænkes, at større kommuner scorer bedre i Kommunekompasset, da de ofte har mange af deres processer og systemer velbeskrevet. I meget små kommuner vil der måske ikke på forhånd være samme behov for skiftlighed i det daglige arbejde. SKL har undersøgt sammenhængen mellem de svenske kommuners størrelse og deres pointscore i Kommunekompasset. SKL fandt, at kommuner i størrelsen 20-50.000 indbyggere scorer bedst. En undersøgelse fra Norge, som har analyseret resultaterne fra målinger med Kommunekompasset i 26 norske kommuner, viser, at kommuner over 10.000 indbyggere scorer bedre end kommuner med 5-10.000 indbyggere. Undersøgelsen viser dog samtidigt, at de helt små kommuner med færre end 5.000 indbyggere scorer bedre end kommuner i kategorien 5-10.000 indbyggere (Stavem, Asbjørn L., 2003: 22). Det er således ikke helt entydigt, hvilken betydning størrelse har for kommunens resultater i Kommunekompasset. Problematikken i forhold til små kommuner er dog mindre i Danmark efter kommunalreformen i 2007, mens at der fortsat i Sverige og især Norge findes flere små kommuner i størrelsen 5-10.000 indbyggere¹.

¹ I Sverige og Norge er 21 procent af landets kommuner i denne størrelseskategori, mens kun 1 procent af de nye danske kommuner ligger i denne størrelseskategori (Indenrigs- og sundhedsministeriet: http://www.im.dk/publikationer/kommunalreformen-kort_fortalt/kap02.htm)

Politisk kontroversielle point

En lille del af de point, som kommunerne kan tildeles i Kommunekompasset, bygger på de mere politisk kontroversielle dele af public management. Eksempelvis gives der point for præstationslønsystemer for ledere og medarbejdere. Et andet eksempel er, at der gives point for konkurrenceudsættelse og privatisering – tiltag hvis opbakning i høj grad vil afhænge af, hvilket politisk flertal der er i byrådet/kommunalbestyrelsen, og en kommune kan derfor være afskåret fra at få maksimumpoint inden for dette tema. Nogle af kommunerne i Sverige og Norge giver således udtryk for, at disse point bevidst vælges fra af kommunens politiske ledelse. I forhold til sammenligning af kommuner fra forskellige lande, skal man desuden være opmærksom på, at lovgivningen i nogle lande gør frit valg eller Bestiller-Udfører-Modellen obligatorisk. Point for tilstedeværelsen af disse tiltag er således ikke nødvendigvis udtryk for en særligt udviklingsorienteret kommune. Pointene udgør dog en meget lille del af den samlede score i Kommunekompasset, hvorfor problemerne hermed ikke skal overdrives.

Et 'mætningspunkt' for udvikling med Kommunekompasset?

Nogle af de kommuner, som har høje point i kompasset, ser fremtidige begrænsninger i anvendelsen af Kommunekompasset som et udviklingsredskab. De begrundet det med, at udviklingspotentialer er begrænset, da de sidste point for få den fulde score på 800 point kan være svære at opnå, da der ofte ligger (politiske) fravalg bag nogle af de "manglende" point, eller at marginalomkostningerne ved de sidste point er uforholdsmæssigt høje. Nogle kommuner kan derfor have svært ved at se et forbedringspotentialer i regi af Kommunekompasset, når kommunen først har nået rigtig mange point. Det er dog ikke alle kommuner med en høj score, der forudsiger en begrænset anvendelse af Kommunekompasset i fremtiden. Nogle kommuner fremhæver tværtimod, at kompasset er et godt redskab til at sikre, at kommunen ikke forringer sig og forsat opretholder et stabilt niveau i kommunen. Kommunerne er i konstant udvikling og der kommer hele tiden nye tiltag, hvorfor det er godt at sikre sig, at fundamentet er i orden, som en af kommunerne beskrev det.

6 ERFARINGER FRA DEN PRAKTISKE PROCES

Den sidste del af rapporten vil beskæftige sig med de mere praktiske aspekter i gennemførelsen af en måling med Kommunekompasset. KREVI videregiver erfaringer fra de interviewede kommuner i forhold til arbejdet før og efter en måling med Kommunekompasset. Der vil blandt andet være eksempler på, hvordan nogle kommuner har valgt at håndtere den interne og eksterne kommunikation om Kommunekompasset, hvordan de har arbejdet med resultaterne, og hvordan de har inddraget politikerne. Kommunernes anbefalinger i forhold til antallet af og tidsrummet mellem målinger vil også blive berørt.

6.1 Arbejdet forud for en måling med Kommunekompasset

Afklaring af formål

Flere kommuner understreger, at det forud for en måling med Kommunekompasset er vigtigt for kommunen at gøre sig klart, hvad dens formål er med at få foretaget målingen og at lave en strategi for, hvordan den vil opfylde dette formål. En kommune udtrykker det således, at man får det ud af Kommunekompasset, som man selv ønsker. Hvis kommunen ønsker, at en planlagt udvikling skal realiseres, må kommunen ud fra Kommunekompassets resultater igangsætte et egentligt udviklingsforløb og afsætte ressourcerne hertil.

Overordnet set kan Kommunekompasset benyttes til to forskellige formål. For det første kan Kommunekompassmålingen vise udviklingsniveauet for de kommunale systemer, processer og rutiner sammenlignet med andre kommuner og således fungere som en form for 'standpunktskarakter'. Alternativt kan kommunen vælge at benytte Kommunekompasset til at igangsætte og retningsgive en balanceret udvikling af de kommunale systemer, processer og rutiner inden for de otte temaer og derved bruge Kommunekompasset i et udviklingsøjemed. Hvis dette er formålet med Kommunekompassmålingen kræver det, at kommunen forbereder og iværksætter udviklingstiltag, der kan opstarte og fastholde den ønskede udvikling. Svenske og norske kommuner har gode erfaringer med at indarbejde de indsatsområder, der er prioriteret på baggrund af Kommunekompasset, i de handleplaner og målsætninger, som kommunen har for de kommende års arbejde og derved lade det indgå i kommunens eksisterende styringsmodel.

Erfaringer fra de gennemførte interviews med svenske, danske og norske kommuner viser, at det kun er kommuner, der anvender Kommunekompasset til vedvarende udvikling, som udnytter det fulde potentiale i kompasset. I de kommuner, hvor Kommunekompasset ikke er blevet brugt til at følge kommunens udvikling over tid, har det kun haft begrænset eller ingen effekt på kommunens arbejde.

Inddragelse af politikerne

Et andet vigtigt aspekt i arbejdet før en måling med Kommunekompasset omfatter overvejelser om, hvordan og i hvilket omfang lokalpolitikerne skal inddrages.

Det er en obligatorisk del af kompasset, at borgmesteren og lederen af oppositionen skal indgå i interviewrunden. I Sverige stiller SKL desuden krav om, at byrådet skal vedtage gennemførelsen af en måling med Kommunekompasset. Derudover varierer det, hvor meget det politiske niveau er blevet informeret og inddraget i de interviewede kommuner.

I de fleste af kommunerne har inddragelsen af politikerne forud for en måling været begrænset. Typisk er det kommunens administrative ledelse, som tager initiativ til en måling

med Kommunekompasset, hvilket er naturligt, da Kommunekompasset primært omhandler administrative processer og systemer. Kommunalpolitikere vil dog altid blive informeret omkring målingerne og ofte vil proceduren være, at politikere inden en måling med Kommunekompasset godkender, at den igangsættes. Det er dog navnlig i arbejdet efter målingen, hvor resultaterne og anbefalingerne i kompasrapporten vurderes, at politikere og deres beslutningskompetence inddrages.

En af kommunerne, Asker Kommune i Norge, fremhæver dog vigtigheden af, at politikere informeres, høres og inddrages flere steder i processen, fordi det er hensigtsmæssigt, at det administrative og politiske niveau har fælles ambitioner og retning i arbejdet med resultaterne fra Kommunekompasset. Erfaringen fra Asker Kommune viser, at hvis politikere inddrages i løbet af processen, så vil de i højere grad være lydige over for at prioritere det udviklingsarbejde, som følger efter en måling med Kommunekompasset. I Asker Kommune foregår inddragelsen bl.a. i form af et seminar for det, der svarer til økonomiudvalget i Danmark.

Kommunikationsstrategi

I arbejdet forud for en måling med Kommunekompasset indgår desuden en afklaring af, hvilken kommunikationsstrategi kommunen vil vælge i forhold til Kommunekompasset – både internt og eksternt. Ud fra interviewene med de danske, svenske og norske kommuner kan opridses nogle typiske måder at håndtere dette på, som vil blive beskrevet i det følgende.

Strategier for intern kommunikation:

- **Den smalle interne:** Ud fra denne strategi er Kommunekompasset og resultaterne herfra et internt arbejdsredskab for den administrative topledelse. Inddragelsen og oplysning af medarbejdere og politikere begrænses sig til de personer, som medvirker i selve interviewrunden. Efterfølgende arbejder ledelsen med resultaterne og anbefalingerne med henblik på forandringer og forbedringer i kommunen.
- **Den brede interne:** I den brede interne strategi inddrages og informeres medarbejdere (eventuelt politikere) løbende om status i arbejdet med Kommunekompasset. Eksempelvis bruges det interne kommunikationssystem til at informere om, at en måling med Kommunekompasset snart igangsættes, og at alle har mulighed for at komme med bidrag. Efterfølgende kan der eksempelvis være en åben præsentation af rapporten for alle interesserede medarbejdere, og medarbejderne kan også inddrages i det efterfølgende arbejde med at udarbejde mål for forbedring.

Strategier for ekstern kommunikation:

- **Den smalle eksterne:** Den smalle eksterne oplyser kort borgere og andre interesserede om kommunens deltagelse i Kommunekompassmålingen eventuelt gennem notitser på hjemmesiden.
- **Den brede eksterne:** Den brede eksterne tilgang giver en bred information til borgerne i kommunen. Eksempelvis kan der her være løbende opdateringer om arbejdet med Kommunekompasset både i forbindelse med en måling, men også mellem målingerne.

To af de mest erfarne kommuner i forhold til målinger med Kommunekompasset, Sørum og Kristiansand, benytter begge den smalle eksterne strategi, hvor de efter hver måling skriver

en artikel til kommunens hjemmeside. I artiklen beskrives resultaterne og sammenlignes med tidligere målinger og med resultaterne fra andre kommuner. I artiklen beskrives, hvor kommunen har forbedret sig siden forrige måling, og på hvilke områder kommunen fremover vil arbejde for at forbedre sig.

I forhold til den eksterne kommunikation er det en vigtig pointe, at dårlige resultater ikke nødvendigvis giver dårlig omtale, idet kommunen i høj grad selv kan sætte rammen for præsentationen af deres resultater. Dette er erfaringen fra Sundsvall Kommune i Sverige, som i 2003 fik fortaget deres første måling med Kommunekompasset og fik en pointscore, der var blandt de laveste i Sverige. Kommunen valgte alligevel at offentliggøre deres resultater og præsenterede dem på en måde, så Sundsvall Kommune fremstod som en "modig" kommune, der turde se deres udfordringer i øjnene og aktivt gjorde noget for at kunne udvikle og forbedre kommunen. Da kommunen gennemførte deres anden måling i 2006, var pointscoren forbedret væsentligt, og kommunen fremhævede netop forbedringen i deres præsentation af resultaterne. Fokus i de lokale medier blev derfor på kommunens fremgang og ikke på det stadig relativt beskedne niveau.

Organisering af det praktiske arbejde

Forud for en måling med Kommunekompasset er der nogle helt praktiske opgaver, der skal løses: Relevante medarbejdere og politikere skal indkaldes til interviews, materiale skal findes frem og sendes til evaluatorene, intranettet skal åbnes for evaluatorene mm. Erfaringen fra de interviewede kommuner er, at arbejdet forud for en måling bedst varetages, hvis der er en person, som er ansvarlig for at koordinere arbejdsprocessen, indsamle materiale og løse praktiske opgaver.

Flere kommuner fremhæver, at selvom de forud for en måling er gjort opmærksomme på det, så kommer det ofte som en overraskelse ved den første måling med Kommunekompasset, at der *kun* gives point for de aktiviteter og systemer, som kan dokumenteres. Flere af kommunerne anbefaler derfor, at en kommune forud for sin første måling opprioriterer og systematiserer dokumentindsamlingen, da man ellers risikerer at gå glip af point, man burde have fået. Flere kommuner gør desuden opmærksom på, at der kun gives point for igangværende aktiviteter og initiativer. En kommune vil således ikke få point for eventuelle planer og tiltag, som kun er på planlægningsstadiet, hvilket er vigtigt at være opmærksom på, ikke mindst i interviewene.

En del af de kommuner, der har erfaringer fra flere målinger med Kommunekompasset, har udviklet forskellige systemer, som igangsættes forud for en måling for at sikre at alle relevante dokumenter indsamles. I Kristiansand Kommune udvælges en koordinator, som har det overordnede ansvar for indsamling og planlægning af proces, interviews m.v. Koordinatoren uddelegerer ansvaret for indsamling af materiale og indkaldelse til interview på de forskellige sektorområder til den økonomiansvarlige på det pågældende område. Årsagen til, at netop de økonomiansvarlige vælges, er, at de som regel allerede har en bred kontaktflade i organisationen, og de vil ofte have et overblik over organisationens aktiviteter. Et lignende system ses i den svenske kommune Uddevalla. Her er det dog ikke økonomigruppen, men i stedet en udviklingsgruppe, bestående af en kvalitetsleder fra hver sektor, der har ansvaret for at indsamle materiale fra de forskellige forvaltninger og indsende dem til den overordnede kvalitetsleder. Andre kommuner, som eksempelvis Sørums Kommune i Norge, har fået foretaget så mange målinger, at de efterhånden har udviklet og opbygget mange af deres it-systemer omkring strukturen i Kommunekompasset. Arbejdet forud for en måling er derfor meget begrænset, da det primært handler om at trække informationer ud af de dertil indrettede systemer.

Kristiansand Kommune foretager som indledning til en ny måling med Kommunekompasset desuden en selv-evaluering, hvor de gør status over, hvor langt de er kommet siden sidste måling. Kommunen giver sig selv point på alle spørgsmålene i Kommunekompasset. Selv-evalueringen forbereder kommunen på den kommende måling i forhold til, hvad der er vigtigt at få dokumenteret. Derudover får kommunen selv en fornemmelse af, hvor de mener, resultatet bør ligge, og de har dermed større mulighed for at påpege eventuelle fejl og udeladelser i rapporten.

Arbejdet under selve målingen er for den pågældende kommune stort set begrænset til deltagelse i de planlagte interviews.

6.2 Arbejdet efter en måling med Kommunekompasset

Efter en måling med Kommunekompasset ligger der et væsentligt arbejde for kommunen, som selvfølgelig afhænger af, hvor meget og hvordan de vil arbejde med resultaterne. En af kommunerne vurderede, at den største opgave var at prioritere mellem anbefalingerne og indsatsområderne i rapporten og efterfølgende igangsætte initiativer til forandringer. Samtidig blev det pointeret, at en fordel ved Kommunekompasset er, at det ofte kun er nogle enkelte personer, som er udvalgt til arbejdet med kompasset, og at det derfor ikke belaster alle medarbejdere.

Arbejdet med resultaterne

Typisk er den administrative ledelse den umiddelbare modtager af resultaterne. Oftest vil resultaterne dog også blive præsenteret for det politiske niveau, som inddrages i de efterfølgende prioriteringer. På baggrund af interviewkommunernes erfaringer kan der skitseres to lidt forskellige tilgange i det efterfølgende arbejde med resultaterne af Kommunekompassets måling. I den ene tilgang er det primært den administrative topledelse, som står for at foretage prioriteringerne, mens den anden tilgang har en mere inddragende proces, hvor prioriteringerne udarbejdes på baggrund af input fra administrative ledere rundt om i organisationen.

Et eksempel på den første tilgang findes i Sørum, som er en af de mindre norske kommuner. Her udarbejder den administrative topledelse en prioriteringsliste på baggrund af den tekniske rapport, de har fået udleveret af evaluatoren. I den tekniske rapport har ledelsen mulighed for at se hvert enkelt spørgsmål og den præcise pointgivning. Ud fra den tekniske rapport fremlægger den administrative topledelse en prioriteringsliste baseret på, hvor mange point kommunen har fået indenfor de forskellige områder, og hvilke områder de ønsker at forbedre sig på. Forslaget til prioriteringer bliver fremlagt for politikerne og indarbejdes efterfølgende i kommunens handlingsplan for de kommende fire år. Resultaterne fra målingen med Kommunekompasset indgår således som et input i kommunens eksisterende styringsmodel.

Et eksempel på den anden tilgang findes i Uddevalla Kommune i Sverige, hvor prioriteringsarbejdet foregår med bred inddragelse. I Uddevalla fremlægges resultaterne fra Kommunekompasset for forvaltningen og alle ledergrupperne i kommunen (fx skolechefer, plejehjemsledere mv.). Ud af disse personer nedsættes workshops med 5-10 personer fra hver forvaltning, som diskuterer resultaterne og kommer med forslag til en prioritering af indsatser. En overordnet udviklingsgruppe, bestående af kvalitetsudviklerne fra hver af sektorerne, gennemgår derefter resultaterne fra de forskellige workshops og sammenligner dem med resultaterne og anbefalingerne fra kompasrapporten. Herefter udarbejder den administrative ledelse forslag til de endelige prioriteringer, som forelægges politikerne og derefter indarbejdes i kommunens handlingsplan.

I Uddevalla har man således brugt kompasset som løftestang til at starte et bredt forandrings- og udviklingsarbejde i kommunen, hvor resultaterne fra Kommunekompasset har påvirket, hvilke områder der skulle arbejdes med, men ikke har været styrende for de konkrete tiltag, der iværksættes, sådan som det er tilfældet i Sørum Kommune.

For kommuner, der ikke er så langt i udviklingsarbejdet som Uddevalla og Sørum, kan resultaterne have en mindre direkte effekt på det efterfølgende arbejde. Et eksempel herpå er Sundsvall Kommune i Sverige, hvor den første målings primære bidrag ikke var de konkrete anbefalinger til forbedringer på udvalgte områder, men at Kommunekompasset var med til at ændre politikere og embedsmænds opfattelse af, at kommunen med dens godt 94.500 indbyggere var så stor, at dens udvikling ikke kunne styres. Den første måling med Kommunekompasset ændrede denne opfattelse og dannede platform for det efterfølgende udviklingsarbejde i kommunen.

Inddragelsen af politikere

Et vigtigt aspekt i det efterfølgende arbejde med resultater fra Kommunekompasset er inddragelsen af politikere.

Flere kommuner peger på, at de lokale politikere spiller en vigtig rolle i det efterfølgende arbejde med målingens resultater, da politikernes opbakning til udviklingsarbejdet er en væsentlig faktor for at få det til at lykkes. Mange af de interviewede kommuner har gode erfaringer med at benytte sig af muligheden for, at evaluatorene bag Kommunekompasset kommer og præsenterer kommunens resultater for politikere, da det kan fungere som et startskud til udviklingsarbejdet og politikernes inddragelse heri.

På trods af at Kommunekompasset er et arbejdsværktøj for administrationen, nævner mange af de interviewede kommuner, at der er områder i Kommunekompasset, som kræver beslutninger fra politikere for at kunne ændre. Således beskriver flere kommuner, at der er nogle point i kompasset, som de aldrig vil kunne opnå, fordi det er en politisk beslutning fx ikke at udlicitere serviceopgaver i kommunen.

6.3 Målinger med Kommunekompasset – hvor mange og hvor ofte?

Hvor mange målinger?

Alle de interviewkommuner, som finder Kommunekompasset nyttigt, giver udtryk for, at én måling med Kommunekompasset er for lidt. Da Kommunekompassets fokus er udvikling af organisationen, systemerne og processerne, er det ikke tilstrækkeligt alene at gennemføre én måling, da den første måling alene vil give en indikation af kommunens udgangspunkt og dens udviklingspotentialer. Det helt store udbytte ligger i at følge kommunens udvikling over tid. Gentagelsen giver motivation i organisationen, da der er konkrete mål at arbejde hen imod, og det kan også give en følelse af sammenhold i organisationen, når man i fællesskab arbejder mod et mål og når det.

Nogle af de svenske og norske kommuner pegede desuden på, at den første måling ofte vil fungere som en "prøve-måling", hvor kommunen stifter bekendtskab med metoden og lærer at forberede sig på en måling med Kommunekompasset. Kommunerne pegede i den forbindelse på, at pointsummen ved den første måling derfor ofte reelt ligger lidt under, hvad kommunen burde have, fordi man endnu ikke er trænet i at finde de rette dokumenter og løbende dokumentere de pointgivende aktiviteter, hvorfor der ikke gives point herfor i målingen.

I forhold til en anbefaling af antallet af målinger adskiller nogle af kommunerne sig på baggrund af deres pointscore i Kommunekompasset. Nogle af de kommuner, som har en høj score, mener som nævnt, at der kan være en naturlig begrænsning i antallet af målinger med Kommunekompasset. For en kommune, som scorer højt i Kommunekompasset, kan det være meget svært – eller ikke ønskeligt (grundet politiske valg eller de høje marginalomkostninger forbundet hermed) – at hente de sidste point for få den fulde score på 800 point. Nogle kommuner mener derfor, at der kan komme et punkt, hvor kommunen har fået foretaget tilstrækkeligt mange målinger. Andre kommuner ser dog ikke nogen begrænsning i antallet af målinger med Kommunekompasset, selvom de ligger højt. Hvis kommunen ligger højt i målingerne, skifter Kommunekompasset blot karakter fra at være et værktøj til udvikling til at være et værktøj, der sikrer opretholdelse af det opnåede niveau.

Hvor ofte?

Anderledes enige er kommunerne, når det gælder frekvensen af målingerne. Flere af de interviewede kommuner har forsøgt sig med forskellige tidsintervaller mellem målingerne, varierende fra målinger hvert år til målinger hvert fjerde år. Erfaringerne er, at en måling hvert år er for ofte, da de tiltag og det arbejde, der sker i kommunerne på baggrund af en måling, ofte har et langsigtet perspektiv, og det tager tid at foretage ændringer. Med en årlig måling vil man derfor ikke nå at få effekterne af de nye initiativer med i den næste måling. Omvendt er erfaringerne, at der er for langt mellem målingerne, når de foretages hvert fjerde år, da fokus på indsatsområder og gejsten for forbedringsarbejdet når at klinge af. I kommunerne er der bred enighed om, at det er passende at få foretaget en måling med 2 års mellemrum. Det er lang tid nok til at foretage ændringer og se effekter heraf, samtidig med at kommunen, organisationen og medarbejderne bliver holdt til ilden.

7 KREVI'S PERSPEKTIVER FOR KOMMUNEKOMPASSET

Der foretages allerede mange målinger rundt omkring i kommunerne, så man kan spørge, hvad perspektiverne er i at foretage endnu en måling? KREVI ser imidlertid nogle kvaliteter i Kommunekompasset, som ikke omfattes af andre måleredskaber.

For det første er fokus i Kommunekompasset rettet mod noget andet end de fleste andre redskaber, nemlig kommunens systemer og processer. Det giver kommunen nogle konkrete handlemuligheder, fordi den måles og sammenlignes på noget, som det er muligt for den at ændre meget direkte – hvilket sjældent er muligt med resultater og effekter. For det andet måler Kommunekompasset på, hvad der ud fra en helhedsbetragtning karakteriserer en veldrevet kommune. Kommunekompasset fokuserer derfor ikke udelukkende på et enkelt aspekt som fx økonomisk effektivitet, men ser også på kommunens demokratiske legitimitet, dens rolle som arbejdsplads og nøgleaktør i lokalsamfundet. Endelig er det KREVI's indtryk fra de gennemførte interviews, at målingen indebærer en relativt begrænset ressourcindsats, men potentielt giver kommunerne et stort udbytte.

Denne rapport indeholder nogle danske, svenske og norske kommuners erfaringer med Kommunekompasset. Erfaringsindsamlingen danner afsæt for et andet KREVI projekt, hvor vi afprøver Kommunekompassets anvendelighed i Danmark. I løbet af marts 2009 vil henholdsvis Ringkøbing-Skjern, Silkeborg, Odder, Stevns og Sorø kommune få foretaget en måling med Kommunekompasset udført af KREVI. Forud for målingerne deltager KREVI i en svensk kompasmåling foretaget af SKL. Målingerne i de danske kommuner gennemføres i delvist samarbejde med den ene af grundlæggerne af Kommunekompasset, Morten Ølgård. I maj måned afrapporteres resultaterne til kommunerne, og i juni 2009 får vi det første indtryk fra pilot-kommunerne om deres erfaringer med Kommunekompasset.

Som nævnt i rapporten måler Kommunekompasset fortrinsvis på kommunens systemer og processer. KREVI vil i afrapporteringen af målingen med Kommunekompasset derfor gerne supplere med et billede af kommunens opnåede resultater inden for temaerne i Kommunekompasset. KREVI har derfor igangsat et arbejde med at udarbejde en resultatindikatormodel, som ud fra eksisterende data skal forsøge at give et billede af kommunens resultater inden for de otte temaer i Kommunekompasset. Planen er, at KREVI vil præsentere pilot-kommunernes resultater i resultatindikatormodellen, når vi afrapporterer fra målingen med Kommunekompasset.

Endelig deltager KREVI i en opdatering af Kommunekompasset. SKL har taget initiativ til at gennemføre en opdatering af Kommunekompasset sammen med grundlæggerne af Kommunekompasset og har inviteret KREVI og KSK til at deltage i dette arbejde. Opdateringen af Kommunekompasset er relevant som følge af den udvikling, der er sket siden udviklingen af redskabet, ikke mindst på IKT-området. Som det ser ud i skrivende stund er der begrundet håb om, at arbejdet munder ud i et opdateret og endnu bedre Kommunekompasset.

8 REFERENCER

Baldersheim, Harald & Øgård, Morten (1997): *Evaluering i kommunal organisasjonsutvikling "Kommunekompasset" Teorier, metoder, praksis*. Oslo: Kommunforlaget.

Hood, Christopher (1991): "A Public Management for all Seasons?", *Public Administration*, vol. 69 Spring, pp. 3-19.

Pollit, C. (1995): "Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management", *Evaluation* 1, pp. 133-154.

Sharpe, L. J. (1970): "Theories and Values of Local Government", *Political Studies* XVIII, pp. 153-71.

Stavem, Asbjørn L (2003): *Analyse av forvaltningspraksisen i 26 kommuner*. Oslo: KS Konsulent (KSK).

Svenska Kommunförbundet (2003): *Fem intressanta kommuner*. Sotckholm: Katarina Tryck.

Internet-links:

<http://www.kskonsulent.no/templates/Page.aspx?id=52255>

<http://www.skf.se/artikel.asp?C=2085&A=1508>

<http://www.stratsys.se/skl/>