
Kommunekompasset

– et godt benchmarkingredskab

Evaluering af redskabet i en dansk kontekst



Marts 2010

KREVI

KREVI præsenterer i denne rapport evalueringen af Kommunekompasset – et redskab til benchmarking af kommunale processer med henblik på kommunal organisationsudvikling.

Evalueringens overordnede formål er at få belyst, om Kommunekompasset er et relevant redskab til understøttelse af kommunal organisationsudvikling i Danmark.

Forud for nærværende evaluering har KREVI gennemført en pilottest af Kommunekompasset i Danmark. Pilottestens formål var at give et dybdegående kendskab til redskabet i praksis i en dansk kontekst. Pilottesten er gennemført i foråret 2009. Følgende fem kommuner har deltaget i pilottesten og evalueringen: Ringkøbing-Skjern, Silkeborg, Odder, Stevn og Sorø.

Rapporten giver indledningsvis en præsentation af redskabet Kommunekompasset, og der redegøres for det valgte evalueringsdesign. Det vurderes derefter, hvilke kortsigtede resultater pilotkommunerne har opnået ved at anvende redskabet. Herefter belyses det, hvordan de enkelte dele af Kommunekompasset bidrager til resultatet. I tilknytning hertil identificeres redskabets styrker og svagheder. Endeligt fremsættes der på baggrund af evalueringen en række anbefalinger til, hvordan redskabet kan videreudvikles positivt.

Rapporten er udarbejdet af Eli Nørgaard og Eva Holm Iversen. Derudover har Stinne Højer Mathiasen deltaget i den afsluttende rapportskrivning.

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, marts 2010
Torben Buse
Direktør

KREVI.

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

T: 7226 9970

ISBN 978-87-92258-47-2 (elektronisk version)

Grafisk design: Designit

INDHOLDSFORTEGNELSE

1 RESUMÉ	4
2 BAGGRUND OG FORMÅL	5
3 KOMMUNEKOMPASSET – HVAD ER DET?	6
3.1 OPRINDELSE OG HISTORIK	6
3.2 KOMMUNEKOMPASSETS TEORETISKE BAGGRUND.....	6
3.3 KOMMUNEKOMPASSETS OPBYGNING	8
3.4 DEN KONKRETE MÅLING.....	11
4 EVALUERINGSDESIGN	12
4.1 LOGISK MODEL.....	12
4.2 AFGRÆNSNING OG OPERATIONALISERING	13
4.3 TO EVALUERINGS SPØRGSMÅL	15
4.4 METODE	15
5 HVILKE KORTSIGTEDE RESULTATER OPNÅS?	17
5.1 OVERBLIK OG IDENTIFIKATION AF UDVIKLINGSOMRÅDER	17
5.2 INSPIRATION TIL UDVIKLING AF PROCESSER OG SYSTEMER.....	18
5.3 UNDERSTØTTE PRIORITERING	20
5.4 LEDELSESINFORMATION – DET KORTSIGTEDE RESULTAT.....	21
6 HVORDAN BIDRAGER KOMMUNEKOMPASSET TIL RESULTATERNE?	23
6.1 FUNDAMENT (PROCESSER, HELHEDSORIENTERET OG BENCHMARKING).....	23
6.1.1 Sammenfatning: Kommunekompassets fundament	26
6.2 EVALUERINGSKRITERIER (TEMAER OG INDIKATORER)	27
6.2.1 Sammenfatning: Kommunekompassets evalueringskriterier.....	31
6.3 METODE (DOKUMENTER, INTERVIEWS OG EKSTERNE EVALUATORER).....	32
6.3.1 Sammenfatning: Kommunekompassets metode.....	35
6.4 AFRAPPORTERING (RAPPORT OG FREMLÆGGELSE)	36
6.4.1 Sammenfatning: Kommunekompassets afrapportering.....	39
6.5 STYRKER OG SVAGHEDER VED KOMMUNEKOMPASSET.....	40
7 KONKLUSION OG ANBEFALINGER	43
7.1 KOMMUNEKOMPASSET I DANMARK – STATUS OG ANBEFALINGER.....	45
BILAG A: KOMMUNEKOMPASSET I PRAKSIS: SÅDAN GØRES DET	46
BILAG B: PILOTTESTENS FORLØB	49
REFERENCER	51

1 RESUMÉ

Evalueringens overordnede formål har været at få belyst, om Kommunekompasset er et relevant redskab til understøttelse af kommunal organisationsudvikling i Danmark.

Kommunekompasset bestod – det er evalueringens helt overordnede konklusion. Alle fem kommunaldirektører, som har deltaget i pilottesten, kan anbefale deres kollegaer at bruge Kompasset. De har oplevet, at Kommunekompasset giver god ledelsesinformation til brug for udvikling af organisationen. En ledelsesinformation, som de oplever, at de ikke kan få med andre redskaber.

Evalueringen viser, at Kommunekompasset især har:

- givet pilotkommunerne bedre overblik over styrker og svagheder
- identificeret relevante udviklingsområder i pilotkommunerne
- givet konkret inspiration til udvikling af nye processer og systemer
- understøttet prioritering af, hvilke udviklingsområder der skal arbejdes med
- medvirket til et hensigtsmæssigt og positivt udviklingspres.

Kommunekompassets styrker er:

- Kompassets fokus på tværgående processer.
- Den helhedsorienterede tilgang til kommunen.
- Læring via sammenligning og benchmarking.
- Evalueringskriterierne, der generelt opleves som relevante i en dansk kontekst.
- Metoden er koncentreret og intensiv.
- Afrapporteringen er kortfattet og samtidig informationsrig.

Evalueringen viser dog også, at Kommunekompasset har et potentiale for at kunne levere endnu bedre ledelsesinformation.

Evalueringen peger på nogle svagheder ved Kommunekompasset. Det er primært følgende:

- Der er nogle indikatorer, som vurderes mindre relevante i en dansk kontekst.
- Potentialet for skandinavisk læring via benchmarking kan på nuværende tidspunkt ikke udnyttes optimalt.
- Afrapporteringen indeholder ikke nok konkret beskrevne eksempler til inspiration.

I tilknytning hertil vurderer KREVI, at det er hensigtsmæssigt, at der:

- foretages en opdatering af indikatorerne
- sikres en løbende og systematisk evaluering og udvikling af Kompasset
- etableres et samarbejde mellem de skandinaviske evaluører
- på mere systematisk vis skabes rum til læring og erfaringsudveksling om konkrete gode processer.

Samlet set er det på baggrund af evalueringen KREVI's vurdering, at Kommunekompasset er et relevant og godt redskab til understøttelse af kommunal organisationsudvikling i Danmark. Det er dog også KREVI's vurdering, at der bør arbejdes videre med udviklingspunkterne, så Kommunekompassets potentiale for at levere endnu bedre ledelsesinformation realiseres. Ligeledes vurderes det relevant at følge op med en evaluering af Kompasset om et par år, med henblik på at vurdere om brugen af redskabet også indfrier de mellemlange og langsigtede målsætninger.

2 BAGGRUND OG FORMÅL

KREVI's mission er at inspirere til bedre kvalitet og effektivitet i kommuner og regioner. Det gør vi bl.a. ved løbende udvikling og fornyelse af metoder samt styringsredskaber til evaluering, dokumentation og benchmarking.

I foråret 2008 var KREVI på studietur i Norge. I den forbindelse stiftede KREVI bekendtskab med Kommunekompasset – et redskab til benchmarking af kommunale processer med henblik på kommunal organisationsudvikling.

Anvendelsen af Kommunekompasset er udbredt i Norge og Sverige, hvor omkring 65 norske og 75 svenske kommuner er målt med Kommunekompasset. KREVI besluttede derfor at indsamle erfaringer med Kommunekompasset i Norge og Sverige. Resultaterne fremgår af rapporten "Kommunekompasset – erfaringer fra Skandinavien", som kan ses på www.krevi.dk.

De norske og svenske erfaringer med Kommunekompasset er generelt positive. Resultaterne, som opnås ved anvendelse af Kompasset, står efter de interviewedes vurdering klart mål med ressourceindsatsen. KREVI fandt det derfor interessant at få belyst, om Kommunekompasset også i en dansk kontekst er et relevant redskab til kommunal organisationsudvikling. Kompasset er et redskab, som især henvender sig til den kommunale topledelse. Kommunaldirektørforeningen har også fundet det interessant at få Kommunekompasset testet i en dansk kontekst.

Som en del af denne evaluering har KREVI gennemført en pilottest af Kommunekompasset i Danmark. Pilottestens formål var at give et dybdegående kendskab til redskabet i praksis i en dansk kontekst. KREVI udvalgte i samarbejde med Kommunaldirektørforeningen fem danske kommuner, som deltog i pilottesten: Ringkøbing-Skjern, Silkeborg, Odder, Stevns og Sorø. Pilottesten er gennemført i foråret 2009. Kompasrapporterne for de fem pilotkommuner kan ses på www.krevi.dk.

Evalueringen af Kommunekompasset bygger på den viden, som KREVI har fået gennem de indsamlede skandinaviske erfaringer med Kompasset og pilottesten i de fem danske kommuner.

Evalueringens overordnede formål er at få belyst, om Kommunekompasset er et relevant redskab til understøttelse af kommunal organisationsudvikling i Danmark. Det forventes, at evalueringen kan danne grundlag for at vurdere, om det er relevant at lancere Kommunekompasset generelt i Danmark.

Før det beskrives, hvordan evalueringen af Kommunekompasset er tilrettelagt, præsenteres redskabet kort. Hvis man kender redskabet, kan man gå direkte til afsnit 4.

3 KOMMUNEKOMPASSET – HVAD ER DET?

I det følgende beskrives Kommunekompassets oprindelse, teoretiske baggrund, opbygning og den konkrete anvendelse af redskabet.

3.1 Oprindelse og historik

Kommunekompasset har sin oprindelse tilbage i 1993, hvor den tyske almennyttige Bertelsmann Stiftung uddelte 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 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 organisationsudvikling¹.

Kommunekompasset er især udbredt i Norge og Sverige. I Norge udføres målingerne enten af konsulentenheden i Kommunenes Sentralforbund (KSK) eller af Harald Baldersheim og Morten Øgård. I Sverige gennemføres målingerne af konsulenter fra Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), sammen med personer fra et særligt oprettet evalueringskorps. Evalueringskorpsen består af kommunale medarbejdere, der til dagligt arbejder med organisationsudvikling, og som udlånes af deres kommune til at foretage 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 bedømmelsen².

3.2 Kommunekompassets teoretiske baggrund

Da Kommunekompasset blev præsenteret i 1997 indeholdt det flere elementer end de førnævnte bedømmelseskriterier fra Bertelsmann Stiftung. I dets oprindelige form målte Kommunekompasset både kommunens processer og resultater. Processerne blev målt ud fra Bertelsmannstiftelsens kriterier, mens resultaterne blev undersøgt gennem økonomiske nøgletalssammenligninger og tilfredshedsundersøgelser hos borgere, medarbejdere og politikere³.

I de efterfølgende målinger med Kommunekompasset er det kun den del af Kommunekompasset, som vedrører måling af processer, der er blevet anvendt. Det er således de (reviderede) kriterier, som Bertelsmannstiftelsen anvendte, som i dag udgør Kommunekompasset. At Kommunekompasset måler på processer frem for resultater betyder for eksempel, at der under temaet "tilgængelighed og brugerorientering" måles på, om kommunen gennemfører og anvender brugerundersøgelser, men ikke på om kommunens borgere er tilfredse. På samme måde måles i temaet "offentlighed og demokrati" ikke, om borgerne oplever, at de har indsiget og indflydelse, men det undersøges derimod, hvad kommunen gør for at opnå dette.

¹ Baldersheim & Øgård, 1997.

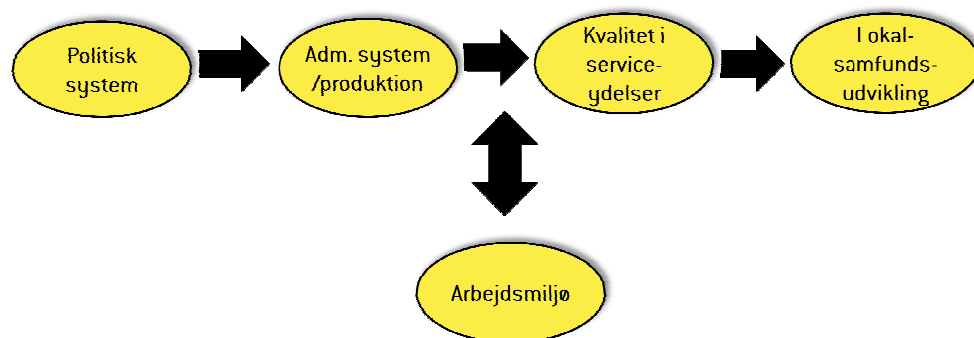
² Svenska Kommunförbundet, 2003.

³ Baldersheim & Øgård, 1997.

Kommunekompasset i dets nuværende form er ikke en omfattende og tilbundsående evaluering, men derimod en hurtig måling af kommunens processer og procedurer, der kan give et overblik over kommunens udviklingsniveau på forskellige områder.

Udgangspunktet i udviklingen af Kommunekompasset er *den kommunale styringskæde*, dvs. idéen om, at det politiske niveaus arbejde påvirker arbejdet i administrationen og derigennem 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 1⁴ nedenfor.

Figur 1. Kommunekompassets perspektiv på kommunen



Ud fra ovenstående betragtning kan kommunen ansues som bestående af fire systemer, der spiller sammen, og hvor kommunen har forskellige roller. 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 praksis⁵, er gengivet i tabel 1 nedenfor.

Tabel 1. Kommunekompassets perspektiv på kommunen

Kommunen som ...	Kommunens evne til ...
Politisk system	at understøtte demokrati og offentlighed - borgernes mulighed for indblik og indflydelse i politik og forvaltning samt politikernes muligheder for indblik og indflydelse på administration og produktion.
Virksomhed	at tilpasse sig indbyggernes krav og behov ud fra tilgængelige ressourcer.
Arbejdsplads	at mobilisere de menneskelige ressourcer.

⁴ Baldersheim & Øgård, 1997.

⁵ Baldersheim & Øgård, 1997.

Nøgleaktør i lokalsamfundet	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 autonomi⁶. Derudover indeholder Kommunekompasset elementer fra New Public Management⁷. 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.
- 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 og borgerne⁸. For en mere udførlig gennemgang af grundlaget for Kommunekompasset, se Baldersheim & Øgård, 1997.

3.3 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 syv 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 rapportering.
6. Personaleforvaltning.
7. Fornyelses- og innovationspolitik.
8. Lokalsamfundsudvikling.

⁶ Sharpe, 1970.

⁷ Hood, 1991; Pollit, 1995.

⁸ Baldersheim & Øgård, 1997.

Hvert tema dækker over forskellige emner, hvilket er illustreret i figur 2:

Figur 2. Kommunekompassets otte temaer



De punkter, der er ridset op i de forskellige temaer i figuren, er ikke udtømmende for, hvad der undersøges i en måling med Kommunekompasset, men de giver et billede af, hvad temaerne dækker over.

Inden for hvert af de otte temaer er der en lang 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 pointgivningen er bygget op på den måde, at der inden for hvert af de otte temaer er mellem tre og seks spørgsmål, som igen 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

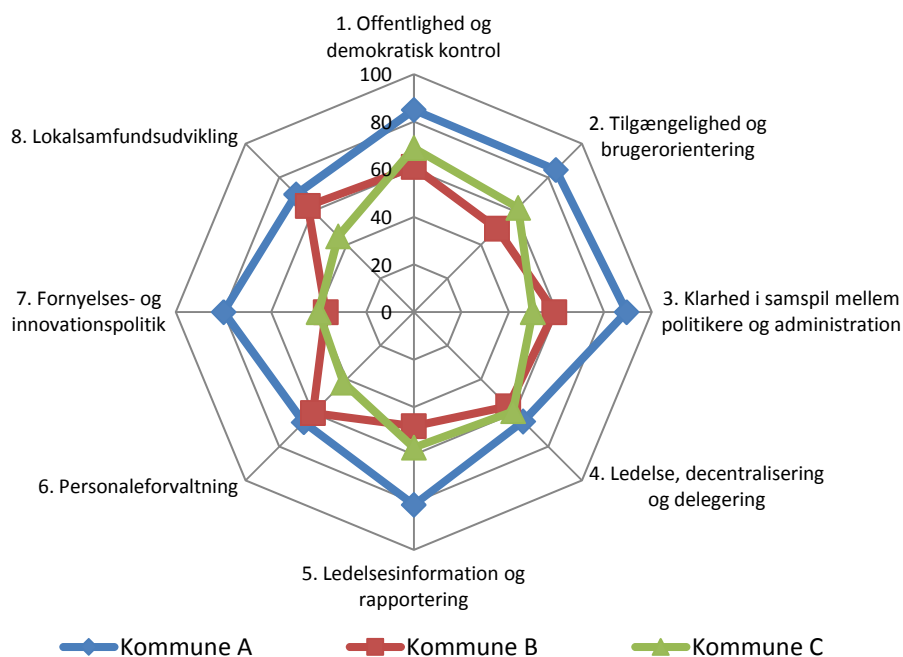
Tema 2: Tilgængelighed og brugerorientering

Spørgsmål 2.4 Gennemføres der brugerundersøgelser?

- a) Har der været gennemført brugerundersøgelser?
- 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 servicekvalitet 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. 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 tre kommuner.

Figur 3. Resultater for tre kommuner



Diagrammet viser fx., at Kommune A har bedre resultater i Kommunekompasset på tema 7 "Fornyelses- og innovationspolitik" end de to andre kommuner.

3.4 Den konkrete måling

En måling med Kommunekompasset baserer sig på en gennemgang af kommunens hjemmeside, dens intranet samt de dokumenter, kommunen fremlægger som dokumentation for dens praksis. Derudover bygger evalueringen på gruppeinterviews med personer fra forskellige niveauer og fagområder i organisationen.

De fremlagte dokumenter omfatter blandt andet virksomhedsplaner, strategidokumenter, afrapporteringer, borgerrettet information, budgetter, årsberetninger, politikker, evalueringer, brugerundersøgelser, arbejdsmiljøvurderinger mm.

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

Der henvises i øvrigt til "Bilag A: Kommunekompasset i praksis: Sådan gøres det", hvor man kan læse mere omkring den praktiske gennemførelse af en kompasmåling.

Resultatet af målingen er en rapport på 15-18 sider i et lettilgængeligt sprog. Rapporten giver et overblik over kommunens styrker og svagheder inden for de otte temaer og giver eksempler på, hvad andre kommuner gør på de områder, hvor kommunen har et udviklingspotentiale. Eller hvilke kommuner man kan kontakte for at få inspiration til udvikling inden for et givet tema.

4 EVALUERINGSDESIGN

I det følgende præsenteres, hvordan KREVI har valgt at tilrettelægge evalueringen af Kommunekompasset, herunder afgrænsning, operationalisering og metode.

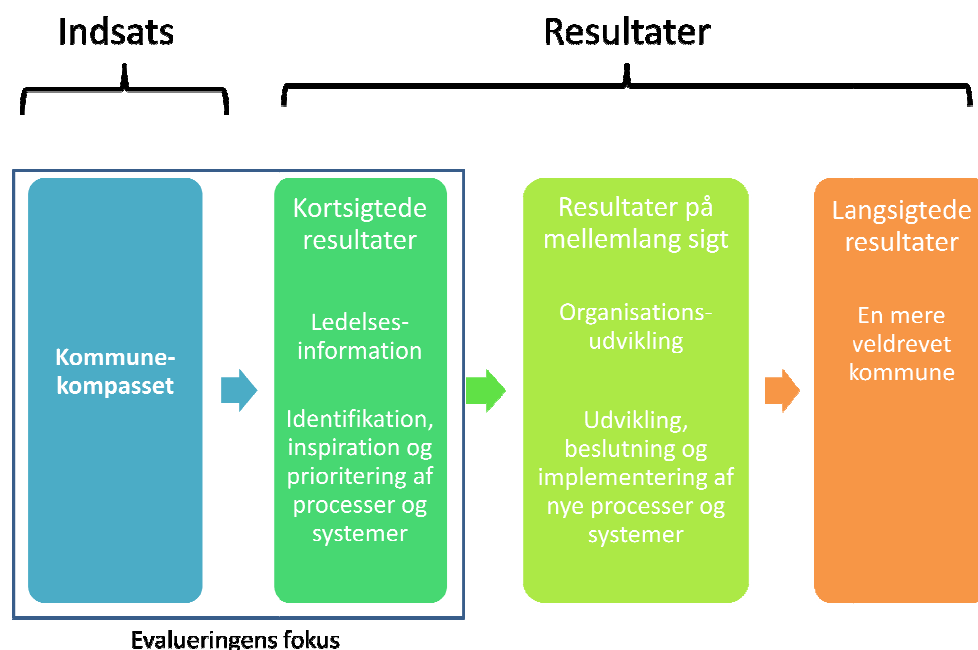
Evalueringen af Kommunekompasset er inspireret af målopfyldelsesevaluering. I denne type evaluering vurderes indsatsen som god, hvis målene er nået⁹. Der er generelt to centrale udfordringer koblet til målopfyldelsesevaluering. Det er for det første at få målene tilstrækkeligt operationaliseret. Det er for det andet at få påvist i et tilstrækkeligt omfang, at de opnåede resultater er en funktion af indsatsen.

KREVI har valgt at opstille en logisk model for Kommunekompasset. Formålet med den er at tydeliggøre, hvad der er indsats, og hvad der er resultater ved anvendelse af redskabet, herunder også hvilke resultater der kan forventes på henholdsvis kort, mellemlang og lang sigt. Modellen skal være med til at tydeliggøre, hvor fokus er i denne evaluering.

4.1 Logisk model

Den logiske model for Kommunekompasset er udarbejdet på baggrund af KREVI's kendskab og erfaringer med redskabet. Den logiske model fremgår af nedenstående figur.

Figur 4. Den logiske model for Kommunekompasset



Kommunekompasset hævder at kunne bidrage til at identificere kommunens nuværende udviklingsniveau. Kompasset hævder at kunne bidrage med neutral information om den kommunale organisation, da vurderingerne er foretaget af parter, som står udenfor organisationen. Endvidere hævder Kommunekompasset at kunne give et grundlag for og inspiration til at kunne vælge, hvilken af de mange mulige udviklingsveje man ønsker at følge¹⁰.

⁹ Krogstrup, 2006.

¹⁰ Baldersheim & Øgård, 1997.

Kommunekompasset forventes med andre ord på **kort sigt** at kunne bidrage med ny ledelsesinformation. Information til kommunens topledelse om styrker og svagheder ved kommunens processer og systemer dvs. neutral viden om kommunens udviklingsniveau. Det forventes også, at redskabet på kort sigt bidrager med inspiration til udvikling af nye processer og systemer og giver kommunens topledelse et grundlag for at prioritere den ønskede organisationsudvikling.

Den ledelsesinformation, som Kommunekompasset stiller til rådighed for den kommunale topledelse, forventes på **mellemlang sigt** at resultere i, at der udvikles ideer til nye processer og systemer. Samt at der efterfølgende træffes beslutning om, at disse processer og systemer implementeres, og at implementeringen gennemføres.

Den organisationsudvikling, som følger af implementering af nye processer og systemer, forventes at føre til en endnu mere veldrevet kommune på **lang sigt**. Det er hypotesen, at en mere veldrevet kommune fører til øget kvalitet og effektivitet inden for de fire kommunale perspektiver, som Kommunekompasset beskæftiger sig med dvs. kommunen som et politisk system, en serviceproducerende virksomhed, en arbejdsplads og en nøgleaktør i lokalsamfundet.

En kompasmåling kan ikke sige noget om kvaliteten og effektiviteten af de ydelser, som kommunen leverer til sine borgere, da Kompasset alene ser på de kommunale processer og systemer. Der er dog en underliggende hypotese i Kommunekompasset, at gode processer og systemer i sidste ende vil føre til bedre ydelser til kommunens borgere. Det endelige mål for kommunen må naturligvis være at levere gode resultater til borgerne fx serviceydelser af høj kvalitet.

De kortsigtede resultater forventes at vise sig i forbindelse med selve kompasmålingen og i umiddelbart tilknytning hertil. Resultater på mellemlang sigt forventes at vise sig inden for et halvt til to år efter anvendelse af Kommunekompasset. De langsigtede resultater forventes derefter. Denne evaluering fokuserer på de kortsigtede resultater.

4.2 Afgrænsning og operationalisering

Evalueringen afgrænses til at vurdere det kortsigtede resultat af Kommunekompasset. Det skyldes såvel tidsmæssige begrænsninger og ressourcemæssige hensyn.

I det følgende præciseres yderligere, hvad der menes med det forventede "kortsigtede resultat" og "indsatsen".

Operationalisering af de kortsigtede resultater

Vi har valgt at dekomponere det kortsigtede resultat omkring ledelsesinformation i tre dele jf. nedenstående figur.

Figur 5. De kortsigtede resultater af Kommunekompasset.



KREVI mener med **"Overblik og identifikation af udviklingsområder"**, om Kommunekompasset har givet overblik over kommunens styrker og svagheder (udviklingsniveau) inden for Kompassets otte temaer og derved identificerer relevante udviklingsområder, som kommunen kan vælge at arbejde videre med.

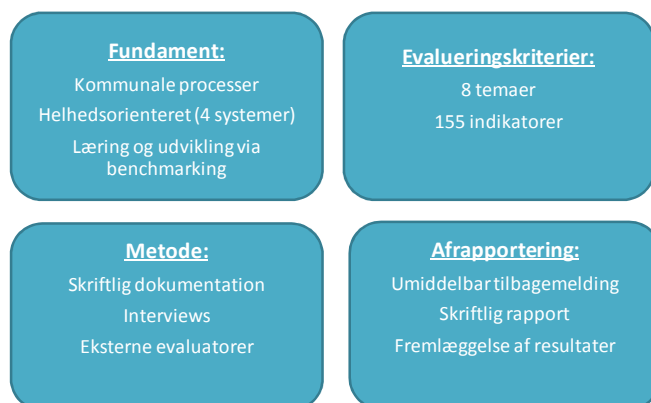
Med **"Inspiration til udvikling af processer og systemer"** menes, hvorvidt Kommunekompasset giver inspiration til udvikling af nye processer og systemer, som kan implementeres i kommunen.

Og med **"Understøtte prioritering"** menes, hvorvidt Kommunekompasset understøtter opgaven med at prioritere, hvilke processer og systemer der skal arbejdes videre med – altså hvilke organisationsudviklingsprojekter, der skal igangsættes.

Operationalisering af indsatsen

Indsatsen - dvs. selve redskabet Kommunekompasset - består af flere forskellige elementer. KREVI har valgt at dekomponere Kommunekompasset til fire elementer, som fremgår af nedenstående figur.

Figur 6. Kommunekompassets fire elementer.



Med **"fundament"** mener KREVI for det første Kommunekompassets fokus på processer frem for fx input, output og outcome. For det andet Kompassets helhedsorienterede tilgang, altså at Kompasset anskuer kommunen ud fra de fire systemer – kommunen som politisk system, som serviceproducerende virksomhed, som arbejdsplads og som nøgleaktør i lokalsamfundet – frem for kun én synsvinkel fx kommunen som serviceproducerende virksomhed, en sektortilgang eller en økonomisk tilgang. Derudover er det Kommunekompassets fokus på læring via sammenligning og benchmarking – både sammenligning med egen udvikling over tid og benchmarking med andre kommuner både nationalt og internationalt – som udgør Kommunekompassets fundament.

Fundamentet i Kommunekompasset er de ideer, der ligger til grund for Kompasset. Det er derfor af stor betydning, at fundamentet vurderes som relevant, hvis kommunerne skal tage redskabet til sig og opnå de forventede resultater. Der ønskes en indikation af, om Kommunekompassets fundament er relevant i en dansk kontekst. Det vurderes, hvordan fundamentet bidrager til at opnå de kortsigtede resultater.

Det andet delelement er Kommunekompassets **"evalueringkriterier"**. Hermed menes Kommunekompassets otte temaer og 155 spørgsmål. Der ønskes en indikation af, om temaerne og indikatorerne er relevante og dækkende i en dansk sammenhæng, hvilket er

en forudsætning for at opnå de forventede resultater. Det skal belyses, hvordan evalueringskriterierne bidrager til, at kommunerne opnår de kortsigtede resultater.

Målet er ikke at få en tilbundsående evaluering af fx samtlige 155 underspørgsmål, men mere en pejling af deres relevans i en dansk kontekst. Det ligger også uden for denne evaluering at vurdere pointsystemet, herunder vægtningen mellem underspørgsmål.

Det vurderes absolut relevant med en mere tilbundsående evaluering af fx Kommunekompassets 155 underspørgsmål og pointfordelingen/vægtningen mellem underspørgsmålene, men det er en relativt ressourcekrævende opgave, som falder uden for rammerne af dette projekt.

Kommunekompassets **"metode"** er det tredje delement. KREVI mener hermed Kommunekompassets fokus på dokumenteret praksis via gennemgang af dokumenter, gruppeinterviews horisontalt og vertikalt i organisationen samt anvendelsen af eksterne evaluatore.

Det vurderes, om denne relativt simple og hurtige metode giver et tilstrækkeligt dækkende billede af kommunens reelle praksis. Det er nødvendigt, hvis kommunerne skal opnå de forventede resultater. Det skal belyses, hvordan Kommunekompassets metode bidrager til, at kommunerne opnår de kortsigtede resultater.

Det sidste delement er **"afrapportering"**. Hermed menes den første umiddelbare tilbagemelding om kompasmålingens resultater, rapporter og den endelige fremlæggelse af resultaterne. Det er nødvendigt med en hensigtsmæssig afrapportering, såfremt man skal opnå de forventede resultater.

4.3 To evalueringsspørgsmål

Der kan på baggrund af den logiske model, afgrænsningen og operationaliseringen præciseres to evalueringsspørgsmål:

? *Opnår pilotkommunerne det forventede kortsigtede resultat om ledelsesinformation – dvs. overblik og identifikation af udviklingsområder, inspiration til udvikling af processer og systemer, understøtte prioritering - ved anvendelse af Kommunekompasset?*

? *Hvordan bidrager Kommunekompasset som redskab - dvs. Kommunekompassets fundament, evalueringskriterier, metode og afrapportering - til, at pilotkommunerne opnår det forventede kortsigtede resultat?*

KREVI vil ved at besvare evalueringsspørgsmålene få vurderet, om Kommunekompasset er et relevant redskab til understøttelse af kommunal organisationsudvikling i Danmark. Evalueringen kan også udgøre et godt grundlag for at vurdere, om det er relevant at lancere Kommunekompasset i større målestok i Danmark.

4.4 Metode

Nærværende evaluering bygger på en pilottest af Kommunekompasset, som KREVI har udført i samarbejde med fem danske kommuner. Pilottestens formål var at give et godt kendskab til redskabet i praksis.

Det var vigtigt at sikre, at pilottesten af Kommunekompasset var i overensstemmelse med, hvordan en kompasmåling reelt gennemføres i Sverige og Norge. Forud for den danske pilottest deltog KREVI derfor som observatører i en konkret kompasmåling i Sverige, som blev gennemført af SKL. KREVI fik en af Kommunekompassets grundlæggere, professor Morten Øgård, til at oplære os i Kommunekompasset. Endelig gennemførte KREVI de to første test af

redskabet i de danske kommuner og pointgivningene i alle fem pilotkommuner i samarbejde med Morten Øgård. Pilottesten er yderligere beskrevet i "Bilag B: Pilottestens forløb".

Den metodiske tilgang i evalueringen er kvalitativ. Evalueringsspørgsmålene vurderes bedst besvaret ud fra en kvalitativ metode, da der er mange komplekse forhold, der har indflydelse på hinanden – og indflydelse på, om man opnår det forventede resultat. Desuden er vi i denne evaluering interesseret i at komme bag om effekten af den gennemførte Kommune-kompasmåling og den oplevelse, som pilotkommunerne har haft af redskabet. KREVI har via pilottesten gode eksterne informationskilder i de fem kommuner, som har deltaget. Det er vores vurdering, at den viden om Kommunekompassets påvirkning på deres organisation bedst aktiveres via den kvalitative metode. Det relativt begrænsede antal af informanter betyder, at den kvalitative metode også er tids- og ressourcemæssigt overkommelig.

Evalueringens dataindsamling er i praksis bygget op omkring følgende:

- Temadag med kontaktpersonerne fra pilotkommunerne.
- Gruppeinterview i de enkelte pilotkommuner med kommunaldirektør og kontaktperson.
- Gruppeinterview med KREVI-konsulenterne, der forestod pilottesten.

Formålet med temadagen var at få mulighed for en mere dybdegående drøftelse af Kompassets elementer og kortsigtede resultater. Temadagen gav som følge af de relativt gode tidsmæssige betingelser bl.a. mulighed for en nærmere vurdering af Kommunekompassets evalueringskriterier, herunder især indikatorerne.

Der blev for det andet gennemført interviews i de enkelte pilotkommuner, hvor både kommunaldirektør og kontaktperson deltog. Formålet med interviewene var indsamling af data om den enkelte pilotkommunes konkrete erfaringer med Kommunekompasset.

For det tredje indgår KREVI's erfaringer fra pilottesten i evalueringen. KREVI fik ved gennemførelsen af de fem pilottest indgående kendskab til redskabet. Disse erfaringer indgår også i evalueringen.

Dataindsamlingen blev gennemført i juni 2009. Det var hensigtsmæssigt, at dataindsamlingen blev gennemført inden sommeren 2009 for at sikre, at pilotkommunerne havde kompasmålingen i klar erindring, når interviewene blev gennemført. Og for at sikre at dataindsamlingen ikke kom i karambolage med budgetlægning og det forestående kommunalvalg.

Et andet argument for en hurtig gennemført evaluering var, at SKL i samarbejde med KS, Morten Øgård, Harald Baldersheim, KL og KREVI planlagde at færdiggøre et forslag til en fælles opdatering af Kommunekompasset ultimo 2009. Det var derfor hensigtsmæssigt, at data blev indsamlet før sommeren 2009, så KREVI kunne videregive de danske erfaringer i opdateringen.

Det betød, at tidsplanen - i forhold til at evaluere de kortsigtede resultater ved anvendelse af Kommunekompasset - blev stram. Der blev gennemført interviews umiddelbart efter, at de sidste resultater af kompasmålingerne var præsenteret for pilotkommunerne. Der var derfor relativt kort tid til, at de kortsigtede resultater kunne vise sig. Det blev dog vurderet, at de kortsigtede resultater af Kommunekompasset viser sig hurtigt – og at det derfor var realistisk at indsamle data vedrørende de kortsigtede resultater inden sommeren 2009.

Alle interview blev optaget elektronisk og efterfølgende systematisk behandlet.

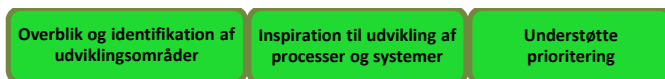
5 HVILKE KORTSIGTEDE RESULTATER OPNÅS?

I dette afsnit belyses det første evalueringsspørgsmål.

?

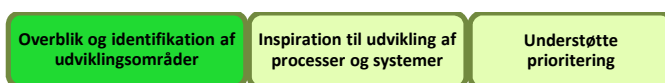
Opnår pilotkommunerne det forventede kortsigtede resultat om ledelsesinformation – dvs. overblik og identifikation af udviklingsområder, inspiration til udvikling af processer og systemer, understøtte prioritering - ved anvendelse af Kommunekompasset?

Det forventede kortsigtede resultat er dekomponeret i tre dele hhv.:



Tilsammen kan dette ses som en vigtig ledelsesinformation til den kommunale topledelse.

5.1 Overblik og identifikation af udviklingsområder



Der menes med "Overblik og identifikation af udviklingsområder", om Kommunekompasset har givet overblik over kommunens styrker og svagheder (udviklingsniveau) indenfor Kompassets otte temaer og derved identificeret relevante udviklingsområder, som kommunen kan vælge at arbejde videre med.

Pilotkommunerne har oplevet, at Kommunekompasset gav dem et godt billede af, hvor organisationen befinder sig. Kommunerne fremhæver, at de med Kommunekompasset har fået en bedre dokumentation for, hvor langt de faktisk er med implementeringen af forskellige processer og systemer. Kompasset har understøttet kommunernes fornemmelser og har derigennem medvirket til at skærpe opmærksomheden på styrker og udviklingspotentialer. Som en kommunaldirektør udtaler:

"Kommunekompasset (spindelvævet, red.) giver et fantastisk overordnet overblik over udviklingspotentialer inden for redskabets rammer." Kommunaldirektør

Nogle af pilotkommunerne har efter målingen måttet erkende den velkendte sandhed, at implementering af nye ting ud i yderste led tager længere tid, end man forventer. Det betyder, at nogle kommuner formentlig må forlænge eller genoptage implementeringen af processer, som topledelsen egentlig troede var fuldt implementeret. Et eksempel på dette er de årlige medarbejdersamtaler, hvor Kommunekompasset afdækkede, at der i pilotkommunerne forsat er dele af organisationen, hvor det ikke er fuldt implementeret endnu.

Pilotkommunerne oplever, at Kommunekompasset identificerer mange gode indsatsområder, en del som man allerede var opmærksom på, men som man af forskellige årsager ikke er kommet i gang med at arbejde med endnu. Kompasset har således på nogle punkter givet en skærpet opmærksomhed på allerede kendte områder og har dermed skabt et pres for udvikling samt handling. Et eksempel på dette er synliggørelse af kommunens resultater overfor borgerne. Der udarbejdes allerede mange gode materialer, som blot skal offentliggøres til borgerne. Derudover kan en del af kommunerne blive endnu bedre til at udforme materialer, som direkte sigter på at oplyse kommunens borgere om de opnåede resultater.

Kommunekompasset har på mange måder udfordret pilotkommunernes eget syn på kommunen og målingen har medvirket til, at pilotkommunerne har været tvunget til at se på egen praksis ude fra. Pilotkommunerne oplever, at de gennem processen med Kompasset

har fået en endnu større bevidsthed om egne til- og fravalg. Som en kommunaldirektør udtaler:

"Det er en sund øvelse for os, at vi skal forholde os til noget temmelig konkret (Kommunekompasset, red.) – hvad enten vi synes, at det lige umiddelbart er noget, vi vil gøre eller ej.... man bliver jo lidt selvtilfreds med den måde, man gør tingene på.... derfor er vi nødt til at blive udfordret." Kommunaldirektør

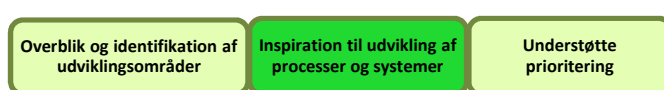
Kommunekompasset udfordrer kommunernes måde at tænke på og har derigennem givet anledning til refleksion over egen praksis. Denne udfordring giver mulighed for at se andre veje at gå, og kan derigennem skabe grundlaget for udvikling af organisationen. Men en udfordring af nuværende praksis betyder ikke nødvendigvis, at man vælger at gøre tingene på en anden måde fremover. Et andet positivt resultat kan være en større bevidsthed om den måde, som kommunen har valgt at gøre tingene på. Som en af pilotkommunerne fortæller:

"Kommunekompasset har ændret min tænkning, jeg er nu mere bevidst om vores egen kommunes tilvalg og fravalg." Kontaktperson

Alle pilotkommunerne har - som følge af deres deltagelse i pilottesten af Kommunekompasset - identificeret nye processer eller systemer, som de har lyst til at arbejde videre med inden for deres egen organisation. Uanset om disse processer og systemer allerede var kendte eller helt nye for kommunerne, har et fællestræk for kommunerne været, at Kommunekompasset faktisk har identificeret udviklingspotentialer og har skabt grobund for udvikling af den kommunale opgavevaretagelse i praksis. Eksempler på konkrete udviklingspotentialer, som pilotkommunerne arbejder videre med, er: information til og dialog med borgere, brugerundersøgelser, klagehåndtering, ledelsesinformationssystem og en øget indsats på HR-området.

Har Kommunekompasset skabt et positivt udviklingspres? Det er vanskeligt at sige, hvor stor en del af de identificerede udviklingspotentialer der ville have presset sig på i løbet af de kommende år under alle omstændigheder. Nogle af pilotkommunerne oplever, at en del af de områder, der i Kompasset er identificeret som udviklingspotentialer, ikke ville være prioriteret som indsatsområder i år, hvis ikke de havde deltaget i pilottesten. Og de oplever, at Kommunekompasset har givet dem det sidste skub i forhold til at komme i gang. Så svaret må være, at der i flere tilfælde er skabt et hensigtsmæssigt og positivt udviklingspres.

5.2 Inspiration til udvikling af processer og systemer



Med "Inspiration til udvikling af processer og systemer" menes, om Kommunekompasset giver inspiration til udvikling af nye processer og systemer, som kan implementeres i kommunen.

Alle pilotkommuner har fået inspiration til andre måder at tænke, organisere eller gennemføre processer på i deres egen kommune. Et konkret eksempel på inspiration fra en pilotkommune til en anden er: mere systematisk uddannelse af politikere og trivselsundersøgelser for politikere – at tænke på politikerne som "medarbejdere", som også har krav på kompetenceudvikling og et godt arbejdsmiljø for at trives med opgaven.

Flere af pilotkommunerne fremhæver, at de konkrete eksempler i rapporterne og i forbindelse med fremlæggelsen af resultaterne for politikerne har stimuleret fantasien og udvidet mulighederne for andre former for processer og systemer, end man ellers ville have overve-

jet. Det er fx tilfældet inden for temaet om offentlighed og demokratisk kontrol, hvor eksemplerne har bidraget til inspiration til nye måder at tænke på om borgerinddragelse og information til borgerne om resultater af kommunens virksomhed. En kommunaldirektør sagde fx:

"... bl.a. eksemplerne gav en "eye-opener" i forhold til, at man kan tænke borgerinddragelse og lokaldemokrati meget mere varieret, end vi gør i dag og (eksemplerne, red.) skubber til, at man kan tænke meget mere åbent og demokratisk, også ind i systemet, i forhold til at involvere mennesker i processerne ..." Kommunaldirektør

Selv på de områder, hvor der ikke var tale om, at Kommunekompasset gav nye ideer, men blot påpegede udviklingspotentialer på områder, man endnu ikke var nået til, oplevede pilotkommunerne, at rapportens henvisninger til andre kommuner kunne bruges som et konstruktivt input i det kommende arbejde. Så når ideudviklingsfasen starter, vil en del af kommuner benytte kommunekompasserapporternes henvisninger til steder, hvor man kan søge inspiration, inden man lægger sig fast på den fremtidige proces.

Flere af pilotkommunerne har efter kompasmålingerne mødtes på tværs af kommunerne på lederniveau og udvekslet ideer samt praksis i forhold til processer og systemer, der allerede fungerer i en af kommunerne. I et enkelt tilfælde har der også været kontakt mellem to afdelinger på medarbejderniveau - medarbejdere der eventuelt senere skal stå som ansvarlige for implementeringen i egen organisation.

En del af pilotkommunerne har også haft god glæde af de bagvedliggende indikatorer, som bruges som målestok i Kommunekompasset, til inspiration. Som en af kommunerne udtaler:

"Selvom Kommunekompasset gav et forbløffende godt billede af kommunen ... undrede vi os alligevel over, at der var nogle enkelte steder, hvor vi ikke fik flere point ... men så var vi nede og kigge på de enkelte (indikatorer, red.) – og det har givet stof til eftertanke omkring noget materiale, vi skal have udformet, og at vi skal huske at offentliggøre, når vi har lavet en brugerundersøgelse osv. og Kommunekompasset har på den måde givet noget nyt."
Kontaktperson

Et af de områder, hvor Kommunekompasset har givet inspiration i mange af pilotkommunerne er: en mere systematisk tilgang til håndteringen af de klager, der uvilkårligt vil komme over forskellige dele af kommunens virke. Kompasset belønner kommuner, som har et overordnet klagehåndteringssystem, som sikrer at ledelsen - administrativt som politisk - har overblik over antallet og typen af klager, samt hvor i virksomheden klager opstår. Formålet med et klagehåndteringssystem er bl.a. at lære af eventuelle fejl, at levere ledelsesinformation og at sikre god borgerbetjening og udvikling af serviceydelse i takt med, at borgernes behov ændres.

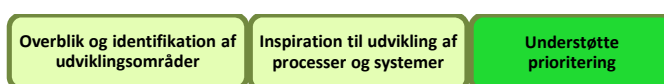
Et andet eksempel på inspiration til systemer og processer, som pilotkommunerne har fået undervejs i processen er oprettelse af et demokratiudvalg, hvor politikerne arbejder for at udbygge og fremelske et endnu mere velfungerende lokaldemokrati. Endnu et eksempel er modeller til opfølgning og rapportering af politisk fastsatte mål og indsatsområder, som sikrer, at ledelsen har mulighed for at korrigere kursen.

Generelt er pilotkommunerne meget interesserede i at lade sig inspirere og lære af de eksempler, som er givet i forbindelse med Kommunekompasset. Det er i første omgang de danske eksempler, som har givet anledning til udveksling af ideer, metoder og praksis. Pilotkommunerne oplever, at de er lettere at implementere, da vilkårene og kulturen er ens. Senere vil nogle af pilotkommunerne overveje, om de vil søge inspiration i de andre skandinaviske lande. Endelig vil de derefter overveje, om det er umagen værd at søge inspiration i

andre verdensdele - pilotkommunerne finder i første omgang, at lovgivning og kulturelle forskelle vil gøre det vanskeligt at overføre processerne til danske kommuner.

Kommunekompasset har altså i forbindelse med pilottesten givet anledning til, at pilotkommunerne har udvekslet ideer og praksis på mange af de områder, som ligger inden for kompassets rammer. Undervejs i pilottesten har det undret KREVI, at kommunerne ikke kendte hinandens processer bedre før pilottesten. Der findes allerede mange forskellige netværk mellem kommunerne fx kommunaldirektørforeningen og forskellige KL-arrangementer, hvor kommunerne har lejlighed til at udveksle ideer og tage inspiration med hjem til egen organisation. Hvorfor denne konkrete erfaringsudveksling ikke allerede finder sted i mere systematisk form, vides ikke. Men man kan konstatere, at selv kommuner med relativt begrænset geografisk afstand ikke har kendskab til hinandens praksis på de tværgående processer og systemer, som indgår i Kommunekompasset. Måske er det med den fælles referenceramme i Kommunekompasset lettere at udveksle ideer og praksis.

5.3 Understøtte prioritering



Med "Understøtte prioritering" menes, om Kommunekompasset understøtter opgaven med at prioritere, hvilke processer og systemer der skal arbejdes videre med – altså hvilke organisationsudviklingsprojekter der skal igangsættes. Kompasset hævder at levere solid og neutral viden om kommunens udviklingsniveau og give inspiration til andre måder at løse kommunens udfordringer på. Dette betyder, at ledelsen har et godt udgangspunkt for at prioritere den ønskede organisationsudvikling.

Pilotkommunerne giver udtryk for, at Kommunekompasset og processen omkring målingen har identificeret udviklingspotentialer. Ligeledes har de fået inspiration til den videre udvikling af processer og systemer i deres kommuner. Men har Kommunekompasset understøttet en prioritering af de konstaterede udviklingsområder?

Alle pilotkommunerne har [på hver sin måde] brugt Kommunekompasset som input til en efterfølgende prioritering af den kommende periodes indsatsområder. Kompassets kortlægning og eksempler har dannet udgangspunkt for drøftelser om det kommende års indsatsområder i såvel den administrative topledelse og i det næste ledelsesniveau. Som to kommunaldirektører fortæller:

"Vi har allerede haft drøftelser i direktionen ud fra rapporten fx om information til borgerne og resultatmål. Og inden for disse emner er der spor, der skal arbejdes videre med. Derefter skal fag- og stabschefgruppen være med til at komme med forslag til, hvordan emnerne skal indgå i direktionens strategiplan for næste år ..."

Kommunaldirektør

"Vi lavede (efter målingen, red.) et forslag til prioritering af, hvilke områder der skal arbejdes med. Så diskuterede vi prioriteringerne i direktionen og efterfølgende i afdelingschefgruppen."

Kommunaldirektør

Kommunekompassets helhedsorienterede tilgang bidrager med nye synsvinkler på kommunen. Processerne ses i en ny helhedsorienteret sammenhæng. Nogle af pilotkommunerne giver udtryk for, at de som følge heraf har ændret syn på, hvilke opgaver der skal prioriteres i den kommende tid. Fx peger en af pilotkommunerne på, at de på baggrund af Kommunekompasset er blevet mere opmærksomme på, at de har fokuseret meget på de interne processer i forvaltningen og mindre på de processer, som er rettet mod borgerne.

En del af pilotkommunerne har oplevet, at Kommunekompasset var et godt redskab til at understøtte prioriteringen af indsatsområder. De har primært brugt det i administrativt regi, da de finder, at de fleste temaer i kompasset ligger på den administrative banehalvdel. Det er især temaet om personaleforvaltning, som en del af pilotkommunerne mener, ikke bør indgå i de politiske prioriteringer.

Andre af pilotkommunerne har haft glæde af at benytte Kommunekompasset til at understøtte prioritering i politisk regi. Som en af kommunaldirektørerne udtaler:

"Fremlægningen af Kommunekompasset for politikerne skabte en synlighed (om de politiske prioriteringer, red.) som ikke var til stede der blev italesat nogle overraskende emner (politisk, red.) fx en opprioritering af det internationale arbejde og omkostningsregnskabet. Det har allerede medført, at to til tre af de prioriterede emner er medtaget som forslag til indsatsområder eller analyseområder i næste års budget."

Kommunaldirektør

Pilotkommunerne oplevede, at Kommunekompassets måde at systematisere og give overblik over styrker og udviklingspotentialer har et potentiale for at skabe en arena for at tale om de administrative opgaver i et strategisk perspektiv med politikerne. De forventer dog, at Kompasset i praksis oftest vil blive brugt i den administrative topledelse. Som en kommunaldirektør fortæller:

"Det er i høj grad noget, som vi vil bruge rent administrativt, men Kommunekompasset kan også bruges til at bygge en bro mellem administration og politikere."

Kommunaldirektør

Der har således allerede i pilottesten af Kommunekompasset i Danmark været mange forskellige måder at bruge målingen og resultaterne i kommunerne. En af styrkerne ved Kommunekompasset er den helhedsorienterede tilgang samt, at redskabet både er overordnet og detaljeret på en og samme tid. Det betyder, at redskabet kan bruges på mange forskellige måder og i forskellige dele af organisationen.

5.4 Ledelsesinformation – det kortsigtede resultat

Det forventede resultat ved anvendelse af Kommunekompasset blev indledningsvis dekomponeret til tre elementer og det første evalueringsspørgsmål blev formuleret således:

?

Opnår pilotkommunerne det forventede kortsigtede resultat om ledelsesinformation – dvs. overblik og identifikation af udviklingsområder, inspiration til udvikling af processer og systemer, understøtte prioritering - ved anvendelse af Kommunekompasset?

Evalueringen viser, at Kommunekompasset har leveret det forventede kortsigtede resultat om ledelsesinformation til de fem danske pilotkommuner.

Alle fem kommunaldirektører, som har deltaget i pilottesten, kan anbefale deres kollegaer at bruge Kommunekompasset. De har oplevet, at Kompasset giver god ledelsesinformation til brug for udvikling af organisationen. Kommunekompasset bidrager med ledelsesinformation, som de oplever, at de ikke kan få med andre redskaber.

Kommunekompasset har konkret:

- **givet pilotkommunerne bedre overblik over styrker og svagheder (udviklingsniveau) indenfor kompassets otte temaer**

- **identificeret relevante udviklingsområder**, som pilotkommunerne kan vælge at arbejde videre med
- **medvirket til, at pilotkommunerne har reflekteret over egen praksis** og derved gjort kommunerne mere bevidste om egne til- og fravalg
- **medvirket til et hensigtsmæssigt og positivt udviklingspres**
- **givet pilotkommunerne konkret inspiration til udvikling af nye processer og systemer**
- **givet pilotkommunerne et grundlag for og anledning til konkret erfaringsudveksling**
- **understøttet pilotkommunernes prioritering** af, hvilke udviklingsområder pilotkommunerne ønsker at arbejde med fremadrettet.

Det er således KREVI's vurdering, at der kan gives et positivt svar på det første evalueringsspørgsmål. Kommunekompasset leverer den ledelsesinformation, som redskabet hævder at kunne give på kort sigt. Som en kommunaldirektør udtaler:

"Kommunekompasset er ledelsesinformation i bred forstand til den administrative topledelse og borgmester." Kommunaldirektør

Hvorvidt det indebærer, at Kommunekompasset også i praksis indfrier de mellemlange og langsigtede målsætninger om hhv. organisationsudvikling og mere veldrevne (pilot)kommuner, ligger udenfor denne evalueringens rækkevidde. Evalueringen peger dog i en positiv retning, og det er derfor KREVI's vurdering, at det kan føre til begge dele. Det er dog også vurderingen, at det vil være hensigtsmæssigt, at foretage en efterprøvning af dette om et par år.

Selvom evalueringen viser, at Kommunekompasset i sin nuværende form indfrier den kortsigtede målsætning om god ledelsesinformation, vil det fremgå af de følgende afsnit, at evalueringen dog også peger på, at **Kommunekompasset har et potentiale for at kunne levere en endnu bedre ledelsesinformation**. Ledelsesinformation, som i endnu højere grad kan være med til at give overblik over udviklingsniveauet, identificere potentielle udviklingsområder, give inspiration til den videre udvikling og understøtte kommunernes prioritering af den fremadrettede organisationsudvikling.

6 HVORDAN BIDRAGER KOMMUNEKOMPASSET TIL RESULTATERNE?

I det følgende belyses det andet evalueringsspørgsmål.

?

Hvordan bidrager Kommunekompasset som redskab - dvs. Kommunekompassets fundament, evalueringskriterier, metode og afrapportering - til, at pilotkommunerne opnår det forventede kortsigtede resultat?

KREVI har dekomponeret Kommunekompasset til fire elementer. Alle elementerne har enkeltvis og i samspil betydning for, om kommunerne opnår det forventede resultat ved at anvende Kompasset.



Først vurderes de fire elementer enkeltvis. Derefter gives en samlet vurdering af redskabet.

6.1 Fundament (processer, helhedsorienteret og benchmarking)



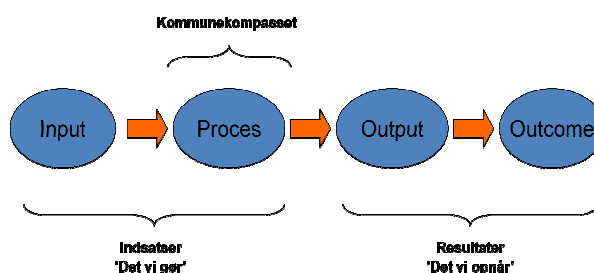
Med "fundament" menes de generelle ideer og tanker, der ligger til grund for Kommunekompasset. Det er Kompassets fokus på processer. Det er den helhedsorienterede tilgang. Derudover er det Kompassets fokus på læring via sammenligning og benchmarking, som udgør Kommunekompassets fundament.

I det følgende afsnit vurderes, hvordan Kommunekompassets fundament bidrager til at opnå det kortsigtede resultat samt om fundamentet er relevant i en dansk kontekst.

Kommunale processer

Kommunekompasset har fokus på processer og systemer frem for fx input, output og outcome, hvilket er illustreret i nedenstående figur.

Figur 7. Illustration af Kommunekompassets fokus på processer



En måling med Kommunekompasset siger derfor fx ikke noget om, hvorvidt en kommune har mere tilfredse brugere eller bedre kvalitet i dens serviceydelser sammenlignet med den anden kommune. Men en kompas måling fortæller fx noget om, hvorvidt kommunen har processer og systemer, som understøtter og bidrager til at sikre systematisk brug af og reaktion på brugertilfredshedsundersøgelser, og om kommunen har en strategi eller et system for kommunens kvalitetsarbejde. Kommunekompasset er således én måde at måle kommuner på, som kan være et supplement til andre metoder, som fx fokuserer på resultater.

Pilotkommunerne mener, at det er meget relevant med et redskab, som måler på processer. De er enige om, at kommuner i høj grad skal have fokus på opnåede resultater og effekter. Men på nogle områder mangler de gode resultatindikatorer, og derfor er de nødt til primært at kikke på processer. På andre områder findes gode resultatindikatorer. Vurdering af processerne anses her for at være et relevant og vigtigt supplement til resultatindikatorerne, da det er nødvendigt, at kommunerne løbende optimerer processerne. Selv med gode resultater, kan der måske være mulighed for at optimere processerne.

Pilotkommunerne peger også på, at de gerne vil have mere viden omkring kausalsammenhænge mellem processer og resultater – altså hvilke processer, der giver de bedste resultater. Endvidere peger de på, at de i kølvandet på strukturreformen er meget opmærksomme på opbygning af nye arbejdsgange, systemer m.v. Endelig peger flere på, at de mangler et redskab med fokus på tværgående processer. Processer som har et særligt fokus fra kommunes topledelse. De har ikke kendskab til andre eksisterende redskaber, som måler på tværgående processer. Som en kommunaldirektør udtaler:

"En af de ting som gjorde, at vi havde lyst til at være med i pilottesten, var netop, at der var fokus på processer. Vi har meget fokus på resultater i forvejen, så Kommunekompasset er et godt supplement." Kommunaldirektør

Dog peger pilotkommunerne på, at det er vigtigt, at man er bevidst om, at Kommunekompasset måler på processer - frem for fx output og outcome - før man som kommune beslutter, at man vil anvende redskabet. Kompasset er én måde at måle kommuner på, og man skal være bevidst om fordele og ulemper, før man igangsætter en måling.

Pilotkommunerne påpeger, at det er ønskeligt, at der udvikles et værktøj - som et supplement til Kommunekompasset - der måler på resultater.¹¹

Helhedsorienteret tilgang

KREVI mener med Kommunekompassets helhedsorienterede tilgang, at Kompasset anskuer kommunen ud fra de fire systemer – kommunen som politisk system, som serviceproducerende virksomhed, som arbejdsplads og som nøgleaktør i lokalsamfundet – frem for kun én synsvinkel fx kommunen som serviceproducerende virksomhed, en sektortilgang eller en økonomisk tilgang.

Pilotkommunerne understreger, at den helhedsorienterede tilgang er en af de helt klare styrker ved Kommunekompasset. De finder det især interessant, at kommunen også anskues ud fra en politisk demokratisk synsvinkel og ud fra kommunen som nøgleaktør i lokalsamfundet. De vurderer, at det er meget relevante tilgange, som ikke har samme vægt i de redskaber, de anvender i øvrigt. Det er en styrke, at redskabet er udviklet til kommunalt brug og de særkender, der gælder for det kommunale system.

De vurderer det også som en styrke, at man har alle fire tilgange til kommunen indarbejdet i det samme redskab. Fx vurderes kombinationen af, at man både kikker på interne kommunale processer og mere eksterne processer vedrørende borgere, brugere og lokalsamfund, som en styrke ved Kommunekompasset. Det giver et godt grundlag for prioritering af den fremadrettede udvikling. Som en kommunaldirektør siger:

¹¹ KREVI har sideløbende med pilottesten af Kommunekompasset forsøgt at koble eksisterende kommunale resultatindikatorer med Kommunekompasset. Projektets resultater er desværre ikke blevet som forventet og ønsket på grund af en række datamæssige problemstillinger. Projektets resultater kan ses på www.krevi.dk. I Sverige suppleres Kommunekompasset med resultater bl.a. via "Resultatvisaran" i forbindelse med kåring af "Sveriges Kvalitetskommun".

"... det er i høj grad relevant med det helhedsorienterede perspektiv så alle dele af kommunens virksomhed er med specielt er det interessant, at lokalsamfundet er med det er jo meget vigtigt i politikernes hverdag." Kommunaldirektør

Kommunekompassets helhedsorienterede tilgang bibringer nye synsvinkler på kommunen. De kommunale processer ses i en ny samlet sammenhæng, hvilket giver et nyt og hensigtsmæssigt grundlag for overblik, identifikation af udviklingsområder og prioritering af den fremadrettede udvikling.

Læring via sammenligning og benchmarking

Både sammenligning med egen udvikling over tid og benchmarking med andre kommuner både nationalt og internationalt - er en central del af Kommunekompasset. Pointene og spindelvævsdiagrammet giver mulighed for overordnet sammenligning på temaerne. Tildelingen af point og spindelvævsdiagrammet er et middel til at få overblik over eget udviklingsniveau, identificere udviklingsområder, understøtte prioritering og give overblik over, hvor man kan få inspiration til den videre udvikling.

Pilotkommunerne påpeger, at sammenligning og benchmarking er en styrke ved Kommunekompasset. Sammenligningen og benchmarkingen bidrager til bedre vurdering af eget niveau, giver ny inspiration og kan medvirke til et positivt udviklingspres. Sammenligningen må dog ikke føre til en ensidig jagt på point. Det vurderer pilotkommunerne uhensigtsmæssigt. De finder det vigtigt, at den enkelte kommune gør op med sig selv, hvilken udvikling man ønsker – og derved en bevidst stillingtagen til, hvilken placering man ønsker indenfor de forskellige temaer.

Pilotkommunerne finder især vurderingen af kommunen i forhold til redskabets evalueringskriterier og pointskala samt benchmarkingen med andre danske kommuner relevant. De mener, at de opnår den bedste læring ved benchmarking med andre danske kommuner, idet de danske kommuner indgår i den samme kontekst. De forventer, at det er lettere at tilrette gode processer fra andre danske kommuner til deres egen kommune, end processer fra kommuner udenfor Danmark.

Den internationale benchmarking vurderes mindre håndgribelig og anvendelig. Pilotkommunerne vil derfor ikke i første omgang søge inspiration til den fremadrettede udvikling i fx en norsk kommune. Det hænger bl.a. sammen med, at de er usikre på, om de i praksis kan overføre de internationale eksempler til en dansk kontekst. Det hænger formodentligt også sammen med pilottestens relativt begrænsede beskrivelse af de konkrete forslag til inspiration.

I pilottesten gives der konkrete eksempler på, hvor man kan hente inspiration til den videre udvikling. Eksemplerne er af praktiske årsager enten fra de andre pilotkommuner eller fra svenske kommuner, som har fået foretaget en evaluering med Kommunekompas eller eksempler, der er oplyst af Morten Øgård. Eksemplerne fra de danske pilotkommuner er mere konkret beskrevet end de internationale eksempler. Det skyldes alene, at det er disse eksempler, KREVI har bedst kendskab til. De internationale eksempler er derimod beskrevet mere generelt, og nogle gange er der kun en henvisning til, at man eventuelt kan få inspiration til den pågældende proces i fx en konkret svensk kommune. Det har givetvis en betydning for pilotkommunernes vurdering af værdien af den internationale benchmarking.

Nogle af pilotkommunerne påpeger, at den internationale skala og benchmarking i Kommunekompasset er en fordel ved redskabet. De danske kommuner kan på flere områder minde om hinanden, og derfor kan det være hensigtsmæssigt med international inspiration. Som en af kommunaldirektørerne siger:

*"... i den verden vi lever i, så er det udmærket med et vist internationalt perspektiv
.... i hvert fald til at søge inspiration selvom der ikke er et kommunalt system i
verden som er helt ligesom i Danmark."* Kommunaldirektør

Erfaringerne er fra nogle af de norske og svenske kommuner, som anvender Kommunekompasset, at der på nogle områder reelt ikke er ret store forskelle mellem kommunerne i samme land. Derfor giver det nogle gange rigtig god inspiration til nytænkning at indhente erfaringer fra kommuner i andre lande, der gør tingene på helt andre måder. Der er flere eksempler på kommuner i såvel Norge som Sverige, der har søgt 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 Skandinavien¹².

En vigtig forudsætning for dette er dog, at der er tiltro til pointniveauet mellem landene. Pilotkommunerne har stillet spørgsmålstegn ved det generelle danske pointniveau i pilottesten. Det undrer pilotkommunerne, at de norske og især de svenske kommuner har et noget højere gennemsnitligt pointniveau¹³.

Forskellen mellem det gennemsnitlige pointniveau mellem landene kan skyldes, at de norske og svenske kommuner generelt har bedre processer - set i forhold til Kommunekompassets standard - end de danske kommuner. Det kan også skyldes, at pointniveauet er lagt for lavt i KREVI's danske pilottest.

I forbindelse med pilottesten deltog Morten Øgård bl.a. med henblik på at sikre det rigtige pointniveau. Morten Øgård foretager dog ikke alle kompasmålinger i Norge og deltager ikke i de svenske målinger med Kommunekompasset. Der kan derfor godt i et vist omfang være forskelle på pointniveauet, som skyldes forskellig praksis omkring tildeling af point, frem for reelle forskelle mellem landene.

KREVI vurderer derfor, at der er behov for, at man i samarbejde med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) og det norske Kommunenes Sentralforbund (KS) får afklaret, om der er forskelle på pointniveauet, som skyldes forskellig praksis omkring tildeling af point. Såfremt der er forskelle, kan et samarbejde mellem norske, svenske og danske evaluører sikre en fremadrettet ensartet bedømmelse og pointgivning mellem landene. Det vil give et mere validt grundlag for sammenligning og benchmarking mellem kommuner i de tre lande. Et skandinavisk samarbejde kan også anvendes til at udveksle gode eksempler, så der bliver et bedre grundlag for at hente inspiration i norske og svenske kommuner.

KREVI finder det også hensigtsmæssigt at få vurderet, om der er fundamentale kontekstuelle forskelle mellem de skandinaviske lande. Pilotkommunerne er usikre på, om de i praksis kan overføre de skandinaviske eksempler til en dansk kontekst. Usikkerheden kan være en hindring for, at danske kommuner lærer af andre skandinaviske kommuner. En analyse af kontekstuelle forskelle mellem de skandinaviske lande kan afdække, om der er forskelle, som man skal være særlig opmærksom på, når man anvender Kommunekompasset.

6.1.1 Sammenfatning: Kommunekompassets fundament

Generelt kan det konkluderes, at pilotkommunerne finder Kommunekompassets fundament godt og relevant i en dansk kontekst. Alle dele af fundamentet bidrager til kommunernes opnåelse af det kortsigtede resultat.

¹² KREVI, 2009

¹³ Der er også kommuner i Sverige og Norge, som har pointscore, der minder om de danske pilotkommuners. Det er imidlertid de bedste svenske og norske kommuner, der sammenlignes med og henvises til i rapporterne.

Evalueringen viser at styrkerne Kommunekompasset er:

- kompassets **fokus på tværgående processer**, idet de tværgående processer er et centralt styringsværktøj i kommunerne
- **den helhedsorienterede tilgang** til kommunen, idet tilgangen bidrager med nye hensigtsmæssige synsvinkler. De kommunale processer ses i en ny sammenhæng, hvilket giver et nyt og godt grundlag for information om kommunens processer og prioritering af den fremadrettede udvikling
- **læring via sammenligning og benchmarking**, idet det giver et godt grundlag for vurdering af eget udviklingsniveau, identifikation af udviklingsområder, ny inspiration til udvikling og optimering og kan medvirke til et positivt udviklingspres. Det er især benchmarking i forhold til redskabets evalueringskriterier og andre danske kommuner, som på nuværende tidspunkt vurderes som en styrke

Evalueringen peger dog også på nogle svagheder. Det er primært følgende:

- **Potentialet for international - især skandinavisk - læring via benchmarking kan på nuværende tidspunkt ikke udnyttes optimalt.** Det skyldes, at der er usikkerhed omkring pointniveauet mellem de skandinaviske lande, og at de konkrete eksempler til inspiration ikke kan formidles godt nok. Det er heller ikke afklaret, om der er forskelle imellem de skandinaviske lande, som man skal være særlig opmærksom på.

På den baggrund vurderer KREVI, at det er hensigtsmæssigt, at:

- der etableres et **samarbejde mellem de skandinaviske evaluatore**, som anvender Kommunekompasset, bl.a. med henblik på at sikre ensartet bedømmelse og pointgivning samt at få formidlet de gode eksempler landene imellem
- **få vurderet, om der er afgørende kontekstuelle forskelle mellem de skandinaviske lande**, som man skal være særlig opmærksom på, når man anvender Kommunekompasset bl.a. med henblik på at sikre bedre mulighed for læring

6.2 Evalueringskriterier (temaer og indikatorer)



Et andet element i Kommunekompasset er "evalueringskriterierne". Evalueringskriterierne udgøres af de otte temaer, 155 spørgsmål og de tilknyttede point.

I de følgende afsnit belyses, om temaerne og spørgsmålene er relevante og dækkende i en dansk sammenhæng, hvilket er en forudsætning for at opnå det forventede resultat. Det belyses, hvordan evalueringskriterierne bidrager til, at kommunerne opnår det kortsigtede resultat.

Målet er ikke at få en tilbundsående evaluering af fx samtlige 155 underspørgsmål, men mere en pejling af deres relevans i en dansk kontekst. Det ligger også uden for denne evaluering at vurdere pointsystemet.

Temaer

De otte temaer i Kommunekompasset er:

- Tema 1: Offentlighed og demokratisk kontrol.
- Tema 2: Tilgængelighed og borgerorientering.
- Tema 3: Klarhed i samspillet mellem politikere og administration.
- Tema 4: Ledelse, decentralisering og delegering.
- Tema 5: Ledelsesinformation og rapportering.
- Tema 6: Personaleforvaltning.
- Tema 7: Fornyelses- og innovationspolitik.
- Tema 8: Lokalsamfundsudvikling.

Pilotkommunerne mener, at alle otte temaer er meget relevante og dækkende for de fire systemer, som Kommunekompasset anskuer en kommune ud fra. De vurderer, at det er en styrke ved Kommunekompasset, at alle temaerne indgår i redskabet. Man kommer derved hele vejen rundt om kommunen. Det bidrager til interessant ny viden og et nyt grundlag for prioritering.

Nogle af pilotkommunerne peger på, at det er interessant at se nogle af temaerne i sammenhæng fx tema 3 og 5, som samlet kan være med til at vurdere kommunens styringskæde, herunder bl.a. evnen til at omsætte politiske mål til konkrete handlinger samt dokumentation og opfølgning på mål og resultater.

Direkte adspurgt er der ingen af pilotkommunerne, som peger på temaer, der mangler i Kommunekompasset. Dog peger nogle af pilotkommunerne på, at der er emner som ikke indgår i Kompasset fx relevante sektorspecifikke emner og processer. Men det er ikke emner, man synes skal indgå i Kompasset. Man finder det hensigtsmæssigt, at Kommunekompasset måler på tværgående processer. De tværgående processer er en del af den kommunale topledelses vigtigste styringsredskaber. Man skal blot være opmærksom på, at Kommunekompasset ikke dækker alle relevante processer i en kommune.

Indikatorer

Der er 155 indikatorer i Kommunekompasset. Indikatorerne er koblet med point, hvilket er illustreret i nedenstående tabel.

Tabel 2. Illustration af Kommunekompassets opbygning i forhold til indikatorer og point

Tema 6. Personaleforvaltning		
6.1. Hvor stærkt vægtes personaleudviklingstiltag?		
Nr.	Indikator	Max. point
6.1.a	Kommunens kompetencebehov bliver regelmæssigt vurderet og sat i sammenhæng med fremtidig rekrutterings- og udviklingsplaner.	6
6.1.b	Kommunen anvender personlig udviklingsprogram, kompetenceanalyse og karriereplanlægning.	6

Samlet udgør indikatorerne og pointene målestokken - den normative standard - i Kommunekompasset. Det er ud fra denne foruddefinerede målestok, at de konkrete processer i kommunerne vurderes.

Evalueringskriterierne tager udgangspunkt i de almene værdier, som det kommunale selvstyre bygger på: Demokrati, effektivitet og autonomi¹⁴. Derudover indeholder indikatorerne

¹⁴ Sharpe, 1970.

elementer fra New Public Management (NPM)¹⁵. Kriterierne er endvidere udvidet til at omfatte lokalsamfundsudvikling¹⁶.

Morten Øgård og Harald Baldersheim beskriver NPM-elementerne i Kommunekompasset som følgende:

- 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).
- 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).

Indikatorerne i Kommunekompasset er i tråd med den udvikling, der de senere år er implementeret i den danske kommunale lovgivning, overenskomster og anden kommunal praksis. Det er fx ”frit valg” på ældreområdet og skoleområdet. Det er indførelse af ”ny løn”. Det er kvalitetsreformen. Det er ”principper for decentral styring”, som indgår i aftalerne omkring kommunernes økonomi. Principperne fremgår af nedenstående tekstboks. Det er principperne i ”Mål og rammestyring”, ”Kontrakt-/aftalestyring” og ”Central styring – decentral ledelse”. Og det er blot nogle af eksemplerne.

Boks 1. Principper for decentral styring¹⁷

Klar ansvarsfordeling mellem stat og kommuner

1. Tydeligt opgaveansvar over for borgerne
2. Enkeltsager løses konkret

Mål- og rammestyring er grundlag for samarbejdet mellem stat og kommuner

3. Klare mål og fokus på resultater
4. Dokumentation af indsats og effekt

Klart politisk ledelsesansvar og rum for ledelse og medarbejdere i de udførende institutioner

5. Politiske målsætninger er styrende for indsatsen
6. Decentralt ledelsesrum og metodefrihed
7. Mål og resultater synliggøres for borgerne
8. Aktiv inddragelse af medarbejdere og brugere

Fælles ansvar for forenkling af regulering og dokumentation af den kommunale opgaveløsning

9. Systematisk forenklingssindsats af regulering

Måltrettet tilsyn med de kommunale serviceopgaver

10. Nye former for kvalitetssikring

Generelt er indikatorerne i tråd med og understøtter de seneste års udvikling inden for det danske kommunale felt. Enkelte af pilotkommunerne påpeger, at enkelte af indikatorerne i

¹⁵ Hood, 1991; Pollit, 1995.

¹⁶ Baldersheim og Øgård, 1997.

¹⁷ Regeringen og KL, 2007

Kommunekompasset efter deres mening er præget for meget af NPM. Det er primært indikatorer vedrørende belønning af individuelle præstationer fx ved lønmæssig honorering eller konkurrencer/"priser". Indikatoren vedrørende brugernes frie valg er et andet eksempel. Drøftelserne går primært på graden af frit valg og brugerfleksibilitet. Kommunekompasset belønner en større grad af frit valg og brugerfleksibilitet end det danske lovgivningsmæssige niveau. Det, mener enkelte af pilotkommunerne, er for meget NPM.

På andre områder finder pilotkommunerne elementerne af NPM passende. De anser stor set disse elementer som almindelig sund fornuft. Det er fx indikatorerne omkring graden af decentralisering til institutionsniveau. Andre eksempler er Kompassets belønning af lederudvikling, evnen til at omsætte politiske mål til konkrete handlinger, dokumentation og opfølgning på mål og resultater m.v.

Det skal påpeges, at diskussionen omkring, om Kommunekompasset er for meget NPM, reelt vedrører få indikatorer i kompasset. Diskussionen hænger også sammen med, hvad Kommunekompasset ikke måler fx kultur, værdier, det uformelle m.v. Der er enighed om, at det er ønskeligt, hvis Kompasset også kan måle og vurdere dette. Men der er også enighed om, at det er vanskeligt at indarbejde i redskabet.

Pilotkommunerne påpeger, at man - før man igangsætter en konkret måling - skal gøre sig bevidst om, at Kommunekompasset er én standard at måle og vurdere en kommune efter. Man får ikke alt med i en kompasmåling, og man kan eventuelt blive vurderet på enkelte indikatorer, som man ikke finder helt i overensstemmelse med en god praksis. Får man afstemt forventningerne omkring dette, inden man igangsætter en konkret måling, vurderer pilotkommunerne, at det giver det bedste grundlag for læring og udvikling. En kommunaldirektør siger således:

"Man skal være bevidst om, hvad man vil med Kommunekompasset Man skal kende metodens kontekst, præmisser og begrænsninger Fantastisk mulighed for at få et overblik over kommunen Jeg blev positivt overrasket over resultatet."
Kommunaldirektør

Pilotkommunerne er enige om, at de finder enkelte indikatorer i Kommunekompasset mindre relevante. Det vedrører indikatorer, som er forældede primært på grund af den IT-mæssige udvikling. Der er fx et spørgsmål om, hvorvidt politiske dagsordner og bilag gøres offentligt tilgængelig på kommunens hjemmeside. Pilotkommunerne vurderer, at det er almindelig praksis i danske kommuner, og at indikatoren derfor ikke vil inspirere til udvikling.

Andre indikatorer vurderer pilotkommunerne til at være mindre relevante i en dansk kontekst. Det er indikatorer vedrørende anvendelsen af individuel lønfastsættelse og resultatløn. Pilotkommunerne påpeger, at man er en del af det danske aftalesystem, og at man derfor aldrig kan efterkomme intentionerne i Kompasset på dette punkt. De vurderer, det er uhensigtsmæssigt, at der er point i Kompasset, som man ikke kan opnå.

Indikatorer om oplæringsordninger vedrørende etik og korrupsion vurderes også som mindre relevante i en dansk kontekst. Det er især spørgsmålet omkring korrupsion, som vurderes mindre relevant i Danmark. Pilotkommuner mener, at man bør lægge mere vægt på den etiske del af spørgsmålet, såfremt det skal indgå i Kompasset.

Derudover er det få af de 155 indikatorer i Kommunekompasset, som alle pilotkommunerne peger på som værende mindre relevante. Pilotkommunerne peger enkeltvis på forskellige indikatorer, som de helt specifikt finder mindre relevante i deres kommune. Indikatorer - og efterfølgende forslag til processer -, som man har valgt ikke at arbejde videre med.

Pilotkommunerne er enige om, hvilke indikatorer de finder mest relevante i Kommunekompasset. Det er fx indikatorer vedrørende styringskæden, herunder koblingen mellem politi-

ske mål og konkrete handleplaner/aftaler samt indikatorer vedrørende dokumentation og opfølgning. Pilotkommunerne mener også, at indikatorerne vedrørende resultaterne er en styrke, herunder bl.a. at Kompasset både har fokus på økonomi, aktivitet, produktivitet og kvalitet - altså at Kompasset har fokus på balanceret rapportering.

Kommunerne peger også på indikatorerne vedrørende kommunens arbejde med kvalitet, som værende relevante. Det samme gælder indikatorerne, som måler på kommunens arbejde med vurdering af fremtidige kompetencebehov og rekruttering. Indikatorerne vedrørende burgerundersøgelser – både udarbejdelse og anvendelse – vurderer pilotkommunerne også som meget relevante.

KREVI vurderer, at der generelt er en overvægt af indikatorer, som alle finder relevante og dækkende i en dansk sammenhæng. Og derfor bidrager evalueringskriterierne med relevant viden til kommunerne. Generelt finder pilotkommunerne Kommunekompassets vurdering dækkende. Samtlige pilotkommuner svarer bekræftende på, at de overordnet kan genkende deres egen kommune i Kommunekompasset.

"Vi kan godt genkende os selv ... jeg har ligefrem skrevet 'et forbløffende præcist resultat'."
Kontaktperson

"Overordnet set kan vi genkende os selv – og det har ligget meget fint i tråd med den organisationsevaluering, som vi har også har kørt her i foråret så jo absolut genkendeligt."
Kommunaldirektør

Selvom der er indikatorer, som vurderes mindre relevante, bidrager evalueringskriterierne til øget information omkring pilotkommunernes processer - og som grundlag for en prioriteringsdrøftelse om, hvilke processer man vil arbejde med fremadrettet.

Det er KREVI's vurdering, at evalueringskriterierne kan forbedres. Der er behov for en opdatering af indikatorerne, og det alene på grund af den IT-mæssige udvikling. Men der er også andre indikatorer, som med fordel kan opdateres. Det vil give kommunerne et endnu bedre grundlag for vurdering af egne processer, fremadrettet prioritering og inspiration til udvikling, hvis Kommunekompasset blev opdateret¹⁸.

Pilotkommunernes kommentarer til indikatorerne kan indgå i en opdatering af Kommunekompasset. Herunder også de processer, som pilotkommunerne finder meget relevante, og som på nuværende tidspunkt ikke indgår i Kompasset. Det er primært processer vedrørende værdibaseret ledelse, risikoledeelse og -styring, trivselsundersøgelser og løbende uddannelse af politikere samt samspillet mellem kommunen og regionale og nationale interessenter.

Det er endvidere KREVI's vurdering, at der er behov for at sikre en systematisk evaluering og udvikling af redskabet. Der bør fx med jævne mellemrum ske en vurdering af om evalueringskriterierne fortsat er relevante og aktuelle med henblik på at sikre, at Kompasset er på forkant – og derved understøtter en løbende organisationsudvikling i kommunerne. Det gælder også for øvrige elementer af Kommunekompasset.

6.2.1 Sammenfatning: Kommunekompassets evalueringskriterier

Overordnet kan det konkluderes, at pilotkommunerne finder de otte temaer og de fleste af de 155 indikatorer relevante i en dansk kontekst. Evalueringskriterierne - Kommunekom-

¹⁸ KREVI indgår i et samarbejde med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), det norske Kommunenes Sentralforbund (KS), det danske KL/KLK, Morten Øgård og Harald Baldersheim omkring opdatering af Kommunekompasset.

passets foruddefinerede normative standard - bidrager derfor til, at kommunerne opnår det kortsigtede resultat.

Evalueringen viser, at styrkerne ved Kommunekompassets evalueringskriterier er følgende:

- **De otte temaer er relevante og dækkende** for de fire systemer, som Kommunekompasset anskuer en kommune ud fra. Det er en styrke, at alle temaerne indgår i redskabet, idet Kommunekompasset derved bidrager med interessant ny viden og et nyt grundlag for prioritering.
- **Generelt er indikatorerne i tråd med og understøtter den igangværende kommunale udvikling i Danmark**, hvilket er en central forudsætning for, at det er relevant at anvende Kommunekompasset i en dansk kontekst.
- **De fleste indikatorer opleves af pilotkommunerne som relevante i en dansk kontekst**, hvilket er nødvendigt for, at Kommunekompasset kan bidrage med brugbar ledelsesinformation.

Evalueringen peger dog også på nogle svagheder. Det er primært, at:

- **der er nogle indikatorer, som vurderes mindre relevante i en dansk kontekst.** Der er ikke fuld enighed blandt pilotkommunerne om, hvilke indikatorer de vurderer som mindst relevante. Men det skal påpeges, at nogle af indikatorerne kan forbedres.

På den baggrund vurderer KREVI, at det er hensigtsmæssigt, at:

- **der foretages en opdatering af indikatorerne.** Det vil give kommunerne et endnu bedre grundlag for vurdering af egne processer, fremadrettet prioritering og inspiration til udvikling, hvis Kommunekompasset opdateres
- **der sikres en løbende og systematisk evaluering og udvikling af Kommunekompasset.** Der bør fx med jævne mellemrum ske en vurdering af om evalueringskriterierne fortsat er relevante og aktuelle med henblik på at sikre, at kompasset er på forkant og derved understøtter en løbende organisationsudvikling i kommunerne. Det gælder også for de øvrige elementer af Kommunekompasset.

6.3 Metode (Dokumenter, interviews og eksterne evaluører)



Kommunekompassets "metode" er et tredje element i Kompasset. Kommunekompasset bygger på en vurdering af dokumenteret og implementeret praksis via skriftlige dokumenter, gruppeinterviews horisontalt og vertikalt i organisationen samt anvendelsen af eksterne evaluører.

I det følgende vurderes, om denne relativt simple og hurtige metode giver et tilstrækkeligt dækkende billede af kommunens reelle praksis. Det er nødvendigt, hvis kommunerne skal opnå det forventede resultat. Det belyses, hvordan Kommunekompassets metode bidrager til, at kommunerne opnår det kortsigtede resultat om ledelsesinformation.

Skriftlige dokumenter

En måling med Kommunekompasset indledes med en gennemgang af de dokumenter, som kommunen har lagt frem, kommunens hjemmeside og intranet. Der henvises i øvrigt til "Bilag A: Kommunekompasset i praksis: Sådan gøres det", hvor der er en uddybende beskrivelse af, hvordan en måling med Kommunekompasset gennemføres.

Pilotkommunerne valgte forskellige tilgange til indsamling af materiale:

- En kommune valgte fx at afholde informationsmøder for de personer, som blev direkte berørt af målingen (deltog i interviewene), hvor de blev informeret om Kommunekompasset, herunder indsamling af materiale. Efterfølgende var der en person, som "tog ud" og hjalp med at indsamle materiale. Personen indsamlede og sorterede alt materialet.
- En anden kommune orienterede om Kommunekompasset og indsamling af materiale via mail, hvorefter kommunens ledere skulle aflevere materiale til en kontaktperson.

Generelt er pilotkommunerne usikre på, om de fik fremlagt alt relevant skriftligt materiale. De er usikre på, om de fik færre point – en mindre præcis vurdering – fordi de ikke fik fremlagt alt relevant materiale. Derudover mener de, at der er en risiko for, at "man kan blive god til" at gå til kompsmålinger, da man vil blive bedre og bedre til at finde den relevante dokumentation, jo flere målinger man gennemgår.

De efterlyser, at evaluatorene bliver endnu mere præcise i deres vejledning af kommunerne omkring, hvilket materiale man skal finde frem. I pilottesten efterspurgte evaluatorene materiale, når de oplevede, at der manglede dokumentation for konkrete processer. Det kan medvirke til at imødegå eventuelle tilfældigheder i kompsmålingen på grund af, at man ikke får fremlagt eksisterende dokumentation, som man i første omgang ikke tænkte på.

Der er alligevel en risiko for, at man ikke får fremlagt alt relevant materiale. I forbindelse med pilottesten blev det interne arbejdsredskab kaldet "den tekniske rapport" fremsendt til pilotkommunerne til gennemsyn (se evt. "Bilag B: Pilottestens forløb" for beskrivelse af "den tekniske rapport"). Pilotkommunerne skulle melde tilbage, hvis der var fejl i grundlaget for bedømmelsen af kommunen, herunder også om der var relevante forhold, som ikke var medtaget i "den tekniske rapport". Der var stor set ingen tilbagemeldinger omkring dokumenter eller praksis, som ikke indgik i bedømmelsen. Tilfældigheder og fejl ved, at man ikke får fremlagt alt relevant materiale, vurderes derfor at have minimal betydning for den samlede bedømmelse af kommunen i Kommunekompasset. Men man skal være opmærksom på at imødekomme problematikken.

Der er en enkelt af pilotkommunerne, som stiller spørgsmål ved, om Kommunekompasset med sit fokus på dokumenteret praksis tilskynder til øget bureaukratisering – øget djøfisering. Det er dog ikke den generelle vurdering. Niveauet for skriftlig dokumentation i Kommunekompasset anses af pilotkommunerne generelt som passende og nødvendigt. Det er ikke omfanget af dokumenter, dokumentet med de fleste principper, retningslinjer m.v. som belønnes i Kompasset. Det er bevidst prioritering og dokumenterede valg, som belønnes. Pilotkommunerne mener generelt ikke, at Kommunekompasset i sig selv tilskynder til øget bureaukratisering.

Flere af pilotkommunerne blev overrasket over, hvor meget materiale de fandt frem.

"Vi blev overrasket over, hvor meget 'papir' vi egentlig havde. Vi sad jo først og sagde, at vi ikke er særlig skriftlige – og så endte vi op med otte store ringbind med 'papirer'."

Kontaktperson

Selve processen med at finde materiale, har for nogle af pilotkommunerne været medvirkende til, at de har fået et bedre indblik i egne processer.

"Vi så, hvor meget (materiale, red.) der var – og vi kikkede det igennem Der var da et par ting, som jeg havde glemt, vi havde."

Kontaktperson

Gruppeinterviews – vertikalt og horisontalt i organisationen

Der afholdes flere gruppeinterviews i forbindelse med kompasmålingen. Formålet med gruppeinterviewene er at få afdækket kommunens reelle praksis, herunder i hvilket omfang beskrevne processer er implementeret i organisationen. Interviewgrupperne sammensættes, så man kommer rundt om hele organisationen. Det tilstræbes at få et vertikalt og horisontalt "snit" i organisationen. Der henvises til "Bilag A: Kommunekompasset i praksis: Sådan gøres det", for en yderligere beskrivelse af den praktiske gennemførelse af en kompasmåling.

Pilotkommunerne besluttede selv, hvilke konkrete personer der skulle deltage i gruppeinterviewene. Nogle pilotkommuner valgte tilfældigt, hvilke personer der skulle deltage fx blandt de decentrale ledere. Andre havde en mere strategisk tilgang til valg af interviewpersoner, hvor man valgte de personer, som havde styr på tingene.

Nogle af pilotkommunerne vurderer, at gruppeinterviewene kan være en problematisk metode til indsamling af valide data. Der er en fare for, at interviewpersonerne svarer det, "de bør svare". Interviewpersonerne er kollegaer – nogle af dem eventuelt konkurrenter – og det vurderes at være de færreste, som ønsker at fremstå som om, man ikke har styr på tingene. Interviewpersoner kan også opfatte gruppeinterviewene som en form for "eksamen", hvor hele kommunen er til eksamen. Interviewpersonerne kan derfor "glemme" at sige noget eller "oversælge budskabet", så kommunen kommer til at fremstå bedre, end den reelt er.

Det er vigtigt, at evaluatorene er opmærksomme på dette. Evaluatorene skal forsøge at triangulere eventuelle data, hvor der er stor uoverensstemmelse mellem gruppeinterviewene, samt hvor der er stor uoverensstemmelse mellem gruppeinterviewene og den skriftlige dokumentation.

Det er også en mulighed, at afholde flere enkeltinterview som et supplement til eller i stedet for gruppeinterviewene. Det vil dog medføre, at en måling med Kommunekompasset bliver en betydelig mere opfattende proces. Og den nuværende "intensive proces" i Kommunekompasset vurderes netop som en af kompassets styrker.

"Det er noget af det stærke ved det her (Kommunekompasset, red.) den meget intensive proces det skydes af i løbet af 14 dage og os så har vi et resultat, vi kan bruge hvis vi kunne arbejde sådan her, med alt hvad vi lavede. Det ville simpelthen være lykken."

Kommunaldirektør

Om man skal vælge vejen med flere enkeltinterview, må derfor bl.a. afhænge af, om man vurderer, at der er afgørende bias i resultaterne – altså store bias, som kan imødekommes med fx enkeltinterview.

Pilotkommunerne kan generelt genkende deres kommune i Kommunekompasset. Der er områder, hvor de ikke finder vurderingen helt præcis, men det vurderes som mindre unøjagtigheder. Metoden afdækker processer, som ikke er fuldt implementeret i pilotkommunerne, på trods af at det fremgik af de skriftlige dokumenter og var topledelsens opfattelse, at processerne var implementeret. Det indikerer, at gruppeinterviewene i tilstrækkeligt omfang indfanger kommunens reelle praksis. Det vurderes derfor ikke hensigtsmæssigt generelt at udvide processen med enkeltinterviews.

Evaluatorene skal selvfølgelig være opmærksomme på svagheder i metoden. Herunder også, hvordan man anvender data fra interviewene i forhold til den skriftlige dokumentation. Enkeltinterviews kan anvendes som et konkret supplement til gruppeinterviewene, i det omfang evaluatorene vurderer, at der er behov for at få uddybende information.

Pilotkommunerne peger på, at selve interviewprocessen giver anledning til at overveje egne processer og eventuelle manglende processer. Det, at nogle spørger til bestemte processer, som man måske ikke har, medvirker til, at man overvejer, om man burde have processer på det pågældende område. Der sker således en påvirkning og læring i kraft af at deltage i selve Kommunekompassets evaluerings- og dokumentationsproces, hvilket også bidrager til det kortsigtede resultat.

Eksterne evaluatore

Ifølge ophavsmændene til Kommunekompasset - Morten Øgård og Harald Baldersheim - står kommunerne ofte over for flere problemer i forhold til at vælge, hvilken vej organisationen skal bevæge sig. Et af problemerne er diagnosticering af udgangspunkt og retning for fremtidig udvikling. Det er heller ikke entydigt, hvad der er et godt sammenligningsgrundlag. Det kan ligeledes være vanskeligt at skaffe relevante data til sammenligninger. På baggrund heraf er der behov for et neutralt beslutningsgrundlag. Kommunekompasset er tænkt som et redskab til at give netop denne type neutrale information til beslutningstagerne i kommunen.

Målingen med Kommunekompasset foretages af eksterne evaluatore. Pilotkommunerne mener, at det er en klar fordel, at målingen gennemføres af eksterne evaluatore. De kan sikre en ensartet bedømmelse og pointniveau mellem kommunerne. Det giver et validt grundlag for sammenligning og benchmarking.

Man oplever det som en fordel, at der kommer nogle "ude fra" og vurderer kommunen. Evaluatorene udpeger på baggrund af målingen styrker og svagheder ved kommunens processer uden forudgående kendskab til drøftelser i kommunen. Det sikrer, at alle relevante processer kommer på dagsordenen. Det giver et neutralt grundlag for de fremadrettede drøftelser i kommunen.

Derudover bidrager de eksterne evaluatore med konkret inspiration til nye processer, hvilket er helt centralt element ved Kommunekompasset. Det vurderes generelt, at man ikke kan opnå de samme resultater ved en selvevaluering.

Det blev drøftet, om der var nogle særlige krav til evaluatorene fx uddannelsesmæssigt eller erfaringsmæssigt. Nogle af pilotkommunerne mener, at det er en fordel, hvis evaluatorene har stor kommunal erfaring. Men det var ikke afgørende for alle pilotkommunerne. Pilotkommunerne påpeger generelt, at evaluatorene skal sikre, at kompassmålingen gennemføres "i en god ånd", hvor der er fokus på udvikling og læring frem for eksamen, bedømmelse og point. Det skal være en god oplevelse at blive målt med Kompasset. Det giver det bedste fremadrettede grundlag for læring.

6.3.1 Sammenfatning: Kommunekompassets metode

Generelt kan det konkluderes, at pilotkommunerne finder Kommunekompassets metode hensigtsmæssig, og at metoden bidrager til kommunernes opnåelse af det kortsigtede resultat.

Styrkerne ved Kommunekompassets metode er, at:

- **metoden er koncentreret og intensiv samtidig med, at den giver et tilstrækkeligt dækkende billede af kommunen.** Det vurderes som en klar styrke, at man

med en relativt beskedne ressourceindsats kan få et tilstrækkeligt dækkende billede af kommunens tværgående processer

- **selve metoden bidrager til læring.** Selve målingen med Kommunekompasset giver kommunen anledning til at overveje egne processer og eventuelle manglende processer. Der sker en påvirkning og læring i kraft af at deltage i selve Kommunekompassets evaluerings- og dokumentationsproces
- **vurderingen foretages af eksterne evaluatore.** De eksterne evaluatore kan sikre en ensartet bedømmelse og pointniveau mellem kommunerne.

Man skal dog være opmærksom på, at:

- der er mindre svagheder ved metoden fx risikoen for, at man ikke får alle processer vurderet fuldstændigt korrekt. Man kan på forskellige måder forsøge at imødekomme dette. Men metoden er ikke et "fintmasket net", hvor man kan forvente at få alt med. Der vil være en risiko for mindre fejlvurderinger – dog kun mindre fejlvurderinger, som kun vil ændre marginalt på den samlede bedømmelse
- metodens fokus på skriftlig dokumentation og processer ikke fører til unødigt og uhensigtsmæssig "bureaukratisering".

På den baggrund vurderer KREVI det hensigtsmæssigt, at man fremadrettet:

- holder øje med og reflekterer over metoden
- sikrer, at evaluatorene praktiserer Kommunekompasset ensartet. Ikke mindst i en dansk sammenhæng.

6.4 Afrapportering (Rapport og fremlæggelse)



"Afrapportering" er det sidste element i Kommunekompasset. Der menes hermed den første umiddelbare tilbagemelding om kompasmålingens resultater, rapport og den endelige fremlæggelse af resultaterne.¹⁹

Det er nødvendigt med en hensigtsmæssig afrapportering, såfremt man skal opnå det forventede kortsigtede resultat. I det følgende vurderes, hvordan afrapporteringen bidrager til opnåelse af det kortsigtede resultat.

Umiddelbar tilbagemelding

Selve kompasmålingen afsluttes på tredje dagen i kommunen med en præsentation af de foreløbige resultater af målingen for kommunaldirektøren og kontaktpersonen. Pilotkommunerne finder den umiddelbare tilbagemelding hensigtsmæssig. Det skyldes bl.a., at man er nysgerrig efter at høre den første vurdering, når der nu har været konsulenter i huset. Det er en god måde at afslutte de tre dage, hvor konsulenterne fysisk har været i kommunen.

¹⁹ De skriftlige rapporter fra pilottesten kan se på www.KREVI.dk

Det giver også kommunaldirektøren mulighed for at forberede organisationen på resultaterne. Der er mulighed for at tilrettelægge et hensigtsmæssigt forløb i forhold til det videre arbejde med Kommunekompasset.

Der blev i forbindelse med pilottesten anvendt lidt forskellige former for afrapportering af de foreløbige resultater:

- Overordnet afrapportering på kommunens processer.
- Meget stringent afrapportering i forhold til de otte temaer i Kommunekompasset.

Pilotkommunerne vurderer, at formen, hvor der afrapporteres meget stringent i forhold til Kommunekompassets otte temaer, er mest hensigtsmæssig. I de pilotkommuner, hvor denne form blev anvendt, kunne man se en tydelig sammenhæng mellem umiddelbar tilbagemelding, rapport og endelig fremlæggelse. Den umiddelbare tilbagemelding gav derfor et godt grundlag for det videre forløb.

KREVI vurderer derfor, at man ikke kan undvære den umiddelbare tilbagemelding i forbindelse med en kompasmåling. Det skyldes både ovenstående, men også at der er mulighed for en god dialog mellem kommunaldirektøren, kontaktpersonen og evaluatorene ved den umiddelbare tilbagemelding.

Skriftlig rapport

Kommunekompassets resultater formidles i en skriftlig rapport. Der er ikke en standardiseret rapportform koblet med Kommunekompasset. Rapportformen varierer mellem de skandinaviske organisationer, der gennemfører kompasmålinger. Det er dog kendetegnet ved dem alle, at de er kortfattede og letlæste.

I pilottesten er der anvendt en rapportform, som er kortfattet og letlæst. Rapporten skal være kort og præcis, da det giver det bedste udgangspunkt for, at rapporten bliver læst af de relevante beslutningstagere og dermed bliver anvendt. Det skyldes også, at rapporten kan have forskellige målgrupper bl.a. politikere, ledere og medarbejdere.

Pilotkommunerne mener generelt, at rapporten giver et godt overblik. Den er kort og præcis, selvom der er mange informationer. De påpeger, at det er hensigtsmæssigt med "faktaboksene", som giver et godt overblik og grundlag for drøftelse. Hvert temaafsnit i rapporten afsluttes med en "faktaboks", hvor kommunens processer er inddelt i tre kategorier. Det er henholdsvis "Excellent", "Udmærket" eller "Potentiale for udvikling". En af pilotkommunerne foreslår, at der udarbejdes et bilag til rapporten, hvor alle "faktabokse" samles.

Rapporten vurderes især at være god til formidling af resultaterne til bl.a. politikerne. Til forvaltningsbrug mener pilotkommunerne, at den er for kortfattet og overordnet. Forvaltningen har brug for flere forslag og konkrete eksempler til det fremadrettede arbejde.

Pilotkommunerne ønsker generelt flere konkrete og beskrevne eksempler til inspiration. I rapporten henvises i nogle tilfælde til kommuner, hvor man kan søge yderligere inspiration. Men det beskrives ikke konkret, hvad det er, den pågældende kommune arbejder med. Pilotkommunerne tror ikke, at de tager kontakt til disse kommuner, da de ikke umiddelbart kan vurdere, om det kan betale sig ud fra en henvisning. Hvis der er en kortfattet beskrivelse af processen, kan man bedre vurdere, om det er relevant at kontakte den pågældende kommune.

Pilotkommunerne anbefaler ikke, at rapporten bliver længere. De foreslår derfor, at man arbejder videre med to rapporter. En "populærrapport", som er meget kortfattet og præcis i lighed med den form, der er anvendt i pilottesten, og en "forvaltningsrapport" hvor der er

flere konkrete eksempler til inspiration. Pilotkommunerne så gerne, at der var koblet gode eksempler til hver enkelt indikator.

Det skal påpeges, at KREVI ikke finder det hensigtsmæssigt og i Kommunekompassets ånd, at der udarbejdes en samlet tjekliste over, hvilke konkrete processer der giver maksimale point i Kompasset. Forskellige processer kan give det samme antal point i Kompasset, og det er ikke formålet med Kommunekompasset at fremtvinge de samme processer i alle kommuner. Kommunekompasset skal inspirere kommunerne til organisationsudvikling. En bevidst og prioriteret organisationsudvikling, som er tilpasset den enkelte kommune.

Mundtlig fremlæggelse af resultater

Resultaterne af kompsmålingen blev fremlagt mundtligt i alle pilotkommunerne af evaluatorene. Fremlæggelsen varede mellem en til to timer. Pilotkommunerne besluttede selv, hvem der skulle inviteres til fremlæggelsen, og hvordan fremlæggelsen skulle tilrettelægges. Pilotkommunerne valgte forskellige modeller:

- Fælles fremlæggelse for byråd, direktion og chefer kombineret med en fælles prioriteringsøvelse.
- Fælles fremlæggelse for byråd og direktion kombineret med præsentation af direktionens forslag til fremadrettet prioritering.
- Fælles fremlæggelse for byråd og direktion.
- Først fremlæggelse for den administrative ledelse (alle temaer) og efterfølgende fremlæggelse for byrådet (udvalgte temaer).
- Fælles fremlæggelse for byrådet og øvrige, som havde deltaget i gruppeinterviewene.

Pilotkommunerne er enige om, at det er hensigtsmæssigt, at resultaterne fra kompsmålingen fremlægges mundtligt af evaluatorene. Det medvirker til fokus på resultaterne og det videre arbejde med organisationsudvikling. Enkelte vurderer, at hvis resultaterne kun afrapporteres i en skriftlig rapport, så er der stor sandsynlighed for, at rapporten slet ikke bliver læst – eller kun bliver læst af meget få personer tæt på processen. Pilotkommunerne mener også, at det er hensigtsmæssigt, at det er evaluatorene, der fremlægger resultaterne. Det sikrer neutral fremlæggelse af resultaterne.

Flere af pilotkommunerne undrede sig over, hvor relativt lidt debat der var i forbindelse med fremlæggelsen. De tror, at det bl.a. skyldes, at der var forholdsvis kort tid til præsentationen, og at det var i forbindelse med andre vigtige drøftelser i byrådet. Kommunerne foreslår, at man vægter de gode eksempler – eksempler til inspiration – endnu mere i fremlæggelsen, samt at der fremlægges gode eksempler på alle relevante områder. Nogle foreslår, at man overvejer at målrette forskellige temaer og forslag til indsatsområder til forskellige fora.

KREVI kan anbefale, at man fra starten af processen overvejer, hvordan og i hvilken sammenhæng Kommunekompasset skal anvendes, herunder også hvilken rolle politikerne skal have. Generelt har pilotkommunerne primært anvendt Kommunekompasset, som et fælles referencepunkt for administrationen og som redskab for en administrativ prioritering. Redskabet er ikke i samme omfang anvendt, som et fælles referencepunkt for politikere og administration og som et redskab til politisk og administrativ prioritering.

Nogle pilotkommuner mener, at Kommunekompasset primært bør være et administrativt redskab. Pilotkommunerne vurderer, at redskabet kan anvendes som et fælles referencepunkt for politikere og administration, men det forudsætter bl.a., at man får politikerne tænkt aktivt ind i processen, herunder hvad de skal bruge det til og i hvilken sammenhæng. Når Kommunekompasset tænkes brugt til politiske prioriteringer, kan det muligvis være hensigtsmæssigt at tænke det ind i den fireårige valgcyklus. Kompasset kan eventuelt være

hensigtsmæssig - som et bidrag - til at få overblik over kommunen for nyvalgte politikere tidligt i valgperioden. Ligesom en kompasmåling midt i eller i sidst i perioden kan være hensigtsmæssig for at se på implementeringsstatus og den videre udvikling.

Temadag for deltagerne i pilottesten

I forbindelse med pilottesten blev der afholdt en fælles temadag for pilotkommunerne. På temadagen blev de generelle resultater af kompasmålingerne bl.a. fremlagt, der blev orienteret omkring det videre forløb i de enkelte kommuner og pilotkommunerne præsenterede kort eksempler på interessante processer fra deres egen kommune. Det var bl.a. eksempler på anvendelse af brugerundersøgelser, nærdemokratiudvalg, arbejdsmiljøcertificering, kommunikation og dialog via hjemmeside, trivselsundersøgelser for politikere m.v.

Temadagen indgår ikke normalt som en del af processen med en kompasmåling. Pilotkommunerne vurderer, at de fik stort udbytte af temadagen og især præsentationen af de konkrete eksempler på interessante processer. Det skyldes bl.a., at der var et konkret udgangspunkt for drøftelserne – en fælles referenceramme. Det skyldes også, at indholdet af processerne blev præsenteret yderligere, hvilket gav et rigtig godt grundlag for at vurdere, hvor den enkelte kommune med fordel kunne søge yderligere inspiration.

Pilotkommunerne anbefaler, at man forsøger at opbygge noget lignende, hvis Kommunekompasset skal implementeres i Danmark. Det kan fx være i form af netværk, en årlig temadag eller andet for kommuner, som har fået foretaget en måling med Kommunekompasset. Der skulle bl.a. være vægt på formidling af gode eksempler.

6.4.1 Sammenfatning: Kommunekompassets afrapportering

Generelt kan det konkluderes, at pilotkommunerne finder afrapporteringen hensigtsmæssig, og at alle dele af afrapporteringen bidrager og understøtter kommunernes opnåelse af det kortsigtede resultat.

Evalueringen viser, at afrapporteringens styrke er:

- den **umiddelbare tilbagemelding** omkring de foreløbige resultater af målingen, hvilket bl.a. giver kommunen mulighed for at tilrettelægge et hensigtsmæssigt forløb i forhold til den videre proces med Kommunekompasset
- den **kortfattede og letlæselige rapport**, som samtidig indeholder mange informationer. Rapporten giver et godt overblik og grundlag for fremadrettede drøftelser
- den **mundtlige fremlæggelse**, som medvirker til at holde fokus på resultaterne og det videre arbejde med udvikling af organisationen.

Evalueringen peger dog også på nogle svagheder ved afrapporteringen. Det er primært følgende:

- **Rapporten kan være for overordnet for forvaltningen.** Det vurderes hensigtsmæssigt med mere detaljeret information til forvaltningen – primært vedrørende konkrete forslag til processer og konkrete eksempler til inspiration.
- **Afrapporteringen indeholder ikke nok konkret beskrevne eksempler til inspiration.** Det er hensigtsmæssigt, at afrapporteringen indeholder flere konkret beskrevne eksempler til inspiration. Det vil gøre det lettere for kommunerne at vurdere og prioritere den fremadrettede udvikling samt vurdere, hvor de kan hente relevant inspiration.

På den baggrund vurderer KREVI, at det er hensigtsmæssigt, at:

- **det sikres, at evaluatorene får kendskab til konkrete eksempler til inspiration**, så disse kan indgå i afrapporteringen. Det vurderes hensigtsmæssigt, at der etableres et samarbejde mellem skandinaviske evaluatorene med henblik på at få formidlet de gode eksempler mellem landene
- **der mere systematisk skabes bedre rum for læring og erfaringsudveksling om konkrete gode processer**. Det kan fx være i form af netværk, temadage eller andet for kommuner, som har fået foretaget en måling med Kommunekompasset. Det er også hensigtsmæssigt med formidling af de gode eksempler mere generelt til de danske kommuner.

6.5 Styrker og svagheder ved Kommunekompasset.

Kommunekompasset blev indledningsvis dekomponeret til fire elementer, og det andet evalueringsspørgsmål blev formuleret således:

?

Hvordan bidrager Kommunekompasset som redskab - dvs. Kommunekompassets fundament, evalueringskriterier, metode og afrapportering - til, at pilotkommunerne opnår det forventende kortsigtede resultat?

Evalueringen viser, at alle fire elementer af Kommunekompasset bidrager til det kortsigtede resultat - god ledelsesinformation.

Kommunekompassets styrker er især:

- Kompassets **fokus på tværgående processer**, idet de tværgående processer er et centralt styringsværktøj i kommunerne.
- **Den helhedsorienterede tilgang** til kommunen, idet tilgangen bidrager med nye hensigtsmæssige synsvinkler. De kommunale processer ses i en ny sammenhæng, hvilket giver et nyt og godt grundlag for information om kommunens processer og prioritering af den fremadrettede udvikling.
- **Læring via sammenligning og benchmarking**, idet det giver et godt grundlag for vurdering af eget udviklingsniveau, identifikation af udviklingsområder, ny inspiration til udvikling og optimering, ligesom det kan medvirke til et positivt udviklingspres. Det er især benchmarking i forhold til redskabets evalueringskriterier og andre danske kommuner, som på nuværende tidspunkt vurderes som en styrke.
- **Generelt er indikatorerne i tråd med og understøtter den igangværende kommunale udvikling i Danmark**, hvilket er en central forudsætning for, at det er relevant at anvende Kommunekompasset i en dansk kontekst.
- **De fleste indikatorer opleves af pilotkommunerne som relevante i en dansk kontekst**, hvilket er nødvendigt for, at Kompasset bidrager med brugbar ledelsesinformation.
- **Metoden er koncentreret og intensiv samtidig med, at den giver et tilstrækkeligt dækkende billede af kommunen**. Det vurderes som en klar styrke, at man med en relativt beskedne ressourceindsats kan få et tilstrækkeligt dækkende billede af kommunens tværgående processer.

- **Selve metoden bidrager til læring.** Selve målingen med Kommunekompasset giver anledning til at overveje egne processer og eventuelle manglende processer. Der sker en påvirkning og læring i kraft af at deltage i selve Kompassets evaluering- og dokumentationsproces.
- Den **umiddelbare tilbagemelding** omkring de foreløbige resultater af målingen, hvilket bl.a. giver kommunen mulighed for at tilrettelægge et hensigtsmæssigt forløb i forhold til den videre proces med Kommunekompasset.
- Den **kortfattede og letlæselige rapport**, som samtidig indeholder mange informationer. Rapporten giver et godt overblik og grundlag for fremadrettede drøftelser.
- Den **mundtlige fremlæggelse**, som medvirker til at holde fokus på resultaterne og det videre arbejde med udvikling af organisationen.

Evalueringen peger dog også på nogle svagheder ved Kommunekompasset. Det er primært følgende:

- **Potentialet for international - især skandinavisk - læring via benchmarking kan på nuværende tidspunkt ikke udnyttes optimalt.** Det skyldes, at der er usikkerhed omkring pointniveauet mellem de skandinaviske lande, og at de konkrete eksempler til inspiration ikke kan formidles godt nok. Det er heller ikke afklaret, om der er afgørende forskelle imellem de skandinaviske lande, som man skal være særlig opmærksom på, når man anvender redskabet.
- **Der er nogle indikatorer, som vurderes mindre relevante i en dansk kontekst.** Der er ikke fuld enighed blandt pilotkommunerne om, hvilke indikatorer de vurderer som mindst relevante. Men det skal påpeges, at nogle af indikatorerne kan forbedres.
- **Rapporten kan være for overordnet for forvaltningen.** Det vurderes hensigtsmæssigt med mere detaljeret information til forvaltningen – primært vedrørende konkrete forslag til processer og konkrete eksempler til inspiration.
- **Afrapporteringen indeholder ikke nok konkret beskrevne eksempler til inspiration.** Det er hensigtsmæssigt, at afrapporteringen indeholder flere konkret beskrevne eksempler til inspiration. Det vil gøre det lettere for kommunerne at vurdere og prioritere den fremadrettede udvikling, samt vurdere hvor de kan hente relevant inspiration.

På den baggrund vurderer KREVI, at det er hensigtsmæssigt, at:

- **der foretages en opdatering af indikatorerne.** Det vil give kommunerne et endnu bedre grundlag for vurdering af egne processer, fremadrettet prioritering og inspiration til udvikling, hvis Kommunekompasset opdateres
- **der sikres en løbende og systematisk evaluering og udvikling af Kommunekompasset.** Der bør fx med jævne mellemrum ske en vurdering af om evalueringskriterierne fortsat er relevante og aktuelle med henblik på at sikre, at Kompasset er på forkant og derved understøtter en løbende organisationsudvikling i kommunerne. Det gælder også for de øvrige elementer af Kommunekompasset
- **få vurderet, om der er afgørende kontekstuelle forskelle mellem de skandinaviske lande,** som man skal være særlig opmærksom på, når man anvender Kom-

munekompasset bl.a. med henblik på at sikre bedre mulighed for læring

- der etableres et **samarbejde mellem de skandinaviske evaluatore**r, som anvender Kommunekompasset, bl.a. med henblik på at sikre ensartet bedømmelse og pointgivning samt at få formidlet de gode eksempler mellem landene
- **der mere systematisk skabes bedre rum for læring og erfaringsudveksling om konkrete gode processer**. Det kan fx være i form af netværk, temadage eller andet for kommuner, som har fået foretaget en måling med Kommunekompasset. Det er også hensigtsmæssigt med formidling af de gode eksempler mere generelt til de danske kommuner.

Samlet bidrager Kommunekompassets fire elementer til opnåelsen af det forventede kort-sigtede resultat ved at anvende redskabet. Kommunekompasset er et "light" redskab – forstået på den måde, at man med en relativ beskedne ressourceindsats får en helhedsori- enteret vurdering af kommunens tværgående processer. Der er fordele og ulemper ved alle evalueringsredskaber, og når redskabet er relativt "light", kan det ikke undgås, at der er svagheder ved redskabet. En evaluering af redskabet vil derfor også være en afvejning af, om styrkerne overgår svaghederne. Kommunekompasset må i den sammenhæng siges at bestå. Som en kommunaldirektør siger:

"Det (Kommunekompasset, red.) er nok det bedste værktøj vi har, som er til rådighed p.t. i forhold til at få foretaget et slags helbredstjek. Derfor vil jeg også meget gerne prøve det igen om 1½ til 2 år."

Kommunaldirektør

7 KONKLUSION OG ANBEFALINGER

Indledningsvis blev der stillet to spørgsmål, som skulle besvares med denne evaluering. I det følgende besvares begge spørgsmål. I tilknytning hertil sammenfattes Kommunekompassets styrker og svagheder. Afslutningsvist beskrives Kommunekompassets aktuelle status i Danmark, ligesom der med afsæt i evalueringen fremsættes en række fremadrettede anbefalinger til, hvordan redskabet videreudvikles positivt.

Det første evalueringsspørgsmål blev formuleret således:

? *Opnår pilotkommunerne det forventede kortsigtede resultat om ledelsesinformation – dvs. overblik og identifikation af udviklingsområder, inspiration til udvikling af processer og systemer, understøtte prioritering - ved anvendelse af Kommunekompasset?*

Evalueringen viser, at **Kommunekompasset har leveret det forventede kortsigtede resultat om ledelsesinformation** til de fem danske pilotkommuner.

Alle fem kommunaldirektører, som deltog i pilottesten, kan anbefale deres kollegaer at bruge Kommunekompasset. De har oplevet, at Kompasset giver god ledelsesinformation til brug for udvikling af organisationen. Kommunekompasset bidrager med ledelsesinformation, som de oplever, at de ikke kan få med andre redskaber.

Kommunekompasset har:

- givet pilotkommunerne bedre overblik over styrker og svagheder (udviklingsniveau) indenfor kompassets otte temaer
- identificeret relevante udviklingsområder, som pilotkommunerne kan vælge at arbejde videre med
- medvirket til, at pilotkommunerne har reflekteret over egen praksis og derved gjort kommunerne mere bevidste om egne til- og fravalg
- medvirket til et hensigtsmæssigt og positivt udviklingspres
- givet konkret inspiration til udvikling af nye processer og systemer
- givet et grundlag for og anledning til konkret erfaringsudveksling
- understøttet prioriteringen af, hvilke udviklingsområder pilotkommunerne ønsker at arbejde med fremadrettet.

Det er KREVI's vurdering, at der kan gives et positivt svar på det første evalueringsspørgsmål. Kommunekompasset leverer den ledelsesinformation, som redskabet hævder at kunne give, på kort sigt. Hvorvidt det indebærer, at Kommunekompasset også i praksis indfrier de mellemlange og langsigtede målsætninger om hhv. organisationsudvikling og mere veldrevne (pilot)kommuner, ligger udenfor denne evalueringens rækkevidde. Evalueringen peger dog i en positiv retning, og det er derfor KREVI's vurdering, at det kan føre til begge dele. Det er dog også vurderingen, at det vil være hensigtsmæssigt, at foretage en efterprøvning af dette om et par år.

Selvom evalueringen viser, at Kommunekompasset i sin nuværende form indfrier den kortsigtede målsætning om god ledelsesinformation, peger evalueringen dog også på, at **Kommunekompasset har et potentiale for at kunne levere en endnu bedre ledelsesinformation**. Ledelsesinformation, som i endnu højere grad kan være med til at give overblik over udviklingsniveauet, identificere potentielle udviklingsområder, give inspiration til den videre udvikling og understøtte kommunernes prioritering af den fremadrettede organisationsudvikling.

Hvordan dette potentiale kan realiseres kræver svar på det andet evalueringsspørgsmål:

?

Hvordan bidrager Kommunekompasset som redskab – dvs. Kommunekompassets fundament, evalueringskriterier, metode og afrapportering - til, at pilotkommunerne opnår det forventende kortsigtede resultat?

Evalueringen viser, at alle fire elementer af Kommunekompasset bidrager til det kortsigtede resultat - god ledelsesinformation.

Kommunekompassets styrker er især:

- Kompassets fokus på tværgående processer, idet de tværgående processer er et centralt styringsværktøj i kommunerne.
- Den helhedsorienterede tilgang til kommunen, idet tilgangen giver et nyt og godt grundlag for information om kommunens processer og prioritering af den fremadrettede udvikling.
- Læring via sammenligning og benchmarking, idet det giver et godt grundlag for vurdering af eget udviklingsniveau, identifikation af udviklingsområder, ny inspiration til udvikling og kan medvirke til et positivt udviklingspres.
- Evalueringskriterierne er generelt i tråd med og understøtter den igangværende kommunale udvikling i Danmark og de fleste indikatorer opleves af pilotkommunerne som relevante, hvilket er en central forudsætning for, at det er relevant at anvende Kommunekompasset i en dansk kontekst.
- Metoden er koncentreret og intensiv samtidig med, at den giver et tilstrækkeligt dækkende billede af kommunen. Det er en styrke, at man med en relativt beskedne ressourceindsats kan få et tilstrækkeligt dækkende billede af kommunens tværgående processer.
- Afrapporteringen er kortfattet men indeholder samtidig mange informationer, og den er tilrettelagt så den hensigtsmæssigt understøtter kommunernes fremadrettede arbejde med organisationsudviklingen.

Evalueringen peger dog også på nogle **svagheder ved Kommunekompasset**, der kan arbejdes videre med, med henblik på at forbedre redskabet. Det er primært følgende:

- Der er nogle indikatorer, som vurderes mindre relevante i en dansk kontekst.
- Potentialet for international - især skandinavisk - læring via benchmarking kan på nuværende tidspunkt ikke udnyttes optimalt. Det skyldes især, at der er usikkerhed omkring pointniveauet mellem de skandinaviske lande, og at de konkrete eksempler til inspiration ikke kan formidles godt nok. Det er heller ikke afklaret, om der er afgørende forskelle imellem de skandinaviske lande, som man skal være særlig opmærksom på, når man anvender redskabet.
- Afrapporteringen indeholder ikke nok konkret beskrevne eksempler til inspiration. Det er hensigtsmæssigt, at afrapporteringen indeholder flere konkret beskrevne eksempler til inspiration. Det vil gøre det lettere for kommunerne at vurdere og prioritere den fremadrettede udvikling samt vurdere, hvor de kan hente relevant inspiration.

Kommunekompasset er et "light" redskab – forstået på den måde, at man med en relativ beskedne ressourceindsats får en helhedsorienteret vurdering af kommunens tværgående processer. Der er fordele og ulemper ved alle evalueringsredskaber, og når redskabet er relativt "light", kan det ikke undgås, at der er svagheder ved redskabet. En evaluering af redskabet vil derfor også være en afvejning af, om styrkerne overgår svaghederne. Kommunekompasset må i den sammenhæng siges at bestå.

Det er KREVI's vurdering, at det udbytte, som pilotkommunerne har fået af Kommunekompasset, står mål med den ressourceindsats, som kommunen har lagt i målingen, og de kræfter som de eksterne evaluatore lækker i målingen.

Det er dog også KREVI's vurdering, at der bør arbejdes videre med svaghederne, da Kommunekompasset derved vil kunne give endnu bedre ledelsesinformation til kommunerne.

7.1 Kommunekompasset i Danmark – status og anbefalinger.

Evalueringsens overordnede formål var at få belyst, om Kommunekompasset er et relevant redskab til understøttelse af kommunal organisationsudvikling i Danmark. Forventningen var, at evalueringen kunne danne grundlag for at vurdere, om det er relevant at lancere Kommunekompasset generelt i Danmark.

Samlet set er det på baggrund af evalueringen KREVI's vurdering, at Kommunekompasset er et relevant og godt redskab til understøttelse af kommunal organisationsudvikling i Danmark. Det er dog også KREVI's vurdering, at der bør arbejdes videre med de identificerede svagheder med henblik på at forbedre redskabet.

KREVI vurderer det hensigtsmæssigt:

- at der foretages en opdatering af indikatorerne. Det vil give kommunerne et endnu bedre grundlag for vurdering af egne processer, fremadrettet prioritering og inspiration til udvikling, hvis Kommunekompasset opdateres
- at der sikres en løbende og systematisk evaluering og udvikling af Kommunekompasset med henblik på at sikre, at Kompasset er på forkant og derved understøtter en løbende organisationsudvikling i kommunerne
- at der etableres et samarbejde mellem de skandinaviske evaluatore, som anvender Kommunekompasset, bl.a. med henblik på at sikre ensartet bedømmelse og pointgivning samt at få formidlet de gode eksempler mellem landene.
- at der foretages en vurdering af, om der er afgørende kontekstuelle forskelle mellem de skandinaviske lande, som man skal være særlig opmærksom på, når man anvender redskabet bl.a. med henblik på at sikre bedre mulighed for læring
- at der mere systematisk skabes bedre rum for læring og erfaringsudveksling om konkrete gode processer. Det kan fx være i form af netværk, temadage eller andet for kommuner, som har fået foretaget en måling med Kommunekompasset. Det er også hensigtsmæssigt med formidling af de gode eksempler mere generelt til de danske kommuner
- at det om nogle år undersøges, i hvilket omfang Kommunekompassets mellem- og langsigtede målsætninger om hhv. organisationsudvikling og mere vel-drevne kommuner også indfries i de kommuner, der anvender redskabet aktivt.

KREVI har været i dialog med det danske KL om drift af Kompasset i Danmark. KL har på baggrund af de positive resultater i KREVI's pilottest besluttet, at de vil gennemføre målinger med Kommunekompasset. Det vil derfor fremadrettet være muligt at få foretaget målinger med Kommunekompasset ved henvendelse til KLs konsulentafdeling (KLK).

Arbejdet med at forbedre Kommunekompasset er endvidere påbegyndt. KREVI indgår sammen med KL og KLK i en fælles skandinavisk opdatering af Kompasset. Opdateringen forventes at være færdiggjort i foråret 2010. Det forventes også, at der etableres et mere permanent samarbejde mellem de skandinaviske evaluatore omkring bedømmelse, point-niveau og udveksling af gode eksempler.

BILAG A: KOMMUNEKOMPASSET I PRAKSIS: SÅDAN GØRES DET

En måling med Kommunekompasset foretages over et tre dage langt besøg i kommunen og baserer sig på en gennemgang af kommunens hjemmeside, dens intranet samt de dokumenter, kommunen fremlægger som dokumentation for dens praksis. Derudover bygger evalueringen på gruppeinterviews med personer fra forskellige niveauer og fagområder i organisationen.

Forberedelser inden målingen

Når en kommune skal måles med Kommunekompasset, er første skridt i processen, at kommunen udpeger en kontaktperson, som sørger for at organisere og koordinere det praktiske arbejde omkring målingen. Forud for en måling med Kommunekompasset skal kontaktpersonen indkalde medarbejdere og politikere til interviews, arrangere indsamlingen af dokumenter og sikre at konsulenterne har adgang til lokale og pc med inter- og intranetadgang. Nogle uger før målingen skal kommunen desuden fremsende følgende materiale til evaluatorene i elektronisk form:

- Et oversigtsskema, som angiver, hvem der medvirker ved de forskellige interviews (navn, titel, organisatorisk tilhørsforhold).
- Organisationsdiagram.
- Overordnet virksomheds-/strategiplan og budget.

Konsulenterne, der skal foretage målingen, vil forud for besøget gennemgå ovennævnte dokumenter samt kommunens hjemmeside for at danne sig et overordnet billede af kommunen. Derudover planlægges det ud fra den tilsendte interviewplan, hvordan den lange række af spørgsmål skal fordeles mellem interviewpersonerne. Nogle spørgsmål vil gå igen i flere interviews for at få svar fra interviewpersoner på forskellige niveauer. Det gælder for eksempel spørgsmål om kommunens styringskoncept, hvor det skal kortlægges, og hvordan det anvendes på de forskellige niveauer. Et andet eksempel er spørgsmål om personaleforhold, hvor både personalechefen, decentrale ledere og medarbejderrepræsentanter spørges. Fordelingen af spørgsmål er kun foreløbig, da det som oftest er nødvendigt at justere planen undervejs i forløbet.

Dokumentation af praksis og interviewgruppernes sammensætning

Dokumentationen af kommunens praksis inden for de otte Kommunekompastemaer sker grundlæggende via den skriftlige dokumentation, som kommunen har fundet frem til evaluatorene. Den skriftlige dokumentation suppleres med gruppeinterviews, som kan underbygge implementeringsgraden og supplere med yderligere information om praksis og kulturen i kommunen. Interviewgrupperne sammensættes, så man kommer rundt om hele organisationen. Det tilstræbes at få et vertikalt og horisontalt "snit" i organisationen.

Selve målingen

Selve målingen foregår over tre dage, hvor evaluatorene besøger kommunen. Det typiske forløb beskrives i det følgende.

Dag 1

Den første dag indledes med at gennemgå de dokumenter, kommunen har fremlagt som dokumentation for sin praksis. Dokumenterne kan eksempelvis være:

- Overordnet virksomhedsplan og budget samt årsrapport/regnskab/beretning for de to seneste år.

- Oversigt over rapporteringssystem samt eksempler på rapporter (økonomi-/målrapporter og lignende) samt løbende rapportering til byrådet/kommunalbestyrelsen.
- Beskrivelse af igangværende og nyligt gennemførte projekter i kommunen, hvad angår organisation og produktion af serviceydelser, herunder også tværsæktorielle projekter.
- Informationsbrochurer om kommunen, oversigtsbrochurer om kommunens serviceudbud samt brochurer, som viser særskilte institutioners udbud og/eller lokale serviceudbud i de forskellige dele af kommunen, servicedeklarationer, særlig information til nytilflyttere/fremmedsprogede/handicappede etc.
- Redegørelser fra revisionen og andre eksterne.
- Overordnede og tværgående politikker, fx sundhed, miljø mm.
- Information som sendes ud til borgerne, fx aviser, pjecer mm.
- Evalueringer, kvalitetsmålinger, brugertilfredshedsundersøgelser eller andre eksempler på brugerinddragelse.
- Mål- og handlingsplaner, herunder aftaler/planer helt ned på institutionsniveau.
- Dokumentation af gennemført intern kontrol.
- Kompetenceudviklingsplaner, koncept for MUS, planer for lederuddannelse, ledernetværk mm., eksempler på introduktionsmateriale til nye medarbejdere.
- Strategidokumenter, fx IT-strategi, kommunikationsstrategi, erhvervsstrategi, kulturstrategi, rekrutteringsstrategi, kompetenceudviklingsstrategi.
- Eventuelle omverdensanalyser, SWOT-analyser, etc.
- Dokumentation for evt. interne tilbud til politikerne (medietræning, pc-hjælp, trivselsundersøgelse, etc.).
- Eksempler på eventuelle analyser, hvor kommunen sammenlignes med andre kommuner eller med private aktører, eller eksempler på samarbejdsprojekter med andre kommuner/private mm.
- Eksempler på evt. kommunal deltagelse i diverse internationale netværk, udvekslingsaftaler, studieture mm.

Efter en gennemgang af dokumenterne mødes konsulenterne med kommunaldirektøren, som giver en kort introduktion til kommunen, dens organisering, styringskoncept mm.

Herefter afholdes et eller flere gruppeinterview(s) med alle kommunens stabschefer, dvs. økonomichefen, personalechefen, IT-chefen, erhvervschefen, kvalitetschefen, sekretariatschefen eller andre chefer, som kommunen har vurderet har et overordnet perspektiv på kommunen.

Dagens sidste interview er med borgmesteren og andre ledende politikere fra kommunen fx økonomiudvalget.

Herefter gennemgår konsulenterne alle 155 spørgsmål i Kommunekompasset for at få overblik over, hvilke spørgsmål dagens dokumentgennemgang og interviews allerede nu har givet svar på, hvilke spørgsmål kræver yderligere oplysninger, hvilke oplysninger som skal trianguleres ved andre interview, og hvilke spørgsmål er endnu ikke besvaret. På baggrund af gennemgangen revideres planen for, hvilke spørgsmål der skal stilles til næste dags gruppeinterviews.

Dag 2

Dagen starter med et gruppeinterview med direktionen på ca. 1½ time. Efter en kort pause interviewes kommunens fag- eller områdechefer, dvs. chefer for skoleområdet, socialområdet, sundhed og omsorg, teknik og miljø, kulturområdet osv. Herefter foretages interviews med to grupper af forskellige institutionsledere fra skoler, sociale tilbud, ældreplejen, dagtil-

bud eller andre større institutioner. Dagens sidste interview er med kommunens medarbejderrepræsentanter fx fra hovedMED.

Efter interviewene gennemgår konsulenterne igen de 155 spørgsmål i Kommunekompasset for at se, om der stadig mangler svar på nogle af spørgsmålene.

Dag 3

På tredjedagen foretages evt. supplerende interview, hvis der mangler svar på nogle af spørgsmålene i Kommunekompasset. Herefter forbereder konsulenterne en præsentation af målingens foreløbige resultater, og dagen afsluttes med at præsentere det foreløbige resultat af målingen for kommunaldirektøren og kontaktpersonen.

Afrapportering

Afrapporteringen af resultaterne fra målingen med Kommunekompasset foregår lidt forskelligt afhængigt af hvem, der er evaluator 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. I Norge giver KS-K en hovedrapport svarende til den svenske, hvor kommunens resultater for hvert tema præsenteres og sammenlignes med gennemsnittet for andre kommuner.

De norske kommuner, der får foretaget en måling af Harald Baldersheim og/eller 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 evaluators over skuldrene og til at få konkret svar på, hvilke underspørgsmål de ikke har fået maksimum point på. Kommunerne får lejlighed til at kommentere på den tekniske rapport og gøre opmærksom på evt. fejl og mangler, hvorefter den endelige hovedrapport udarbejdes.

KREVI fulgte i pilottesten proceduren med at fremsende en teknisk rapport til gennemsyn, inden hovedrapporten blev udarbejdet. Dette blev valgt, da der var tale om en test af redskabet og for at kvalitetssikre målingerne med Kommunekompasset.

Den skriftlige rapport suppleres endvidere med evaluatorernes mundtlige fremlæggelse for relevante personer i kommunen.

BILAG B: PILOTTESTENS FORLØB

Baggrunden for projektet

I maj 2008 var KREVI på studietur i Norge for at se nærmere på brugen af standardiserede målinger, herunder de norske erfaringer med evalueringsredskabet Kommunekompasset. Studieturen var startskuddet til idéen om at afprøve redskabet i Danmark og gennemføre et pilotprojekt med danske kommuner.

Idéen om en pilottest af Kommunekompasset i Danmark blev første gang præsenteret i august 2008 på et møde for Kommunaldirektørforeningens østjyske kreds, som var positiv over for projektet.

KREVI igangsatte derfor pilotprojektet og udvalgte i samarbejde med kommunaldirektørforeningen de fem danske kommuner, som skulle teste Kommunekompasset: Ringkøbing-Skjern, Silkeborg, Odder, Stevns og Sorø. Der blev i udvælgelsen af kommuner tilstræbt variation i forhold til geografisk beliggenhed, kommunestørrelse og sammenlægningsstatus. Det afgørende udvælgelseskriterium var dog interesse for udvikling og for Kommunekompasset som redskab, da erfaringerne fra Norge og Sverige viste, at det er vigtigt at have nogen i organisationen, som brænder for projektet, hvis kommunen skal få udbytte af en måling med Kommunekompasset.

Forberedelse af pilottesten

Forud for pilottesten foretog KREVI en erfaringsindsamling i tre norske og tre svenske kommuner for at forberede KREVI og pilotkommunerne bedst muligt på projektet. Resultatet blev til rapporten "Kommunekompasset – erfaringer fra Skandinavien", som videregav de svenske og norske kommuners erfaringer med den praktiske proces. Der var blandt andet forslag til måder, hvorpå en kommune kan organisere arbejdet forud for en kommunekompassmåling, samt inspiration til hvordan kommunen efterfølgende kan arbejde med målingens resultater.

Primo februar blev KREVI's konsulenter uddannet i Kommunekompasset af Morten Øgård, professor ved Agder Universitet og en af ophavsmændene til Kommunekompasset. Derefter afholdt KREVI et kick-off møde for de fem pilotkommuners kommunaldirektører og kontaktpersoner for at orientere om forløbet af pilotprojektet. Kommunerne fik herefter resten af februar til at forberede sig på målingerne.

KREVI forberedte sig også på målingerne, blandt andet ved at lade to af konsulenterne tage til Lund for at opleve en kommunekompassmåling foretaget af SKL (Sveriges Kommuner och Landsting).

December 2008	Januar 2009	Februar 2009	Marts 2009	April 2009	Maj 2009	Juni 2009
Evaluering af svenske og norske erfaringer med kommunekompasset	Pilottest					
	Afklaringsfase i kommunerne	Måling / rapportskrivning		Afreportering	Erfaringsopsamling	

Pilottesten

I marts måned gennemførtes selve målingerne med Kommunekompasset:

- Ringkøbing-Skjern d. 4 – 6. marts 2009 (Morten Øgård deltog)
- Silkeborg d. 11. – 13. marts 2009 (Morten Øgård deltog)
- Odder d. 11. – 13. marts 2009
- Stevns d. 23. – 25. marts 2009
- Sorø d. 23. – 25. marts 2009

Målingerne blev tilrettelagt sådan, at Morten Øgård og alle KREVI's konsulenter deltog i den første måling i Ringkøbing-Skjern for at få en fælles oplæring i metoden. Morten Øgård deltog også i den efterfølgende måling i Silkeborg Kommune sammen med to af KREVI's konsulenter. Samtidig hermed foretog de to KREVI-konsulenter, som deltog i kommunekompassmålingen i Lund, en måling på egen hånd i Odder Kommune – dog med sparring fra Morten Øgård. De to sidste målinger i Stevns og Sorø blev foretaget af konsulenterne på egen hånd. Princippet har således været, at KREVI's konsulenter skulle have haft erfaring med to kommunekompassmålinger, før end de foretog en måling på egen hånd.

Efter målingerne udarbejdede KREVI de såkaldt tekniske rapporter for kommunerne, som redegjorde for kommunernes pointsum og begrundelsen herfor. De tekniske rapporter var et internt arbejdsredskab i pilottesten og anvendes ikke normalt ved en kompassmåling. KREVI sammenlignede de tekniske rapporter på tværs for at sikre konsistens i pointgivningen, og herefter fik hver af pilotkommunerne mulighed for at se begrundelserne for deres point med henblik på at kvalitetssikre grundlaget for bedømmelsen. Kommunerne fik således mulighed for at rette fejl og misforståelser samt supplere med evt. ekstra materiale. På baggrund af kommunernes kommentarer blev de tekniske rapporter gennemgået endnu en gang for at vurdere, om der skulle foretages justeringer som følge af ny information. Som en sidste kvalitetssikring deltog Morten Øgård i en gennemgang af de tekniske rapporter for at sikre sammenlignelighed i en skandinavisk kontekst. KREVI udarbejdede herefter de endelige hovedrapporter til kommunerne.

Medio maj 2008 var kommunaldirektører og kontaktpersoner inviteret til KREVI til en fælles temadag. På temadagen blev bl.a. de generelle resultater af kompassmålingerne fremlagt, der blev orienteret omkring det videre forløb i de enkelte kommuner og pilotkommunerne præsenterede kort eksempler på interessante processer fra deres egen kommune.

REFERENCER

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

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

KREVI (2009): *Kommunekompasset – erfaringer fra Skandinavi*, www.krevi.dk

Krogstrup, Hanne Kathrine (2006): *Evalueringsmodeller*, Århus, Academica.

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

Regeringen og KL (2007); "Aftalen om kommunernes økonomi for 2008".

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

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