

KREVI

Kommunale resultatindikatorer – kortlægning og kobling med Kommunekompasset

Beskrivelse af resultatindikatormodel

April 2009

1.	INDLEDNING	1
2.	BESKRIVELSE AF TEMAER OG INDIKATORER.....	4
2.1	Offentlighed og demokratisk kontrol	6
2.2	Tilgængelighed og brugerorientering.....	7
2.3	Klarhed i samspillet mellem politikere og administration	8
2.4	Ledelse, decentralisering og delegering	9
2.5	Ledelsesinformation og rapporteringssystemer	9
2.6	Personalepolitik.....	10
2.7	Fornyelses- og innovationspolitik	11
2.8	Lokalsamfundsudvikling	12
3.	KONKRET MODELLERING	14
3.1	Offentlighed og demokratisk kontrol	17
3.2	Tilgængelighed og brugerorientering.....	17
3.3	Klarhed i samspillet mellem politikere og administration	18
3.4	Ledelse, decentralisering og delegering	19
3.5	Ledelsesinformation og rapporteringssystemer	19
3.6	Personalepolitik.....	20
3.7	Fornyelses- og innovationspolitik	21
3.8	Lokalsamfundsudvikling	22

1. INDLEDNING

Denne rapport indeholder en resultatindikatormodel, der er udviklet som en del af projektet: Kommunale resultatindikatorer – kortlægning og kobling med Kommunekompasset.¹ Projektet gennemføres parallelt med KREVI's test af Kommunekompasset i fem danske kommuner.

Rapporten indeholder en beskrivelse af selve resultatindikatormodellen ligesom der redegøres for modelleringen – herunder hvilke komponenter, den indeholder, baggrund for intervallet i tildelingen af point samt en redegørelse for vægtning af indikatorer.

En indikator kan defineres som ”en kvantitativ størrelse, der beskriver indsats, præstationer og/eller udfald af offentlig virksomhed, og implicit eller eksplicit og med en vis stabilitet benyttes i vurdering heraf med tanke på, at denne vurdering skal benyttes i praktiske handlingssituationer, herunder f.eks. politiske, ledelsesmæssige eller fagprofessionelle beslutninger”.²

Det har været ambitionen at opstille minimum tre *resultat*indikatorer for hvert af Kommunekompassets otte temaer, hvilket dog i praksis ikke har kunnet lade sig gøre for alle otte temaer.

Modellen i nærværende rapport indeholder 23 resultatindikatorer, og der er opstillet mellem 2 og 4 indikatorer for hvert tema i kommunekompasset. Udviklingen af modellen er foretaget med udgangspunkt i kortlægning af eksisterende og relevante indikatorer, hvor der i første omgang kunne listes 214 indikatorer, der efter en indledende analyse kunne reduceres til 87, som blev udsat for en nærmere analyse. I det endelige valg af indikatorerne er der taget hensyn til, at de skulle være allerede eksisterende og frit tilgængelige for kommunerne. Kortlægningen af eksisterende resultatindikatorer har også omfattet datakilder, hvortil adgangen kræver betaling, men i den endelige prioritering af indikatorer har det

¹ For mere om projektet og for en mere udfoldet redegørelse for modellens bagvedliggende ræsonnementer henvises til rapporten: NIRAS Konsulenterne 2009: ”Kommunale resultatindikatorer – kortlægning og kobling med Kommunekompasset. Kortlægning, analyse og bruttoliste af indikatorer”, KREVI rapport, april 2009.

² Peter Dahler-Larsen, *Konsekvenser af indikatorer*, KREVI maj 2008

været en grundlæggende præmis, at alle indikatorer i resultatindikatormodellen skal være frit tilgængelige for kommunerne. Indikatorerne er analyseret med udgangspunkt i de såkaldte CREAM³-kriterier. Hovedvægten i vurderingen er baseret på, hvorvidt indikatorerne er relevante, dækkende og valide.

Det skal nævnes, at valg af indikatorer til modellen er taget i lyset af en række overordnede udfordringer i relation til arbejdet med resultatindikatorer i tilknytning til Kommunekompasset. For det første kan det ikke udelukkes, at de resultater, der indgår i modellen, kan være effekt af andre kommunale processer og input end dem, der er omfattet af Kommunekompasset.

For det andet kan det ikke siges præcist, om resultaterne er direkte afledt af de processer der foregår i kommunen. Det kan således ikke postuleres, at de resultatindikatorer, der er identificeret i projektet, er en direkte kausal virkning af de indsatser, der er omfattet af Kommunekompasset. Men der er taget stilling til, hvorvidt det kan sandsynliggøres, at processerne omfattet af Kommunekompasset kan være en *medvirkende årsag* til de resultater, som indikatorerne måler på.

For det tredje er der et *timelag* i relationen mellem processer og resultater i kommunerne. Eftersom modellens resultatindikatorer er blevet genereret på samme tid som processerne er blevet vurderet fra KREVI's side, og idet det skal være muligt at inddrage sammenlignelige resultatindikatorer for andre kommuner, har det ikke været muligt at tage højde for dette timelag. De resultater, der fremkommer i modellen, er således ikke nødvendigvis resultater af de kommunale processer, som der måles og vurderes på i foråret 2009.

For det fjerde er det i forbindelse med kortlægningen blevet klart, at der – på trods af en meget omfattende dansk kommunalstatistik i den eksisterende datamasse – kun findes et begrænset antal relevante indikatorer for *resultater* i form af "output" og "outcome". Dette hænger blandt andet sammen med, at det kan være vanskeligt at kvantificere og måle resultaterne af de kommunale indsatser. Hertil kommer at de resultatindikatorer, der eksisterer, oftest er knyttet til sektorer (f.eks. til dagtilbudsområdet eller folkeskolen) og kun i begrænset omfang dækker hele kommunens virke og de tværgående processer, der er omfattet af Kommunekompasset. Derudover fremstår en meget stor del af den eksisterende datamasse som statistiske grunddata (f.eks. antallet af indskrevne børn i dagtilbud eller antallet af hjemmehjælpsmodtagere). Dette gælder ikke mindst data i Danmarks Statistikbank. Sådanne data er i sin grundform ikke sammenlignelige indikatorer og kan derfor kun i bearbejdet form anvendes i resultatindikatormo-

³ Clear, Relevant, Economic, Adequate, Monitorable.

For yderligere information se Kusek, J. Z. & R. C. Rist (2004): Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System. Washington DC, The World Bank.

dellen. I tilgift hertil kan det i fht. Kommunekompassets temaer være vanskeligt at fastholde de traditionelle begreber i den logiske model, idet resultater af processerne ikke nødvendigvis har karakter af det, der traditionelt betragtes som output og outcome. F.eks. vil budgetoverholdelse kunne tolkes som et resultat af processer omkring ledelsesinformation og rapporteringssystemer, uagtet at udgifter traditionelt karakteriseres som ”input”. Mangel på relevante og valide data for resultater og den begrebslige kompleksitet i fht. resultater af de konkrete processer omfattet af Kommunekompasset betyder, at der i grundlaget for resultatindikatormodellen også indgår indikatorer, der i en produktionsterminologi vil kunne karakteriseres som inputindikatorer men her tolkes som resultater af de kommunale politiske og administrative processer.

Hertil kommer, at flere af de potentielle datakilder ikke indeholder komplette data for alle kommuner og/eller at datagrundlaget kan variere mellem kommunerne da dataenes opgørelsesår ikke fremgår. Det gælder f.eks. Sammenlignelig Brugedrinformation. Andre datakilder er under omlægning/opdatering og giver pt. ikke adgang til de relevante aktuelle data. Det gælder f.eks. Undervisningsministeriets databaser og CEPOS. Endelig betyder systemomlægninger i forbindelse med kommunalreform, kvalitetsreform og/eller mangelfuld dataindberetning at en række data også i Danmarks Statistikbank er forsinkede eller aktuelt kun har sporadisk dækning på kommuneniveau. Det gælder f.eks. oplysninger om modtagere af hjemmehjælp.

Disse begrænsninger og udfordringer har nødvendiggjort en række valg i forbindelse med udviklingen af resultatindikatormodellen. Det har således været en præmis, at resultatindikatorerne skulle være sammenlignelige mellem kommuner, og at det for den enkelte kommune skulle være muligt uden omkostninger at udtrække data for andre kommuner og sammenligne sine resultater med disse. Derudover er der taget højde for, at indikatorerne skulle være relativt enkle og tilgængelige. Det vil sige, at der kun er medtaget indikatorer, der allerede eksisterer, eller som fremkommer ved en relativ simpel beregning med udgangspunkt i statistiske grunddata. Yderligere er der fokuseret på indikatorer, der i videst mulig omfang dækker kommunens samlede virke.

Den endelige prioritering af resultatindikatorer er foretaget af NIRAS Konsulenterne på grundlag af kortlægning og analyse af eksisterende kommunale resultatindikatorer i kombination med en to-faset præsentation og drøftelse af fordele og ulemper ved de mulige resultatindikatorer med KREVI.

2. BESKRIVELSE AF TEMAER OG INDIKATORER

Det norske styringsværktøj Kommunekompasset bygger på otte temaer. Disse er præsenteret i oversigtsform i Tabel 2-1.

Tabel 2-1: Kommunekompassets otte temaer

Kommunekompassets otte temaer	Undertemaer
1. Offentlighed og demokratisk kontrol	Hvordan informeres borgerne? Gælder kommunens generelle informationspolitik Hvordan fremmes borgernes engagement? Hvor god information får borgerne om resultaterne af kommunens virksomhed?
2. Tilgængelighed og brugerorientering	Strategi og "omdømme" forvaltning Hvilke tiltag er sat i værk for at forbedre borgernes overblik? Kan brugerne selv påvirke det servicetilbud de modtager? Gennemføres der borger- og brugerundersøgelser? Hvorledes er klagehåndteringen fra borgere/brugere organiseret? Gennemføres der uddannelse i borgerservice og –betjening?
3. Klarhed i samspillet mellem politikere og administration	Hvordan er kvaliteten i målformuleringsarbejdet? Delegering og ansvarsfordeling mellem politikere og administration - hvor klare er retningslinjer og praksis? Hvordan rapporterer administrationen til politisk niveau? Hvilke muligheder har politikerne for at føre tilsyn med administrationen? Hvordan fremmes den gensidige forståelse af opgaver, roller og spilleregler mellem politikere og administration?
4. Ledelse, decentralisering og delegering	Hvor frit står de decentrale (ydelsesproducerende) institutioner i sin ressourcedisponering? Hvordan varetages det tværsektorielle samarbejde og den tværgående koordination? Kan der tages lokale initiativer med henblik på at skabe indtægtsdækket virksomhed eller etableres samarbej-

Kommunekompassets otte temaer	Undertemaer
	de med eksterne for at styrke tilbuddet fagligt? Klarhed i de administrative lederroller? Hvorledes udøves den administrative ledelsesfunktion overfor de underliggende enheder (udover den rutinemæssige rapportering)?
5. Ledelsesinformation og rapporteringssystemer	Hvor strategisk orienteret er rapporteringssystemet? Hvordan rapporteres der fra tværsæktorielle projekter og aktiviteter? Strategien for at synliggøre omkostninger? Kontrol og opfølgningrutiner?
6. Personalepolitik	Hvor stærkt vægtes personaleudviklingstiltag? Forekommer præstationslønsystemer? Forekommer arbejdsmiljøundersøgelser? Forekommer medarbejdersamtaler? Hvad kendetegner lederudviklingsprogrammet? Hvor systematisk er budgettering og rapportering af oplæring/kompetenceudvikling?
7. Fornyelses- og innovationspolitik	Anvendelse af kvalitetsudviklingssystemer og – sikringssystemer Strategisk serviceudvikling Søges medarbejdernes erfaringer og kreativitet at mobiliseres aktivt? Brug af intranet eller tilsvarende i sagsbehandlingen, ydelsesproduktionen og opfølgning Hvor aktivt benyttes sammenligninger som led i udviklingen af organisationen og ydelserne?
8. Lokalsamfundsudvikling	Hvad gør kommunen for at støtte foreningslivet (de frivillige organisationer)? Kommunens samspil med kulturlivet Kommunen som samarbejdspartner for erhvervslivet Kommunens internationale kontakter

Kommunekompasset vurderer kommunernes processer på grundlag af processer, der er af tværgående karakter og knytter sig til kommunens samlede virke.

Der eksisterer ikke i Kommunekompasset en fuldt udfoldet, sammenhængende og integreret programteori, der peger i retning af, hvilke resultater de konkrete processer i Kommunekompasset tænkes at bidrage til realiseringen af og hvilken kobling der tænkes at være mellem de enkelte temaer og de forventede

de resultater. Det er derfor ikke entydigt, hvilke resultater, de enkelte processer i Kommunekompasset vil kunne foranledige, ligesom der ikke er en entydig kobling mellem de eksisterende resultatindikatorer i Danmark og de resultater, der ønskes dokumenteret i relation til Kommunekompassets processer.

Nedenfor beskrives dels i summarisk form nogle teoretiske overvejelser om, hvilke resultater i form af forandringer, tegn og spor, som potentielt kan forventes at følge af de processer, der er omfattet af hver af Kommunekompassets otte temaer og dels hvilke dimensioner af Kommunekompassets temaer de udvalgte – relevante og tilgængelige – resultatindikatorer kan siges at dække.

2.1 **Offentlighed og demokratisk kontrol**

Dette tema omfatter processer knyttet til at informere og engagere borgerne, og berører således centrale aspekter vedrørende kommunens legitimitet som ramme om det lokale demokrati og borgernes basis for at udfolde deres rolle som oplyste borgere og vælgere i et demokratisk samfund. Et succesfuldt outcome vil her være, at borgerne *er* informerede, engagerede, deltagende og har viden om kommunens virksomhed. Aktuelt eksisterer der ikke sammenlignelige kommunale data, der direkte vil kunne danne grundlag for dokumentation af dette.

De udvalgte indikatorer indenfor dette tema er:

- Samlet vurdering af kommunens hjemmeside
- Stemmeprocent ved kommunalvalg
- Antal kandidater ved kommunalvalg

Den samlede vurdering af kommunens hjemmeside i ”Bedst på Nettet” vurderes som værende en relevant indikator, idet Internettet er det medie, hvorigennem mange af kommunens borgere får information om og bliver oplyst om kommunens samlede virksomhed. Udover den demokratiske kontrol, der ligger i at borgerne kan følge med, så vil en velstruktureret og velformidlet hjemmeside skabe grundlag for veloplyste og engagerede borgere. Derudover vidner en høj score også om, at hjemmesiden giver borgerne mulighed for at deltage i debat og direkte engagere sig.

Hvor en vurdering af kommunens hjemmeside kan ses som udtryk for borgernes mulighed for at få grundlæggende information og viden om kommunen, så siger den ikke så meget om, hvor meget borgerne direkte engagerer sig og deltager i lokaldemokratiet. Denne dimension af temaet vil bl.a. kunne afdækkes ved se på tal for fx deltagelse i borgermøder, brugerbestyrelser og lokalpolitiske debatfora eller borgersurveys. Aktuelt eksisterer der ikke data af denne art, som er natio-

nalt tilgængelige og muliggør sammenligning mellem kommuner. Deltagelse og engagement kan dog også siges at komme til udtryk ved de kommunalvalg, der afholdes hvert fjerde år. Stemmeprocenten ved kommunalvalg vurderes i høj grad som en relevant indikator for borgernes lyst til at deltage i kommunens virke. En høj stemmeprocent kan også ses som udtryk for velinformerede og engagerede borgere. Antallet af opstillede kandidater ved kommunalvalget er også et relevant outputbaseret grundlag for at sige om borgerne er engagerede i lokalpolitikken og har mod på at deltage.

2.2 Tilgængelighed og brugerorientering

Dette tema omfatter kommunens Brugerorientering og tilgængeligheden af service for kommunens brugere, som lever op til deres krav og forventninger. Relevante outcome-indikatorer vil her være, om borgerne har overblik over de kommunale servicetilbud, oplever at servicen er tilgængelig og fleksibel i fht. borgerens behov, oplever der er kvalitet i borgerservice og -betjening samt føler sig godt og upåklageligt informeret om grundlaget for kommunens afgørelser.

De udvalgte indikatorer indenfor dette tema er:

- Den kommunale hjemmesides åbenhed og nytteværdi
- Hovedbibliotekets åbningstid pr. uge
- Klagesager pr. 10.000 indbyggere

I mangel af landsdækkende data, der er sammenlignelige på kommuneniveau, om borgernes *tilfredshed* med bl.a. servicens tilgængelighed og mulighederne for at vælge, så er der udvalgt en indikatorer, som siger noget om servicetilgængelig og omfanget af servicetilbud på kommunens hovedbibliotek - åbningstid pr. uge. Hovedbibliotekerne fungerer også mange steder som deciderede borgerservicecentre, hvilket gør deres åbningstid særlig relevant i mangel af tilgængelig data for åbningstider for rådhus eller rigtige borgerservicecentre. Det kunne også være relevant at inddrage øvrige indikatorer for servicetilgængelighed, men for de tre store kommunale sektorområder, er det kun på børnepasningsområdet, der findes en valid og tilgængelig indikator, nemlig dækningsgraden for 0-5 årige. Dækningsgraden for dagtilbud kunne have været suppleret af indikatorer på de to andre sektorspecifikke områder, men da data for servicetilgængelighed på ældreområdet ikke er komplette, og da alle børn er indskrevet i skole, er dette ikke gjort. Dækningsgraden kan ses som et udtryk for, hvor stor en andel af kommunens børn, der er dagtilbud tilgængelige for, men da der er pasningsgaranti på området, ville en sådan indikator også være en afspejling af pasningsbehovet og dermed indirekte et mål for urbaniseringsgrad eller kvinders erhvervsfrekvens, der ikke kan karakteriseres som resultatindikatorer.

Derudover er vurderingen af kommunens hjemmesides åbenhed og nytteværdi fundet relevant som indikator, da en høj score her vil være udtryk for en åbenhed, der gør kommunen og dets servicetilbud mere tilgængelige for kommunens borgere. Ligesom det kan ses som udtryk for, at kommunen er åben for at give dets borgere indflydelse. Indikatoren dækker bl.a. over om kommunens borgere kan se en oversigt over kommunens institutioner på hjemmesiden og om der er indarbejdet brugervurderinger på siden.

Endelig inddrages en samlet indikator for antallet af klager over kommunale afgørelser, der indbringes for de statslige ankenævn, idet dette til dels kan tolkes som udtryk for at kommunen ikke har kommunikeret tilstrækkeligt og præcist om grundlaget for afgørelsen og den interne klagehåndtering i kommunen.

2.3 **Klarhed i samspillet mellem politikere og administration**

Tema 3 vedrører kvaliteten i målformuleringsarbejdet og samspillet mellem det politiske og administrative niveau mht. ansvarsfordeling, information, opgaver, roller og spilleregler. Resultaterne af dette samspil skulle gerne komme til udtryk i klare mål og en fælles forståelse af såvel mål som ansvars-, opgave- og rollefordeling mellem politisk og administrativt niveau.

De udvalgte indikatorer indenfor dette tema er:

- Budgetteret driftsresultat pr. indbygger
- Finansiell egenkapital pr. indbygger
- Likviditet efter kassekreditreglen pr. indbygger

I mangel af sammenlignelige data om, hvorvidt der er en fælles forståelse mellem det politiske og det administrative niveau, inddrages i stedet indikatorer, der omhandler tværgående forhold, som politikerne og administrationen har et fælles ansvar for. Det være sig sikringen af en sund økonomi, en god økonomistyring og økonomiske reserver til at imødegå usikkerheder og tab. Gode økonomiske resultater kan altså – selv om mange andre faktorer selvfølgelig spiller ind – være udtryk for en fornuftig afklaring og et godt samarbejde mellem politikere og administration.

Det budgetterede driftsresultat siger noget om, hvorvidt samspillet mellem politikere og embedsmænd i budgetprocessen resulterer i et budget med balance på driften og dermed en sund balanceret økonomi med råderum til afdrag på lån, nye investeringer og styrkelse af likviditeten. Den sunde økonomi vil også afspejles i den finansielle egenkapital samt i kommunens likviditet efter kassekreditreglen, der begge kan tolkes som udtryk for om politikere og embedsmænd i

fællesskab har påtaget sig ansvaret for at sikre finansielle ressourcer til at imødegå fremtidige udfordringer. For likviditet efter kassekreditreglen er der endvidere det lovgivningsmæssige krav, at denne skal være positiv.

2.4 **Ledelse, decentralisering og delegering**

Tema 4 vedrører indholdet i og graden af decentralisering til institutioner, varetagelsen af tværgående samarbejde og koordination, klarheden i de administrative lederroller og udøvelsen af den administrative ledelsesfunktion.

Decentralisering af ansvar for opgaveløsning og økonomi til institutioner og decentrale enheder fører ideelt set til en større budgetansvarlighed og en mere optimal ressourceudnyttelse i de enkelte institutioner, og i forlængelse heraf, at brugerne af de berørte serviceydelser på bl.a. dagtilbuds-, skole- og ældreområdet i højere grad modtager service i overensstemmelse med deres præferencer og dermed også en større brugertilfredshed.

De udvalgte indikatorer indenfor dette tema er:

- Budgetoverskridelse på dagtilbudsområdet
- Budgetoverskridelse på folkeskoleområdet
- Budgetoverskridelse på ældre- og handicapområdet

I mangel på brugertilfredshedsundersøgelser fokuseres i udvælgelsen af relevante indikatorer på den økonomiske ansvarlighed, der kan forventes afledt af decentralisering. De tilgængelige indikatorer, som er fundet relevante, omhandler budgetoverskridelser på de tre store kommunale serviceområder: dagtilbuds-, folkeskole- samt ældre- og handicapområdet. Antagelsen er, at hvis decentraliseringen er stor på disse områder, vil der være mindre budgetoverskridelser, fordi der på institutionsniveau vil være en højere grad af budgetansvarlighed. De udvalgte indikatorer er altså ikke mål for brugertilfredshed med udbud og kvalitet af den service decentrale enheder kan udbyde, men udelukkende for større omkostningsbevidsthed. Operationaliseringsmæssigt måles budgetoverskridelserne i fht. de oprindelige budgetter for året og indfanger ikke tillægsbevillinger og decentrale institutioners eventuelle overførsel af midler fra et år til et andet.

2.5 **Ledelsesinformation og rapporteringssystemer**

Temaet vedrører kommuneinterne afrapporterings-, kontrol- og opfølgningssystemer. Dvs. om det politiske niveau og den administrative topledelse har tilstrækkelig og aktuel viden om drift, omkostninger, målopfyldelse, budgetoverholdelse mv. til styre, følge op og korrigere kursen, hvis det er nødvendigt. Hvis

ikke det er tilfældet, kan det fx give udslag i, at budgetterne skrider eller ressourcerne ikke anvendes i overensstemmelse med de politiske målsætninger.

De udvalgte indikatorer indenfor dette tema er:

- Realiseret driftsresultat pr. indbygger
- Budgetoverskridelse – skattefinansierede nettodrifudsgifter

De udvalgte indikatorer er begge af økonomisk karakter og siger noget om kommunens økonomistyring. Det realiserede driftsresultat kan ses som udtryk for i hvilken grad, kontrol og rapporteringssystemerne har understøttet budgetoverholdelse og realiseringen af et resultat, der giver grundlag for en sund balanceret økonomi. Tilsvarende tolkes budgetoverskridelser som udtryk for utilstrækkelig økonomistyring.

De tilgængelige indikatorer kan altså kun siges at dække den dimension af temaet om ledelsesinformation og rapportering, der går på økonomistyring. Det kunne også have været relevant, at se på den politiske og administrative ledelses tilfredshed med ledelsesinformationen samt revisions- og tilsynsrapporter. Disse typer af viden eksisterer der dog ikke systematiske og sammenlignelige kommunale data for.

2.6 **Personalepolitik**

Temaet personalepolitik vedrører processer, der samlet sigter mod at skabe medarbejdertrivsel og et attraktivt og stimulerende arbejdsmiljø præget af læring og faglig og personlig udvikling.

Som outcome-indikatorer vil data fra arbejdspladsvurderinger (APV), trivselsundersøgelser samt deltagelse og fagligt udbytte af efteruddannelsesaktiviteter kunne være relevante, men denne type data er ikke umiddelbart tilgængelige. Det kunne også være relevant at koble oplysninger om borgernes oplevelse af mødet med det kommunale personale til temaet, men heller ikke dette er muligt på med det eksisterende datagrundlag.

De udvalgte indikatorer indenfor dette tema er:

- Personaleafgang (pct.) for kommunens medarbejdere
- Sygefraværdsdage blandt kommunens medarbejdere

I mangel af direkte vurderinger af arbejdsmiljøet, er omfanget af sygefravær og personaleomsætning udvalgt som relevante resultatindikatorer. En høj personaleomsætning blandt kommunens medarbejdere kan være en relevant indikator

for, at den brede personalepolitik ikke fungerer. Føler medarbejderne ikke, de trives, eller udvikler sig, så vil de naturligt være mere tilbøjelige til at søge væk fra deres kommunale arbejdsplads. Og omvendt må et godt og attraktivt arbejdsmiljø må alt andet lige antages at føre til, at medarbejderne har større lyst til at komme på arbejde i det daglige og i mindre grad er tilbøjelige til at ønske andet arbejde.

Et dårligt, psykisk belastende og stressende arbejdsmiljø kan tilsvarende føre til øget sygefravær, ligesom et højt sygefravær i sig selv kan være en belastning for arbejdsmiljøet.

2.7 **Fornyelses- og innovationspolitik**

Dette tema omfatter tiltag, der må antages at bidrage til, at der skabes fornyelse og innovation, at servicen leveres på grundlag af den nyeste viden og at der gennem sammenligninger og strategisk serviceudvikling udvikles en mere effektiv og rationel anvendelse af ressourcerne.

Det er ikke muligt at opstille et mål for resultatet af kommunens fornyelsespolitik – fx den samlede effektivitet eller innovation – så dokumenterbare resultater vil skulle findes i forhold til specifikke og konkrete servicefunktioner og muligheder for borgerne.

De udvalgte indikatorer indenfor dette tema er:

- Digital selvbetjening på kommunens hjemmeside
- Indikator for konkurrenceudsættelse
- Samlet omgørelsesprocent i klagesager

Vurderingen af mulighederne for digital selvbetjening på kommunes hjemmeside vurderes som en relevant indikator for kommunens fornyelsespolitik, idet digital selvbetjening i sig selv må betegnes som udtryk for fornyelse. Selvbetjeningsløsninger dækker bl.a. over muligheden for at downloade blanketter, bestille materiale, indsende oplysninger ved hjælp af webformularer samt betale online, og den digitale selvbetjening bidrager til at gøre kommunernes administration mere effektiv. Indikatoren vil naturligvis kun dække en flig af de teknologiske og IT-baserede muligheder en kommune giver, lige som den heller ikke siger noget om, hvorvidt borgerne eller forvaltningen til fulde udnytter potentialet i de teknologiske muligheder. Men det er dog en relevant og tilgængelig indikator, og tolkes her bredt også som udtryk for kommunens interne brug af Intranet-løsninger mv.

Mulighederne for frit valg og brugen af konkurrenceudsættelse kan tolkes som udtryk for fornyende og innovative organisationsformer. Graden af konkurrenceudsættelse – dvs. andelen af de kommunale opgaver, hvor private leverandører, kommunen selv og andre kommunale aktører kan byde på opgaveløsningen – vil i dette lys kunne tolkes som et resultat af fornyelsespolitik.

Omgørelsesprocenten i klagesager er en indikator for om kvalitetssikringssystemerne effektivt sikrer mod, at der sker formelle eller faglige fejl i sagsbehandlingsforløb. Hvis kommunen har en høj omgørelsesprocent, må det alt andet lige være et udtryk for, at den interne kvalitetssikring af sagsbehandlingen ikke er så god som den burde være. Der anvendes en samlet indikator for klagesager i Beskæftigelsesankenævnet, de Sociale nævn og Klagenævnet for vidtgående specialundervisning.

2.8 Lokalsamfundsudvikling

Tema 8 har fokus rettet mod kommunens samspil med forenings-, kultur og erhvervsliv. Positive resultater vil være et rigt og varieret forenings- og kulturliv med mange kulturelle aktiviteter og aktiv borgerdeltagelse og et levende erhvervsliv præget af iværksætterier og innovation.

Som indikatorer kunne det være relevant at inddrage virksomhederne oplevelse af samarbejdet med kommunen omkring udviklingen af erhvervsklimaet og borgernes oplevelse af, om der er et varieret forenings- og kulturliv, der understøtter lokale fællesskaber og lokalsamfundet. Sådanne indikationer på borgernes og erhvervslivets vurdering af kommunens indsats indsamles dog ikke systematisk på kommuneniveau og er derfor ikke tilgængelige som indikatorer.

De udvalgte indikatorer indenfor dette tema er:

- Antal arrangementer på kommunens biblioteker pr. indbygger
- Nettodriftsudgift til kultur pr. indbygger
- Nettodriftsudgift til fritids- og folkeoplysningsområdet pr. indbygger
- Vækstindeks – samlet score

En relevant outputbaseret indikator for temaet er antallet af arrangementer på kommunens biblioteker. Et arrangement er en enkeltstående begivenhed – både med og uden entré – organiseret af biblioteket, typisk med et litterært, kulturelt eller uddannelsesmæssigt formål. Sådanne arrangementer giver mulighed for at borgerne kan engagere sig og udvikle en tilknytning til deres kommune.

Selvom det ville være mere relevant at inddrage borgerne oplevelse af foreningslivet i kommunen, så kan man – i mangel på den form for data – rimeligvis antage, at et rigt forenings- og kulturliv kan integrere lokale fællesskaber og skabe samling på lokalsamfundet. Derfor kan den samlede nettodriftsudgift i budget til fritids- og folkeoplysningsområdet også være en relevant indikator for udbredelsen af fritids- og folkeoplysningsaktiviteter, idet udgifterne på folkeoplysningsområdet er relativt tæt koblet til antallet af foreningsmedlemmer og – aktiviteter. I mangel af data om kulturelle aktiviteter inddrages desuden kommunens nettodriftsudgifter til kultur (biblioteker, museer, biografer, teatre, musikarrangementer og andre kulturelle opgaver), da kommunens økonomiske understøttelse har betydning for den mulige udbredelse af kulturelle aktiviteter. Nettodriftsudgifterne til kultur korrelerer delvist med antallet af arrangementer på kommunens biblioteker (0,29), men ikke mere end de to indikatorer kan siges at afspejle forskellige aspekter af temaet om kommunens rolle i forhold til det lokale kulturliv.

Vækstindekset er lavet som et gennemsnit af den samlede score på fire vækstparametre, nemlig Vækstvirksomheder, Viden og Innovation, Erhvervsmæssige rammebetingelser og Tiltrækningskraft. Vækstindekset er således baseret på indikatorer, der enten afspejler eller påvirker, hvor gode kommunerne er til at skabe gode rammebetingelser for vækstvirksomheder. Det ville have været mere relevant at se på rene tal for iværksætteri – fx antallet af nye virksomheder samt deres overlevelseshastighed – men da sådanne data ikke er frit tilgængelige anvendes vækstindekset. Indekset kan på rimelig vis siges at være relevant som indikator for kommunens evne til at skabe gode betingelser for iværksætteri og erhvervsudvikling.

3. **KONKRET MODELLERING**

Den konkrete modellering af de udvalgte indikatorer beskrives i dette kapitel. Indledningsvist beskrives nogle af de metodiske overvejelser, der lægger til grund for bl.a. vægtningen af indikatorer indenfor hvert tema samt fastlæggelsen af det reelle udfaldsrum for hver indikator, der er afgørende for den konkrete pointgivning. Derudover beskrives de forhold, man er nødt til at være opmærksom på, såfremt resultatindikatormodellen skal anvendes over en længere år-række.

Af hensyn til sammenligneligheden med Kommunekompasset for kommunale processer, der testes af KREVI, er det mest oplagt, at der indenfor hvert tema kan scores mellem 0 og 100 points. Dvs. at den maksimale score indenfor hvert af de otte temaer – uagtet hvor mange indikatorer, der indgår i temaet – er 100 points. Hver resultatindikator vil som udgangspunkt indgå med samme vægt i scoren for et tema. Opereres der således med fire indikatorer inden for en dimension, vil der på hver indikator kunne tildeles mellem 0 og 25 point. Dog kan der være tilfælde, hvor enkelte indikatorer vurderes som værende mere valide og relevante end andre, hvorfor disse vil kunne indgå med større vægt i det samlede mål. Er der et stort overlap mellem to indikatorer, vil det også kunne medføre, at de samlet vægtes lavere, så en enkelt dimension af et kompas-tema ikke tildeles unødigt stor vægt.

Den store udfordring er naturligvis, hvordan man omsætter de enkelte indikatorer til en sammenlignelig score. Enkelte indikatorer – som fx vurderingen af kommunens hjemmeside – har et muligt udfaldsrum fra 0 til 100, mens andre indikatorer – som fx budgetteret driftsresultat – har et muligt udfaldsrum, der potentielt set er meget stort og frem for alt vil variere fra år til år. For at komme udover denne hurdle er det i opstillingen af modellen valgt som en generel regel udelukkende at fokusere på det reelle udfaldsrum for den enkelte indikator i det senest tilgængelige dataår. Dvs. at pointgivningen for en indikator som valgdeltagelse ved kommunalvalg ikke afspejler det teoretisk mulige – men usandsynlige – spænd fra 0 til 100 % valgdeltagelse, men det reelle spænd fra valget i 2005, som er mellem 59 og 82 %.

Eftersom tilgangen med det reelle udfaldsrum vælges, vil pointtildelingen naturligt få et relativt præg, eftersom minimumsscoren på 0 for hver indikator, vil være defineret af den laveste værdi blandt landets kommuner. Et resultat på 0 for en indikator vil derfor ikke nødvendigvis være udtryk for, at resultatet af de kommunale processer er dårligt i kommunen, men blot at det er det dårligste i sammenligning med de øvrige kommuner.

Når pointgivning fastlægges ud fra de reelle minimums- og maksimumsværdier for en indikator, så vil scoren i sagens natur være sårbar overfor outliers/ekstreme cases samt for højre-/venstreskæve data. Man kunne fx forestille sig, at en enkelt kommunes store finansielle egenkapital ville medføre, at kun denne ene kommune ville score maksimumspoints, mens alle øvrige kommuner ville "klumpe sammen" i den nederste fjerdedel af pointskalaen. For at undgå et sådant scenarium indføres et princip om, at for indikatorer hvor skævheden er meget stor, vil hhv. maksimums- og minimumsscoren findes ved at se på øvre og nedre fraktiler i data. Fx vil en maksimalscore ved stor dataskævhed ikke *kun* opnås for den kommune, som har størst værdi på indikatoren, men for alle kommuner, som ligger i den øverste 10 % fraktil. Fraktilafgrænsningen foretages som udgangspunkt symmetrisk, så den minimale score i dette tilfælde tilsvarende tildeles kommuner, der ligger i den nederste 10 % fraktil.

Endelig skal det nævnes, at når der vælges en relativ pointtildeling, hvor der vurderes ud fra det reelle udfaldsrum, så kan det blive nødvendigt at genoverveje den konkrete modellering, hvis modellen tænkes anvendt over en længere årrække. Det reelle udfaldsrum vil nødvendigvis ændre sig år for år, og selv om ændringerne i kriterierne for pointtildeling på kort sigt formentlig ikke vil have nogen betydning, så vil enkelte indikatorer på længere sigt kunne ændre sig i en sådan grad, at modellens beregninger vil skulle korrigeres.

I Figur 3-1 vises en samlet oversigt over de udvalgte indikatorer og deres vægte. Efterfølgende beskrives pointgivning og vægtning mere detaljeret for hvert af de otte Kommunekompostemaer.

Figur 3-1: Oversigt over alle otte temaers indikatorer og deres vægt

1.1 Samlet vurdering af kommunens hjemmeside - max. 50 points	1.2 Stemmeprocent ved kommunalvalg - max. 25 points	1.3 Antal kandidater ved kommunalvalg pr. stemmeberettiget - max. 25 points	
2.1 Den kommunale hjemmesides åbenhed og nytteværdi - max. 33,3 points	2.2 Hovedbibliotekets åbningstider pr. uge - max. 33,3 points	2.3 Klagesager pr. 10.000 indbyggere - max. 33,3 points	
3.1 Budgetteret driftsresultat pr. indbygger - max. 33,3 points	3.2 Finansiell egenkapital pr. indbygger - max. 33,3 points	3.3 Likviditet efter kassekreditreglen pr. indbygger - max. 33,3 points	
4.1 Budgetoverskridelse på dagtilbudsområdet - max. 33,3 points	4.2 Budgetoverskridelse på folkeskoleområdet - max. 33,3 points	4.3 Budgetoverskridelse på ældre- og handicapområdet - max. 33,3 points	
5.1 Realiseret driftsresultat pr. indbygger - max. 50 points	5.2 Budgetoverskridelse - skattefinansierede nettodriftsudgifter - max. 50 points		
6.1 Personaleomsætning - max. 50 points	6.2 Sygefraværsdage - max. 50 points		
7.1 Digital selvbetjening på kommunens hjemmeside - max. 33,3 points	7.2 Konkurrenceudsættelse - max. 33,3 points	7.3 Omgørelsesprocent i klagesager - max. 33,3 points	
8.1 Arrangementer på kommunens biblioteker - max. 16,7 points	8.2 Nettodriftsudgifter til kultur (budget) pr. indbygger - max. 16,7 points	8.3 Nettodriftsudgifter til fritids- og folkeoplysningsområdet (budget) pr. indbygger - max. 33,3 points	8.4 Vækstindeks - max. 33,3 points

3.1 Offentlighed og demokratisk kontrol

Stemmeprocent og antallet af opstillede kandidater ved kommunalvalg vurderes at dække nogenlunde samme dimension omkring deltagelse og engagement under temaet, så de indgår tilsammen med samme vægt som den sidste tredje indikator, der er den samlede vurdering af kommunens hjemmeside.

Der er i opgørelsen af kandidater ved kommunalvalg stor skævhed i data, hvilket medfører, at der for denne indikator ikke tildeles point udelukkende ud fra det reelle udfaldsrum, som går fra 8 til 162 kandidater pr. stemmeberettiget. Skævheden hænger i høj grad sammen med kommunestørrelse, så en maksimumsscore opnås for alle kommuner i øverste 10 % fraktil og en minimumsscore for alle kommuner i nederste 10 % fraktil.

Navn på udvalgt indikator	Værdi der giver score på nul	Værdi der giver maxscore	Indikators maxscore	Bemærkning
1.1 Samlet vurdering af kommunens hjemmeside	52,0	93,0	50	
1.2 Stemmeprocent ved kommunalvalg	58,7	81,8	25	Disse indikatorer indgår med lavere vægt i samlet score for temaet end vurdering af hjemmeside. Score for indikator 1.3 er korrigeret for dataskævhed.
1.3 Antal kandidater ved kommunalvalg pr. stemmeberettiget	21,4	51,3	25	

3.2 Tilgængelighed og brugerorientering

De tre udvalgte indikatorer er alle vægtet ligeligt. Hver især belyser de forskellige aspekter af temaet tilgængelighed og brugerorientering.

Der er for hovedbibliotekets åbningstider pr. uge en lille skævhed i data, hvilket medfører, at der for denne indikator ikke tildeles point udelukkende ud fra det reelle udfaldsrum, som går fra 19 til 55 timer pr. uge. Skævheden hænger i høj grad sammen med kommunestørrelse, hvor nogle af de mindre kommuners hovedbiblioteker – og særligt ø-kommunernes – har en begrænset ugentlig åbningstid. Så en maksimumsscore opnås for alle kommuner i øverste 2 % fraktil og en minimumsscore for alle kommuner i nederste 2 % fraktil.

Oplysninger om antallet af klager til Det Sociale Nævn og Beskæftigelsesnævne er kun tilgængelige for de fem testkommuner, og det reelle udfaldsrum for alle 98 kommuner kendes ikke. Udfaldsrummet for de fem testkommuner spænder fra 16 til 27 klagesager pr. 10.000 indbyggere, men for at tage højde for va-

riationer mellem de øvrige 93 kommuner er det i modelleringen valgt at bruge et udfaldsrum fra 0 til 50 klagesager som grundlag for pointgivning.

Navn på udvalgt indikator	Værdi der giver score på nul	Værdi der giver maxscore	Indikators maxscore	Bemærkning
2.1 Den kommunale hjemmesides åbenhed og nytteværdi	12,0	50,0	33,3	
2.2 Hovedbibliotekets åbningstider pr. uge	23,7	52,5	33,3	Score for indikator 2.2 er korrigeret for dataskævhed.
2.3 Klagesager pr. 10.000 indbyggere	50	0	33,3	Udfaldsrum estimeret ud fra data for de fem testkommuner

3.3 Klarhed i samspillet mellem politikere og administration

De tre økonomiske indikatorer, der alle kan ses som udtryk for klarhed i samspillet mellem politikere og administration, er vægtet ligeligt.

Der er for den finansielle egenkapital pr. indbygger stor skævhed i data, hvor bl.a. Furesø Kommune ligger som en markant outlier. Selv om enkelte kommuner har en positiv finansiell egenkapital vil korrektionen for datas skævhed medføre, at også enkelte kommuner med begrænset negativ finansiell egenkapital opnår maxscoren. Det er således tilfældet for den øverste 5 % fraktil. Der korrigeres også for dataskævhed – om end i mindre omfang – for likviditet efter kassekreditsreglen. Her får den øverste 2 % fraktil den maksimale score og minimumsscoren tildeles alle kommuner i nederste 2 % fraktil.

Navn på udvalgt indikator	Værdi der giver score på nul	Værdi der giver maxscore	Indikators maxscore	Bemærkning
3.1 Budgetteret driftsresultat pr. indbygger	-1.546,5	3.128,5	33,3	
3.2 Finansiell egenkapital pr. indbygger	-29.345,0	-5.656,2	33,3	Score for indikator 3.2 er korrigeret for dataskævhed.
3.3 Likviditet efter kassekreditsreglen pr. indbygger	-361,9	12.116,4	33,3	Score for indikator 3.3 er korrigeret for dataskævhed.

3.4 **Ledelse, decentralisering og delegering**

De tre udvalgte indikatorer for graden af ledelse, decentralisering og delegering omhandler budgetoverskridelser på de tre store kommunale områder – dagtilbud, folkeskole og ældreområdet (inkl. handicapområdet). Indikatorerne indgår således med samme vægt.

Da det ikke ses som et succeskriterium for decentralisering og delegering, at der bruges færre penge på et område, end der er budgetteret med, så gives den maksimale score – som udgangspunktet – hvis kommunen ikke har nogen budgetoverskridelse på det givne område.

Pga. store dataskævheder for budgetoverskridelser på både folkeskole- samt ældre- og handicapområdet, er der for disse indikatorer korrigeret for skævheden, således at den øverste 10 % fraktil opnår den maksimale score og minimumsscoren tildeles alle kommuner i nederste 10 % fraktil.

Navn på udvalgt indikator	Værdi der giver score på nul	Værdi der giver maxscore	Indikators maxscore	Bemærkning
4.1 Budgetoverskridelse på dagtilbudsområdet	23,6	0,0	33,3	Den maksimale score gives til alle, hvis der ikke er nogen budgetoverskridelse (uagtet størrelse på overbudgettering). Scores for indikator 4.2 og 4.3 er korrigerede for dataskævhed.
4.2 Budgetoverskridelse på folkeskoleområdet	7,4	0,0	33,3	
4.3 Budgetoverskridelse på ældre- og handicapområdet	14,0	0,0	33,3	

3.5 **Ledelsesinformation og rapporteringssystemer**

De to økonomiske indikatorer, der alle kan ses som udtryk for fornuftig ledelsesinformation og rapportering, er vægtet ligeligt.

På samme vis, som det var tilfældet under forrige tema, opnås den maksimale score for indikatoren på den samlede budgetoverskridelse ved værdien 0, dvs. i alle tilfælde, hvor der ikke er tale om en budgetoverskridelse.

Der er for det realiserede driftsresultat anseelig skævhed i data, hvilket betyder, at der korrigeres for dataskævhed, så hhv. den øverste 10 % og 5 % fraktil for

indikatoren opnår den maksimale score og en minimumsscoren tilsvarende tildeles alle kommuner i nederste hhv. 10 % og 5 % fraktil.

Navn på udvalgt indikator	Værdi der giver score på nul	Værdi der giver maxscore	Indikatorers maxscore	Bemærkning
5.1 Realiseret driftsresultat pr. indbygger	-777,5	2184,7	50	Score for indikator 5.1 er korrigeret for dataskævhed.
5.2 Budgetoverskridelse - skatfinansierede nettodriftsudgifter	6,1	0,0	50	Den maksimale score gives, hvis der ikke er nogen budgetoverskridelse (uagtet størrelse på overbudgettering).

3.6 Personalepolitik

De to indikatorer, som indgår under det sjette kompastema om personalepolitik, er vægtet ligeligt, så den maksimale score for begge er 50 points.

Oplysninger om personaleafgang er stillet til rådighed af det Fælleskommunale LønDatakontor for de fem testkommuner, men det reelle udfaldsrum for alle 98 kommuner kendes ikke. Udfaldsrummet for de fem testkommuner spænder fra 18,2 til 19,8 i personaleafgangsprocent men for at tage højde for variationer mellem de øvrige 93 kommuner er det i modelleringen valgt at bruge et udfaldsrum fra 15 til 25 som grundlag for pointgivningen.

Da der ikke er nævneværdig dataskævhed på indikatoren om sygefraværsdage, er der ikke korrigeret i omregningen fra dataværdier til pointscore på denne indikator.

Navn på udvalgt indikator	Værdi der giver score på nul	Værdi der giver maxscore	Indikatorers maxscore	Bemærkning
6.1 Personaleafgang (procent)	25	15	50	Udfaldsrum estimeret ud fra data for de fem testkommuner
6.2 Sygefraværsdage	16,9	7,0	50	

3.7 **Fornyelses- og innovationspolitik**

De tre indikatorer, der kan ses som udtryk for kommunens fornyelses- og innovationspolitik, indgår alle med samme vægt i den samlede pointudregning for temaet.

Pointscoren for omgørelsesprocenter i klagesager er korrigeret for datas skævhed, nulværdier og outliers. Den øvre grænse er således sat ved en omgørelsesprocent på 50 for at undgå at en kommune med kun én klagesag (der bliver omgjort) og en omgørelsesprocent på 100 bliver referencepunkt for beregningen og derigennem betinger en sammenklumpning af mange kommuner i et lille interval i den anden ende af skalaen. Den maksimale score fås omvendt ved en omgørelsesprocent på nul. Den maksimale score tildeles desuden kommuner, hvor der ikke har været klager og en omgørelsesprocent ikke kan beregnes.

Data fordeler sig også skævt for den digitale selvbetjening på kommunens hjemmeside, men da denne pointfordeling kommer fra Bedst på Nettet, og mere har karakter af en absolut skala med faste yderpunkter, er data ikke korrigeret for dataskævhed.

Navn på udvalgt indikator	Værdi der giver score på nul	Værdi der giver maxscore	Indikators maxscore	Bemærkning
7.1 Digital selvbetjening på kommunens hjemmeside	27,0	50,0	33,3	
7.2 Konkurrenceudsættelse	16,1	32,8	33,3	
7.3 Omgørelsesprocent i klagesager	50	0,0	33,3	Score for indikator 7.3 er korrigeret for dataskævhed, nulværdier og outliers.

3.8 Lokalsamfundsudvikling

Indikatorerne for kommunens rolle som nøgleaktør i lokalsamfundet dækker tre forskellige dimensioner af temaet: Kultur, fritids-, forenings- og folkeoplysningsområdet, samt satsningen på erhvervslivet. Disse tre dimensioner er vægget ligeligt, hvilket betyder, at antallet af arrangementer på kommunens biblioteker samt nettodrifudsudgifter til kultur samlet set kun vægter en sjettedel, da de begge dækker kulturdimensionen.

Antallet af arrangementer på kommunens biblioteker og kommunens kulturudgifter er korrigeret på grund af datas skævhed. I begge tilfælde er det den øverste 5 % fraktil, som opnår den maksimale score.

Navn på udvalgt indikator	Værdi der giver score på nul	Værdi der giver maxscore	Indikators maxscore	Bemærkning
8.1 Arrangementer på kommunens biblioteker pr. 10.000 indbyggere	0,0	33,9	16,7	Disse indikatorer indgår med lavere vægt i samlet score for temaet, da de begge kulturdimensionen i kommunens rolle i lokalsamfundsudviklingen. Score for indikator 8.1 og 8.2 er korrigeret for dataskævhed.
8.2 Nettodrifudsudgifter til kultur (budget) pr. indbygger	408,5	1233,0	16,7	
8.2 Nettodrifudsudgifter til fritids- og folkeoplysningsområdet (budget) pr. indbygger	240,1	993,7	33,3	
8.3 Vækstindeks	0,0	100,0	33,3	