
Kommunekompasset

Evaluering af Odder Kommune



KREVI.

KREVI

Odder Kommune har takket ja til at deltage i KREVI's pilottest af evalueringsredskabet Kommunekompasset. I denne rapport præsenteres resultaterne af kommunekompassmålingen.

Rapporten giver indledningsvist en kort præsentation af KREVI's pilotprojekt og en overordnet præsentation af redskabet Kommunekompasset. Derudover rummer rapporten de resultater, som kompassmålingen af Odder Kommune viser. På baggrund af redskabet, gives der en samlet vurdering af kommunen og dens styrker og svagheder inden for otte forskellige temaer, og der gives forslag til, hvor der kan hentes inspiration, hvis kommunen ønsker at arbejde med nogle af de foreslåede områder.

Rapporten er udarbejdet af Eva Holm Iversen og Eli Nørgaard i samarbejde med professor Morten Øgård. Tak til Odder Kommune for deltagelse i KREVI's pilottest af Kommunekompasset. KREVI er alene ansvarlig for den endelige rapport.

KREVI, maj 2009
Peter Holdt-Olesen
Konstitueret direktør

KREVI.

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

T: 7226 9970
F: 7226 9980

ISBN 978-87-92258-32-8 (elektronisk version)

Grafisk design: Designit

INDHOLDSFORTEGNELSE

11/11/2019 11:11:11 AM

1 RESUMÉ

Denne rapport viser resultatet af en måling med Kommunekompasset for Silkeborg Kommune. Målingen er en del af en pilottest, hvor redskabet testes i fem danske kommuner. De øvrige pilotkommuner er Ringkøbing-Skjern, Sorø, Stevn og Odder. Selve målingen er foretaget i perioden 11.-13. marts 2009, og baserer sig på interview med 40 personer samt granskning af kommunens dokumenter.

Kommunekompasset er et værktøj til benchmarking af kommunale processer med henblik på kommunal organisationsudvikling. Redskabet vurderer altså kommunens processer og ikke dens resultater og kan derfor være et supplement til andre metoder til vurdering af kommunen.

I Kommunekompasset betragtes kommunen ud fra idéen om *den kommunale styringskæde*, dvs. idéen om, at det politiske niveau arbejder påvirker arbejdet i administrationen og produktionen af offentlige services, hvilket igen påvirker lokalsamfundet i kommunen. Kompasset ser også på kommunen som arbejdsplads.

Kommunekompasset fokuserer derfor på følgende otte temaer:

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

For hvert af de otte temaer er der opstillet en række indikatorer. Der kan gives op til 100 point inden for hvert tema – dvs. at 800 point er det maksimale.

Rationalet for at gennemføre en kompasmåling er, at kommunen – med en relativ beskedne indsats – kan få en pejling på, hvordan kommunens processer er i sammenligning med andre kommuners processer. På den baggrund kan man vurdere, om der er områder, hvor man ønsker at udvikle sig, og man får samtidig også oplysninger om, hvor man kan søge inspiration til denne udvikling. Kommunekompasset anvendes internationalt – særligt i Norge og Sverige. Derfor giver en kompasmåling også rig lejlighed til at lære af andre landes kommuner.

Odder Kommune får samlet set 377 point i kompasmålingen. Fordelingen på de otte temaer fremgår af tabellen:

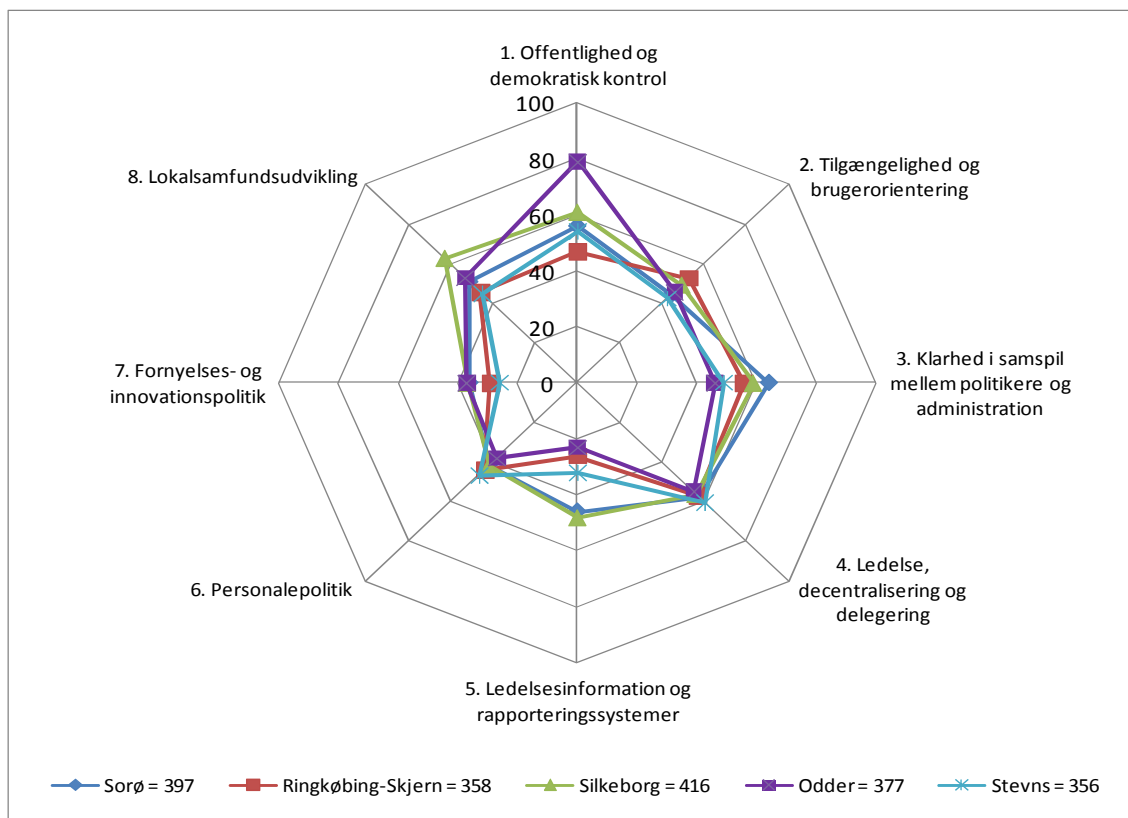
Tabel 1.1. Odder Kommunes pointfordeling på de otte temaer.

Tema	Point
1 Offentlighed og demokratisk kontrol	79
2 Tilgængelighed og brugerorientering	46
3 Klarhed i samspillet mellem politikere og administrationen	46
4 Ledelse, decentralisering og delegering	55
5 Ledelsesinformation og rapporteringssystemer	23
6 Personalepolitik	38
7 Fornyelses- og innovationspolitik	37
8 Lokalsamfundsudvikling	53
I alt	377

Odder Kommune får det højeste antal point på tema 1 "Offentlighed og demokratisk kontrol". Det skyldes især kommunes arbejde omkring OdderNettet, herunder information til borgere, tv-transmission af byrådsmøder, fremme af borgernes engagement via debatfora, borgerpanel m.v. Det næsthøjeste pointtal gives på tema 4 "Ledelse, decentralisering og delegering". Det er særligt de decentrale ledeses råderum, der giver mange point. Odder Kommune får sit laveste pointtal på tema 5 "Ledelsesinformation og rapporteringssystemer". Her er et udviklingspotentiale i forhold til at arbejde med rapportering og opfølgning på aktivitets-, produktivitets- og kvalitetsmål.

Nedenfor vises Odder Kommunes pointscore i forhold til de øvrige pilotkommuners score.

Figur 1.2: Sammenligning af Odder Kommunes pointscore med de andre pilotkommuner.



Det fremgår af figur 1.2., at Odder Kommune i sammenligning med de øvrige pilotkommuner, klart er den kommune, som får det største antal point indenfor tema 1 "Offentlighed og demokratisk kontrol". Odder Kommune kan i særlig grad inspirere de andre pilotkommuner inden for dette tema. Men Odder Kommune kan også blive inspireret af de andre pilotkommuner. Såfremt man f.eks. ønsker at udvikle sig inden for tema 5 "Ledelsesinformation og rapporteringssystemer", kan man finde inspiration til dette i Sorø og Ringkøbing-Skjern Kommune, som på forskellige måder arbejder med rapportering og opfølgning på aktivitets-, produktivitets- og kvalitetsmål. Der gives i selve rapporten flere eksempler på, hvor Odder Kommune kan blive inspireret af de andre pilotkommuner.

Det fremgår endvidere af figur 1.2., at pilotkommunerne – trods deres forskelle – ligner hinanden ganske meget. Odder Kommune kan derfor også med fordel hente inspiration fra andre kommuner uden for landets grænser f.eks. norske og svenske kommuner. Inden for tema 5 "Ledelsesinformation og rapporteringssystemer" kan man f.eks. søge inspiration i Uddevalla Kommune i Sverige, hvor man arbejder med balanceret rapportering og opfølgning som en integreret del af den løbende budgetopfølgning. Der gives i selve rapporten flere

eksempler på, hvor Odder Kommune kan blive inspireret af andre kommuner uden for landets grænser.

2 INDLEDNING

I foråret 2008 var KREVI på studietur i Norge med det formål at indsamle internationale erfaringer med resultatmålinger. I den forbindelse stiftede KREVI bekendtskab med Kommunekompasset – et værktøj til kommunal organisationsudvikling.

Kommunekompasset bliver nogle steder beskrevet som et resultatmålingsværktøj til trods for, at det faktisk ikke måler på kommunens resultater, men derimod på den kommunale forvaltnings processer og systemer. En måling med Kommunekompasset siger derfor ikke noget om, hvorvidt en kommune har mere tilfredse borgere eller bedre kvalitet i dens serviceydelser sammenlignet med en anden kommune, men en kommunekompassmåling fortæller noget om, hvorvidt kommunen har processer og systemer, som sikrer en systematisk brug af og reaktion på borgertilfredshedsundersøgelser, 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 mere på resultater.

Principperne bag Kommunekompasset er blevet brugt i mere end 12 forskellige lande – lige fra Namibia til New Zealand, og redskabet er særligt udbredt i Norge og Sverige, hvor omkring 65 norske og 75 svenske kommuner er blevet målt med Kommunekompasset.

Derfor igangsatte KREVI et pilotprojekt for at teste om danske kommuner i lige så høj grad som svenske og norske kommuner finder Kommunekompasset brugbart til udvikling af kommunen¹.

I alt deltager fem danske kommuner i projektet. Foruden Odder Kommune medvirker også Ringkøbing-Skjern Kommune, Silkeborg Kommune, Sorø Kommune og Stevns Kommune.

Udvælgelsen af kommunerne er sket i samarbejde med kommunaldirektørforeningen. Der er i udvælgelsen af kommuner tilstræbt variation i forhold til geografisk beliggenhed, kommunestørrelse og sammenlægningsstatus. Det afgørende udvælgelseskriterium har dog været interesse for udvikling og for Kommunekompasset som redskab, idet erfaringerne fra Norge og Sverige viser, at det er vigtig at have nogen i organisationen, som brænder for projektet, hvis kommunen skal få udbytte af en måling med Kommunekompasset.

I denne rapport præsenteres alene resultaterne af målingen med Kommunekompasset, og der gives ingen vurdering af selve redskabet. KREVIs evaluering af Kommunekompasset som redskab vil blive præsenteret i en særskilt rapport, som forventes færdig ultimo 2009.

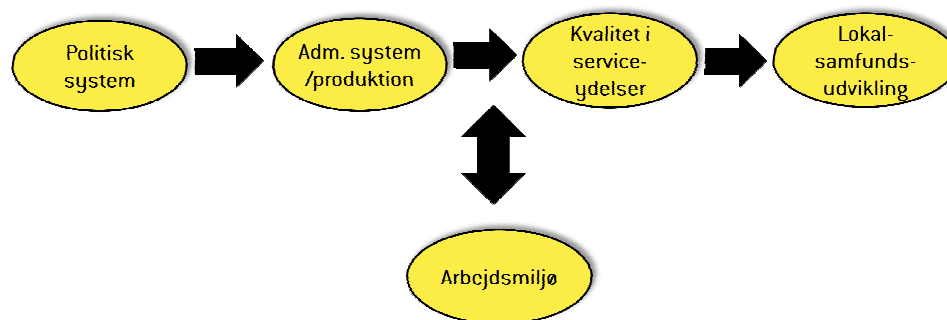
¹ Se KREVI, 2009: "Kommunekompasset – erfaringer fra Skandinavien"

3 HVAD ER KOMMUNEKOMPASSET?

Kommunekompasset er et værktøj til *benchmarking* af kommunale processer med henblik på kommunal organisationsudvikling. Det giver grundlag for sammenligninger med andre kommuner og med egen udvikling over tid. Det giver dermed en kommune information om, hvor man står i forhold til andre – f. eks. foregangskommuner – og information om, hvad man kan gøre for at komme videre. Kommunekompasset er altså et redskab til udvikling af kommunen gennem *sammenligning og læring*.

Kommunekompasset analyserer kommunen ud fra idéen om *den kommunale styringskæde*, dvs. idéen om, at det politiske niveau arbejder på påvirker arbejdet i administrationen og produktionen af offentlige services, hvilket igen påvirker lokalsamfundet i kommunen. Kommunekompasset ser på de forskellige aspekter i styringskæden samt på kommunens rolle som arbejdsplads, hvilket er illustreret i figur 3.1 nedenfor.²

Figur 3.1 Kommunekompassets perspektiv på kommunen.



Ud fra ovenstående betragtning kan kommunen ansues som bestående af fire systemer, der spiller sammen, men hvor kommunens rolle varierer. De fire systemer er kommunen som politisk system, som serviceproducerende virksomhed, som arbejdsplads og som udvikler af lokalsamfundet. Til hver af disse fire funktioner kan knyttes nogle værdier for, hvad der udgør god kommunal praksis. De værdier, som i Kommunekompasset forstås som god kommunal praksis, er gengivet i tabel 3.2 nedenfor.³

Tabel 3.2 Kommunekompassets perspektiv på kommunen

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

² Baldersheim & Øgård, 1997: 10.

³ Baldersheim & Øgård, 1997: 12

Kommunekompasset bygger på følgende antagelser om, hvad der er værdifuldt i de fire systemer:

Politisk system: For at borgerne skal kunne udøve demokratisk kontrol over lokalpolitikkerne, er det en forudsætning, at de har viden om den lokale politik og forvaltning gennem offentlighed. Offentlighed betyder både tilgængelig og forståelig information til borgerne samt debat og deltagelse fra borgernes side. Politikernes kontrol med forvaltningen er et led i den demokratiske ansvarskæde. Politikernes kontrol er afhængig af deres evne til at formulere mål og beslutninger samt af kvaliteten af den information, som de modtager fra forvaltningen.

Virksomhed: Her vurderes kommunens evne til at omsætte tildelte ressourcer til serviceydelser, som indbyggerne er tilfredse med. Jo færre ressourcer, der benyttes for at opnå en given grad af tilfredshed, jo bedre er systemets tilpasningsevne.

Arbejdsplads: Her vurderes, om organisationen mobiliserer de menneskelige ressourcer og formår at udnytte, fastholde og udvikle medarbejdernes viden og kreativitet.

Nøgleaktør i lokalsamfundet: I de fleste lokalsamfund er kommunen en vigtig aktør, som påvirker levevilkår og livskvalitet, og som dermed bidrager til at opretholde bosætning og lokalsamfundet. I mange kommuner er det et mål at holde på indbyggerne og at øge indbyggertallet. Det er derfor relevant at undersøge, hvordan kommunen spiller sammen med andre aktører – foreninger, kulturliv, erhvervsliv mv. – for at gøre kommunen til et godt sted at bo. I globaliseringens tidsalder vurderes det også som værdifuldt for kommunen at deltage på arenaer uden for kommunen – også internationalt – for at fremme lokalsamfundets udvikling.

Kommunekompasset vurderer kommunen ud fra, hvor godt den honorerer de ovennævnte værdier. Kommunekompasset forsøger at beskrive *kommunens faktiske systemer, rutiner og programmer* på otte forskellige temaer, dvs. kommunens iværksatte tiltag, fungerende procedurer og løbende forvaltningsprocesser. Den kommune, der evalueres, må kunne dokumentere sine tiltag på de forskellige områder for få et point for det. De kriterier, der anvendes i bedømmelsen af kommunen, blev udviklet af en international ekspertgruppe i forbindelse med uddelingen af en pris til "årets kommune" i 1993. Den tyske almennyttige Bertelsmann Stiftung var ansvarlig for prisuddelingen. Kriterierne er sidenhen blevet tilrettet og tilpasset nordiske forhold.⁴

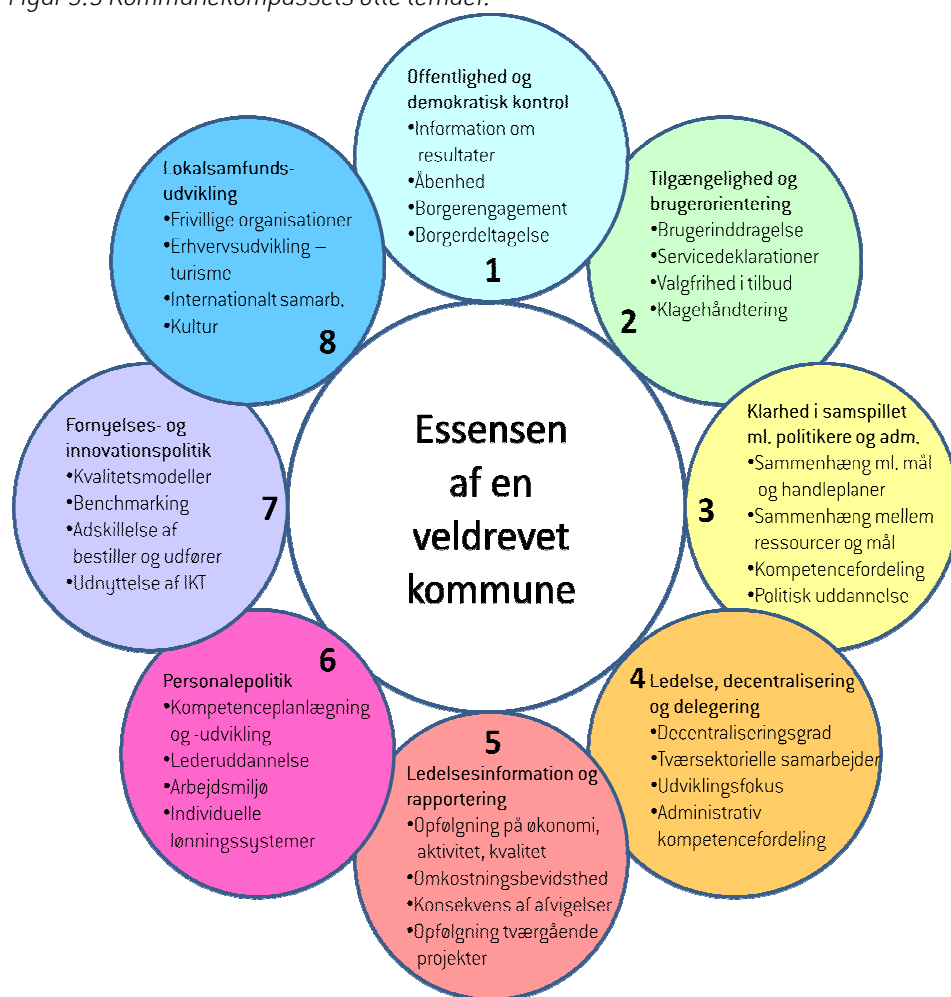
De otte temaer i Kommunekompasset er:

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

⁴ se Baldersheim & Øgård, 1997, for en nærmere præsentation.

Hvert af de otte temaer dækker over forskellige emner, hvilket er illustreret i figur 3.3:

Figur 3.3 Kommunekompassets otte temaer.



Inden for hvert af de otte temaer er der en række spørgsmål, hvor kommunen kan opnå et bestemt antal point. Der kan gives op til 100 point inden for hvert tema og dermed op til 800 point i alt. Det vil sjældent være 800 point, som er ambitionsniveauet for en kommune, da der kan være pointgivende aktiviteter, man bevidst vælger fra, og der vil være områder, man prioriterer højere end andre.

Formålet med pointgivningen er, at man kan sammenligne sin kommune med andre kommuner og se på hvilke områder, man kan lære noget og af hvem. Derudover gør pointene det muligt at følge kommunens udvikling fra år til år ved at sammenligne pointsummen fra den sidste måling med den nuværende og derved se, om man har nået de mål, der blev sat.

Selve metoden baserer sig på gennemgang af kommunens hjemmeside, dens intranet samt de dokumenter, kommunen fremlægger som dokumentation for dens praksis. Derudover bygger evalueringen på interviews med personer fra forskellige niveauer og fagområder i organisationen, som foretages i grupper over to til tre dage.

4 GENERELT OM ODDER KOMMUNE

I dette afsnit gives en introduktion til Odder Kommune. Formålet med afsnittet er at give interesserede læsere uden for Odder Kommune mulighed for at få et overordnet indtryk af kommunen, herunder dens organisering, styringsmodel og økonomi.

Odder Kommune ligger i Region Midtjylland og grænser op til Århus, Skanderborg, Horsens og Samsø kommuner. Odder Kommune er modsat mange andre kommuner ikke blevet sammenlagt med andre kommuner i forbindelse med strukturreformen. Kommunen kan i en dansk sammenhæng karakteriseres som en relativ lille kommune med et indbyggertal på cirka 21.500 og et areal på 225 km² i forhold til landsgennemsnittet på henholdsvis 56.000 indbyggere og 435 km².

Kommunens natur tiltrækker en del turister. Derfor udgør handel, hotel og restaurationsbranchen også en betydelig andel af kommunens erhverv. Erhvervsstrukturen er desuden præget af fremstillingssektoren, hvor den grafiske industri, jern- og metalområdet samt møbelindustrien er dominerende. Undervisning og øvrige tjenesteydelser udgør dog den største andel af arbejdspladserne i Odder Kommune.⁵ Kommunens beliggenhed tæt ved Århus betyder, at der er gode uddannelsesmuligheder inden for en lille radius. Odder Kommunes placering tæt på trekantsområdet og Århus betyder desuden, at der er gode muligheder for pendling.

4.1 Den kommunale organisation

Byrådet i Odder Kommune består af 19 medlemmer. Borgmesteren, Niels Erik Bugge, er fra Venstre. Mandatfordelingen fra det seneste valg ses i tabellen nedenfor:

Tabel 4.1.: Mandatfordelingen i Odder Kommune siden november 2005.

Parti	Mandater
Venstre	6
Socialdemokratiet	6
Konservative Folkeparti	4
Socialistisk Folkeparti	2
Kultur- og Miljølisten	1

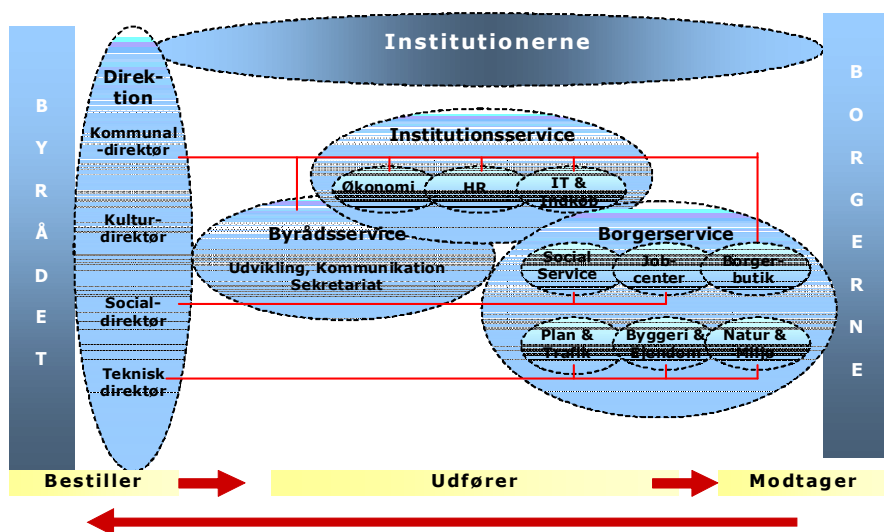
Kilde: www.odderkommune.dk

Der er følgende politiske udvalg i Odder Kommune: Økonomiudvalget, Teknisk Udvalg, Udvalget for Undervisning og Kultur samt Det Sociale Udvalg.

Kommunen er organiseret efter "interessentmodellen". Den bagvedliggende tankegang er, at rådhuset har tre hovedinteressenter: byråd, borgere og institutioner, og derfor er organisationen struktureret efter disse tre interessenter frem for den traditionelle, fagligt baserede forvaltning. Den administrative organisation fremgår af nedenstående figur.

⁵ Kilde: www.odderkommune.dk

Figur 4.2.: Administrativ organisation i Odder Kommune.



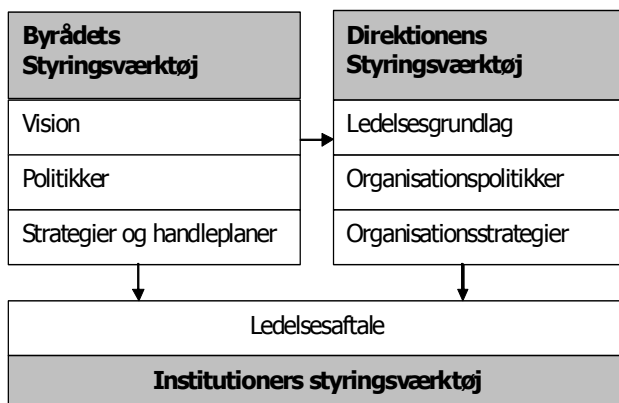
Direktionen består udover kommunaldirektør af en kulturdirektør, en socialdirektør og en teknisk direktør. Alle ledere, herunder også institutionsledere, refererer direkte til en direktør.

4.2 Styringsmodellen

Odder Kommunes styringskoncept kaldes politik- og dialogstyring. De bærende principper er et strategisk politisk niveau, som er politikformulerende og udarbejder visioner, politikker og strategier samt en flad administrativ organisation, som udarbejder ledelsesgrundlag, organisationspolitikker og organisationsstrategier. Det tredje ben i styringsmodellen er ledelsesaftalen, som giver retningen for de decentrale ledes arbejder.

Det samlede dialog- og styringskoncept for Odder Kommune er illustreret i nedenstående figur.

Figur 4.3.: Odder Kommunes styringskoncept.



Byrådet indleder hver ny byrådsperiode med et visionsseminar, hvor der formuleres en vision for kommunens udvikling. Politikkerne sætter mål og rammer for den kommunale opgaveløsning, og beskriver det serviceniveau, som borgerne kan forvente. Der skal udarbejdes en politik for syv forskellige politikområder: Kultur & Fritid, Børn & Unge, Ældre &

Voksenhandicap, Teknik og Miljø, Borgerservice og forvaltning, Beskæftigelse, erhvervsfremme og turisme, Sundhed og forebyggelse.

En vigtig del af styringsmodellen er ledelsesgrundlaget. Ledelsesgrundlaget bygger på værdibaseret ledelse. Værdierne er som følger: Engagement, **Nytænkning**, **Helhedsorienteret**, **Effektivitet** og **Dialog** – samlet betegnet som E-N-H-E-D.

I ledelsesaftalerne, som er toårige, beskrives de ønskede indsatser opdelt i fem temaer: ledelse og organisation, politiske og faglige mål, medarbejdere, rammer og ressourcer samt borgere, brugere og samarbejdspartnere. Ledelsesaftalerne bliver til i et samspil mellem aftaleejer (den decentrale leder) og den relevante fagdirektør. Der skal følges op på de indgåede ledelsesaftaler minimum én gang årligt, og der skal vurderes på målopfyldelsen og på nøgletal i forhold til politikker og strategier.

4.3 Kommunens økonomi

Som et sidste element i beskrivelsen af Odder Kommune gives der i indeværende afsnit en vurdering af kommunens økonomiske situation. I vurderingen ses der nærmere på de økonomiske resultater for perioden 2007-2012. Da det eneste regnskabsresultat, som foreligger i skrivende stund, er regnskabet for 2007, er udgangspunktet for gennemgangen primært budgetterne for 2008-2012. For perioden 2010-2012 er der tale om budgetoverslagssår fra budget 2009, og det er naturligvis derfor behæftet med større usikkerhed.

Et godt udgangspunkt for en sund økonomi for en kommune er, at overskuddet på den ordinære drift er tilstrækkeligt til at dække udgifter til anlægsprojekter af en passende størrelse og udgifter til byggemodning af jorder samt afdrag på tidligere optagne lån. Denne balance kaldes resultatet af det skattefinansierede område. Hvis der ikke overordnet set er balance på det skattefinansierede området, skal dette finansieres f. eks. ved låntagning eller ved at trække på en evt. tidligere opsparet kassebeholdning.

Tabel 4.4.: Oversigt over Odder Kommunes økonomi.

Tal i 1.000 kr.	Budget 2007	Regnskab 2007	Budget 2008	Budget 2009	Budget 2010	Budget 2011	Budget 2012
Driftsindtægter	-865.200	-860.900	-937.000	-981.366	-974.498	-970.049	-973.882
Driftsudgifter	829.500	838.600	893.900	950.183	952.783	955.532	963.911
Renteudgifter	3.500	1.900	3.800	7.259	7.193	6.577	5.976
Resultat af ordinær drift	-32.200	-20.400	-39.300	-23.924	-14.522	-7.940	-3.995
Anlægsudgifter	40.500	91.100	94.700	27.923	13.797	1.984	4.289
Jordforsyning	-4.700	2.300	-1.500	0	0	0	0
Ekstraordinære poster	0	0	0	0	0	0	0
Afdrag på lån	8.700	8.500	9.800	11.589	11.881	12.062	11.765
Øvrige skattefinansierede udgifter	44.500	101.900	103.000	39.512	25.678	14.046	16.054
Resultat af skattefinansieret område	12.300	81.500	63.700	15.588	11.156	6.106	12.059
Finansieres ved							
Lånoptagelse	-3.500	-18.800	-89.100	-10.965	-5.000	-5.000	-5.000
Øvrige finansforskydninger	800	-85.900	25.425	0	0	0	0
Ændring i kassebeholdning	9.600	-23.200	25	4.623	6.156	1.106	7.059
Træk på kommunekassen ved positivt fortegn							
Forventet ultimo likviditet (2007 + 2008 faktisk tal)		100.800	59.800	55.177	49.021	47.915	40.856

Kilde: Odder Kommunes budget 2008 og 2009 samt regnskab 2007.

Overordnet set har der i Odder Kommune været budgetteret med et overskud på den ordinære drift i perioden 2007-2012. Overskuddet er dog af en meget begrænset størrelse specielt i årene 2010-2012. Overskuddet på den ordinære drift har i alle årene været utilstrækkeligt til at dække udgifterne til de planlagte anlæg og afdrag på lån. Dette på trods af

at budgettet til anlæg er meget begrænset specielt i budget 2009 og frem. De meget begrænsede anlægsudgifter skal ses i sammenhæng med, at der planlægges med betydelige indtægter fra salg af kommunale ejendomme og indtægter fra salg af byggegrunde, der muligvis er for store alene pga. opbremsningen i den danske økonomi.

I alle budgetårene forventes der optagelse af yderligere lån. Selvom der optages nye lån, betyder dette samlet set - i de fleste år - et træk på kassebeholdningen. Kassebeholdningens størrelse var ved udgangen af 2008 på knap 60 mio. kr., hvilket ikke umiddelbart synes alarmerende i sig selv. Men som følge af, at der i 2009 planlægges med salg af kommunale ejendomme for 65 mio. kr., og hvis det antages ikke at kunne realiseres bl.a. pga. den økonomiske situation i Danmark/verden med en klar opbremsning i handlen med ejendomme, vil dette betyde et uforholdsmæssigt stort træk på kassebeholdningen. En situation som kan vise sig alvorlig selv på relativt kort sigt.

5 EVALUERING AF ØDDER KOMMUNE UD FRA KOMMUNEKOMPASSET

Evalueringen med Kommunekompasset af Odder Kommune er gennemført fra 11. marts 2009 til 13. marts 2009.

Evalueringen er baseret på de dokumenter, som Odder Kommune havde lagt frem samt en gennemgang af kommunens hjemmeside og intranet. Derudover bygger evalueringen på syv gruppeinterviews med i alt 40 personer. Personerne repræsenterer forskellige niveauer og fagområder i organisationen. Antallet af deltagere i de forskellige gruppeinterviews fremgår af nedenstående tabel.

Tabel 5.1. Gruppeinterview og antal deltagere i evalueringen med Kommunekompasset.

Gruppeinterview	Deltagere
Politikere	6
Direktionen	3
Stabschefer (inkl. 2 direktører)	8
Afdelingsledere og decentrale ledere	5
Afdelingsledere og decentrale ledere	5
Afdelingsledere og decentrale ledere	4
Medarbejderrepræsentanter	9
I alt	40

Der var inviteret 47 personer til at deltage i gruppeinterviewene. Der var således afbud fra syv personer. Dette vurderes ikke at have betydning for data, da de 40 interviewdeltagere repræsenterer forskellige niveauer og fagområder i organisationen.

Odder Kommune opnår i alt 377 points ud af 800 mulige point i Kommunekompasset. Fordelingen af point indenfor de otte temaer fremgår af tabel 5.2.

Tabel 5.2. Fordeling af point indenfor de 8 temaer.

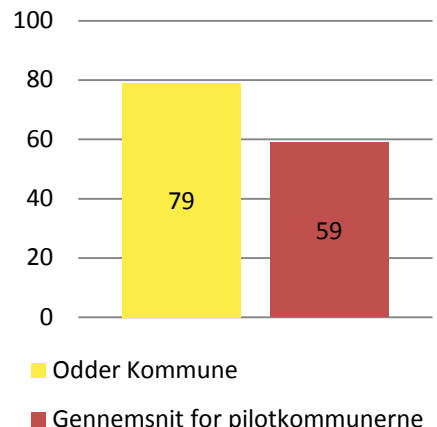
Tema	Point
1 Offentlighed og demokratisk kontrol	79
2 Tilgængelighed og brugerorientering	46
3 Klarhed i samspillet mellem politikere og administrationen	46
4 Ledelse, decentralisering og delegering	55
5 Ledelsesinformation og rapporteringssystemer	23
6 Personalepolitik	38
7 Fornyelses- og innovationspolitik	37
8 Lokalsamfundsudvikling	53
I alt	377

Odder Kommune får det højeste antal point på tema 1 "Offentlighed og demokratisk kontrol". Det skyldes især kommunes arbejde omkring OdderNettet, herunder information til borgere, tv-transmission af byrådsmøder, fremme af borgernes engagement via debatfora, borgerpanel m.v. Det næsthøjeste pointtal gives på tema 4 "Ledelse, decentralisering og delegering". Det er særligt de decentrale lederes råderum, der giver mange point. Odder Kommune får sit laveste pointtal på tema 5 "Ledelsesinformation og rapporteringssystemer". Her er et

udviklingspotentiale i forhold til at arbejde med rapportering og opfølgning på aktivitets-, produktivitets- og kvalitetsmål.

I de følgende afsnit gennemgås evalueringen inden for de forskellige temaer. Det beskrives inden for hvert tema, hvor Odder Kommune har udmærkede processer, og hvor der er mulighed for udvikling. Der gives eksempler på, hvor man kan hente inspiration til denne udvikling. Eksemplerne er enten fra de andre pilotkommuner eller fra svenske kommuner, som har fået foretaget en evaluering med Kommunekompasset. Der henvises også til eksempler, der er oplyst af professor Morten Øgård. Hvert afsnit afsluttes med en illustration, hvor Odder Kommunes processer er kategoriseret i tre kategorier. Det er henholdsvis "Excellent", "Udmærket" eller "Potentiale for udvikling". Processer i kategorien "Excellent" er kendetegnet ved, at andre kommuner kan inspireres af disse processer. Processer i kategorien "Potentiale for udvikling" er de områder, hvor der er de største muligheder for udvikling. I kategorien "Udmærket" indgår de processer, hvor Odder Kommune er godt på vej, men hvor der fortsat er potentiale for udvikling.

5.1 Tema 1: Offentlighed og demokratisk kontrol

Tema 1:	Pointscore	Illustration
Offentlighed og demokratisk kontrol • Info. om resultater • Åbenhed • Borgerengagement • Borgerdeltagelse	79	 100 80 60 40 20 0 79 59 ■ Odder Kommune ■ Gennemsnit for pilotkommunerne

Dette tema omhandler, hvordan Odder Kommune fungerer som et demokratisk system. En forudsætning for et velfungerende lokaldemokrati er åbenhed og information om kommunens virksomhed. Alene når disse forudsætninger er opfyldt, kan der forventes engagerede og deltagende borgere, som er i stand til at udføre den demokratiske kontrol. Vi ser derfor nærmere på, hvordan indbyggerne informeres, hvordan borgernes engagement fremmes, og på hvor god information indbyggerne får om resultaterne af kommunens virke.

Odder Kommune klarer sig overordnet meget godt, hvad angår åbenhed og generel information til borgerne. Der er udarbejdet en informationspolitik, hvor der er lagt vægt på åbenhed og en aktiv og god kontakt til pressen. Odder Kommune er meget opmærksom på at medvirke til at sikre det lokale demokrati, og at der er en høj grad af gennemsigtighed og åbenhed om kommunens virke. En af de primære kilder til information om kommunen er OdderNettet. Odder Kommune har valgt at vægte brugen af hjemmesiden højt og har et mål om at være førende på IT-området. Kommunen har flere gange været nomineret til den bedste kommune på nettet. Der er via hjemmesiden adgang til alle dagsordener med bilag for alle de politiske udvalg. Odder Kommune har endvidere valgt at gøre byrådets beslutninger lettere tilgængelige ved, at der laves korte letlæselige versioner af byrådets beslutninger. Ligeledes er det muligt at følge byrådets møder på nettet enten direkte eller senere. Der er dog et potentiale for udvikling, når det gælder fremstilling og ikke mindst formidling af information om kommunens resultater udover de økonomiske f.eks. i form af brugerundersøgelser, produktivitet og kvalitetsmål på tværs af egen organisation, men også sammenligninger med andre kommuner.

I forhold til at fremme borgernes engagement og deltagelse, så afholdes borgermøder i forbindelse med centrale beslutninger f.eks. skolestruktur, plejeboligplan, kommuneplan og lokalplaner. Ligeledes har borgerne gode muligheder for at give udtryk for deres holdninger og deltage i debatter om kommunens virke på kommunens hjemmeside, eller via deltagelse i kommunens borgerpanel. Men der er forsat yderligere muligheder for udvikling af at fremme borgernes engagement og deltagelse, og hvis der ønskes inspiration, kan man se nærmere på initiativerne i Silkeborg, hvor der bl.a. er oprettet et politisk nærdemokratiudvalg, der har til opgave at udvikle og forbedre arbejdsbetingelserne for lokalråd, brugerråd og interesseråd i kommunen. Såfremt Odder Kommune ønsker at arbejde med andre metoder til borgerinddragelse i budgetprocessen, kan man evt. finde inspiration til dette i tyske, spanske og svenske kommuner.

Excellent	Udmærket	Potentiale for udvikling
Information til borgerne om kommunens virksomhed via internettet (OdderNettet), herunder bl.a. tv-transmission af byrådsmøder	Fremmelse af borgernes engagement via debatforum på nettet, høringer og borgermøder samt borgerpanel	- Formidling af kommunens resultater inden for produktivitet og kvalitet - Sammenligning af brugerundersøgelser på tværs i kommunen og med andre kommuner

5.2 Tema 2: Tilgængelighed og brugerorientering

Tema 2:	Pointscore	Illustration
Tilgængelighed og brugerorientering • Brugerinddragelse • Servicedeklarationer • Valgfrihed i tilbud • Klagehåndtering	46	100 80 60 40 20 0 46 47 ■ Odder Kommune ■ Gennemsnit for pilotkommunerne

I tema 2 er der fokus på kommunen i rollen som serviceproducerende virksomhed og borgerne i rollen som brugere af disse services. Temaet omfatter processer, der sigter mod at øge borgernes overblik over servicetilbud, mulighederne for individuel tilpasning af serviceydelser, øge kvaliteten i borgerservicen, forhold omkring tilbagemeldinger fra brugere/borgere m.v. Brugerorientering og tilgængelighed af service er kerneaspekter af kommunens rolle som servicevirksomhed, og dermed også kommunens evne til at levere service, der er tilgængelig for borgerne og i overensstemmelse med deres krav og forventninger.

Odder Kommune har mange spændende initiativer inden for dette tema. Man har bl.a. flere spændende tiltag i forbindelse med at give borgerne overblik over kommunens ydelser. Man har udarbejdet en "Informationspolitik for Odder Kommune". Det fremgår bl.a. heraf, at man ønsker, at OdderNettet skal være et sted, hvor borgerne kan få hurtig, korrekt og opdateret information om kommunens aktiviteter. Det fremgår også, at informationen på OdderNettet er et supplement til den øvrige information, da kommunen også skal servicere de borgere, der ikke har internetadgang. Den primære kilde til information om Odder Kommune er i dag OdderNettet, som er rigt udbygget. OdderNettet suppleres også af andre initiativer bl.a. får alle tilflyttere til kommunen tilsendt informationsmateriale, som udover information om Odder Kommune, indeholder oversigt over foreninger, turistinformation m.v. Der er også mange andre eksempler på serviceinformationsfoldere til borgerne/brugeren. Odder Kommune har derudover etableret en borgerbutik på rådhuset. Borgerbutikken har relativt længe åbent, da den har åbent mandag- onsdag kl. 10:00-15:00, torsdag kl. 10:00-18:00, fredag kl. 10:00-15:00 og lørdag kl. 10:00-12:00.

Odder Kommune er ved at udarbejde en "Politik for kommunikation og borgerinddragelse". Politikken forventes at få to pejlemærker omkring henholdsvis "åbenhed" og "dialog". Det fremgår endvidere af den nuværende "Informationspolitik for Odder Kommune", at Odder Kommune ønsker åbenhed, dialog og gennemsigtighed, og derfor har information fra kommunen til borgerne meget høj prioritet.

Såfremt Odder Kommune ønsker at udvikle sig mere inden for dette område, kan yderligere oplæring af de ansatte være et fokuspunkt. I Odder Kommune deltager medarbejderne på nogle fagområder i kurser vedrørende borgerbetjening f.eks. medarbejderne i "Borgerbutikken", men man kan overveje at lave en gennemgående oplæring af de ansatte i, hvordan man møder borgere og offentligheden. Her tænkes både på, hvordan man giver brugeren en oplevelse af god service men også oplæring i, hvilke etiske regler der gælder, fx i forhold til modtagelse af gaver mv. Det mest vidtgående eksempel på en sådan oplæring findes i Pho-

enix, Arizona, hvor man har oprettet et service-akademi, hvor alle kommunens ansatte – lige fra kommunaldirektøren til asfaltarbejderen – modtager undervisning i borgerbetjening. Der er dog også eksempler fra bydelen Lundby i Göteborg, som kører obligatoriske programmer for alle sine ansatte. Kommunen benytter sig blandt andet af spillet BOHICA, et slags rollespil for at sikre, at personalet har den rette holdning, når de møder borgeren.

Odder Kommune kan også øge kommunens brugerorientering ved øget anvendelse af brugerundersøgelser. Der er på nuværende tidspunkt flere eksempler på brugerundersøgelser og på ældreområdet gennemføres brugerundersøgelser fast hvert andet år. Der er ikke en fælles kommunal strategi for brugerundersøgelser. Såfremt man ønsker yderligere inspiration til arbejdet med brugerundersøgelser, kan man finde inspiration i en af de andre pilotkommuner, Ringkøbing-Skjern Kommune, hvor man arbejder meget systematisk med brugerundersøgelser, herunder intern benchmarking mellem de institutioner, som klarer sig godt i undersøgelserne, således øvrige institutioner kan lære af disse. Nacka Kommune i Sverige vil også være en interessant kommune at se nærmere på vedrørende brugerundersøgelser.

Med hensyn til valgfrihed, har brugerne i Odder Kommune i lighed med de andre pilotkommuner gode muligheder, når det gælder valgfrihed mellem institutioner inden for et sektormråde. I forhold til valgfrihed mellem forskelligt serviceomfang, er der mulighed for at vælge mellem forskellige moduler inden for SFO-området. Man kan overveje modulordninger f.eks. på dagtilbudsområdet, så brugerne får bedre mulighed for individuel servicetilpasning.

I forhold til muligheder for tilbagemelding til kommunen er der flere tiltag på OdderNettet. Der er bl.a. "Giv os et praj", hvor borgerne kan indberette forhold, som de synes bør udbedres bl.a. vedr. huller i vejbanen, beskadigede skilte, affald, træer og bevoksning m.v. Der er "Klag din sag", hvor borgerne kan sende evt. klager til Odder Kommune. Tilbagemeldinger fra "Klag din sag" videresendes til de relevante fagforvaltninger. Såfremt man ønsker at udvikle sig yderligere inden for dette område, kan man hente inspiration fra Uddevalla Kommune i Sverige. Kommunens system kaldes "Säg vad du tycker", og giver borgerne mulighed for at indsende blanketter eller skrive deres synspunkter direkte på hjemmesiden. Tilbagemeldingerne inddeles i forskellige kategorier (ros, forslag, klager, chikane) og via en kobling til kommunens kvalitetssystem kanaliseres korrigerende tiltag ud i organisationen på baggrund af tilbagemeldingerne. Al information bliver desuden distribueret til de forskellige udvalg og behandlet samlet i kommunalbestyrelsen.

Excellent	Udmærket	Potentiale for udvikling
Tiltag for at give borgerne overblik over kommunens ydelser	- Valgfrihed i servicetilbud og servicevolumen - Strategi for borger-/brugerorientering	- Mere systematisk brug af brugerundersøgelser - Oplæring i borgerbetjening - Analyser af tilbagemeldinger og klager

5.3 Tema 3: Klarhed i samspillet mellem politikere og administrationen

Tema 3:	Pointscore	Illustration						
Klarhed i samspillet mellem politikere og administrationen • Sammenhæng ml. mål og handleplaner • Sammenhæng ml. resourcer og mål • Kompetencefordeling • Politisk uddannelse	46	A bar chart with a vertical axis ranging from 0 to 100 in increments of 20. There are two bars: a yellow bar representing 'Odde Kommune' with a value of 46, and a red bar representing 'Gennemsnit for pilotkommunerne' with a value of 55. The values are printed inside each bar. <table><thead><tr><th>Kommune</th><th>Pointscore</th></tr></thead><tbody><tr><td>Odde Kommune</td><td>46</td></tr><tr><td>Gennemsnit for pilotkommunerne</td><td>55</td></tr></tbody></table>	Kommune	Pointscore	Odde Kommune	46	Gennemsnit for pilotkommunerne	55
Kommune	Pointscore							
Odde Kommune	46							
Gennemsnit for pilotkommunerne	55							

I tema 3 ses der nærmere på det samspil, der er mellem det politiske og det administrative niveau i Odde. Dette sker bl.a. ved at se på målformuleringen og klarheden i ansvarsfordelingen mellem politikere og administration. Det er centralt for lokaldemokratiet, at der er et godt samspil mellem det politiske og det administrative niveau, så politikerne fastlægger kursen samt prioriterer ressourcerne, og administrationen iværksætter de nødvendige tiltag. Endvidere ses der på rapporteringen til det politiske niveau, som er vigtig for politikernes mulighed for at korrigere den fastsatte kurs.

Styringsmodellen i Odde Kommune kaldes politik- og dialogstyring. De bærende principper er et strategisk politisk niveau, som er politikformulerende og udarbejder visioner, politikker og strategier, og en flad administrativ organisation, som udarbejder ledelsesgrundlag, organisationspolitikker og organisationsstrategier. Det tredje ben i styringsmodellen er ledelsesaftalen, som giver retningen for de decentrale lederes arbejde. I ledelsesaftalerne, som er toårige, beskrives de ønskede indsatser opdelt i fem temaer: ledelse og organisation, politiske og faglige mål, medarbejdere, rammer og ressourcer samt borgere, brugere og samarbejdspartnere. Ledelsesaftalerne bliver til i et samspil mellem aftaleejer (den decentrale leder) og den relevante fagdirektør.

Styringsmodellen er under implementering. Der skal udarbejdes en politik for syv forskellige politikområder. Det er planlagt, at der skal følges op på de indgåede ledelsesaftaler minimum én gang årligt og der skal vurderes på målopfyldelsen og på nøgletal i forhold til politikker og strategier. Et udviklingspunkt inden for målstyringen er en yderligere operationalisering af resultat- og effektmålene i aftalerne, ligesom en standardisering (eller delvis standardisering) af mål og målemetoder inden for sektorer/på tværs af sektorer vil muliggøre tværgående sammenligninger.

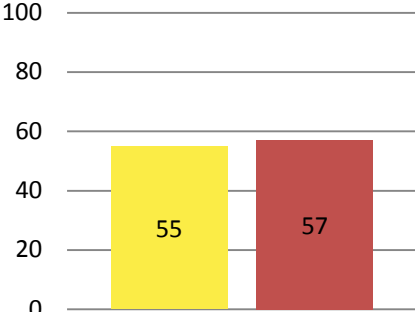
I Odde Kommune afrapporteres tre gange årligt om økonomien til politikerne, men endnu ikke om resultaterne vedr. produktivitet og kvalitet. Der er heller ikke en klar kobling mellem de opstillede mål og de budgetterede ressourcer. Dette er et udviklingspunkt, der kan arbejdes videre med. Inspiration på dette punkt kan findes i den svenske kommune Uddevalla, som har arbejdet med balanceret styring i nogle år og har et gennemgribende system, hvor kommunens vision afspejles i politiske mål på alle niveauer, som følges op med resultatmål.

Målene kobles tæt til budgettet. Andre eksempler på kommuner, der har taget skridt i retning af balanceret målstyring, er Tønsberg, Drammen og Göteborg.

Odder Kommune får mange point i forbindelse med delegation og ansvarsfordeling. På baggrund af interviewene er det indtrykket, at der er stor enighed om rollefordelingen mellem politikere og administration. Der er et udviklingspotentiale i forhold til uddannelsen af byrådspolitikere. Inspiration på dette område kan bl.a. søges i Ringkøbing-Skjern Kommune, hvor der gøres en stor indsats inden for dette felt blandt andet med kandidatmøder inden opstilling og introduktionsforløb for nye medlemmer. Trivselsundersøgelsen blandt politikere skal også fremhæves, samt tilbud om medietræning. Der er også planer om et egentligt politisk ledelsesakademi i Ringkøbing-Skjern Kommune.

Excellent	Udmærket	Potentiale for udvikling
	• Årlige aftaler med målsætninger for alle centrale/decentrale ledere • Enighed om rollefordelingen mellem administration og politikere	• Yderligere operationalisering af resultat- og effektmål • Sammenhæng mellem mål og ressourcer • Rapportering af resultater for produktivitet og mål for kvalitet • Mellemkommunale sammenligninger og eksterne vurderinger • Tilbud om uddannelse m.v. til politikere

5.4 Tema 4: Ledelse, decentralisering og delegering

Tema 4:	Pointscore	Illustration						
Ledelse, decentralisering og delegering • Decentralisering • Tværsektorielle samarbejder • Udviklingsfokus • Administrativ kompetencefordeling	55	 A bar chart with a vertical axis labeled from 0 to 100 in increments of 20. There are two bars: a yellow bar on the left representing 'Odder Kommune' with a value of 55, and a red bar on the right representing 'Gennemsnit for pilotkommunerne' with a value of 57. The values are printed inside each bar. <table><thead><tr><th>Kommune</th><th>Pointscore</th></tr></thead><tbody><tr><td>Odder Kommune</td><td>55</td></tr><tr><td>Gennemsnit for pilotkommunerne</td><td>57</td></tr></tbody></table>	Kommune	Pointscore	Odder Kommune	55	Gennemsnit for pilotkommunerne	57
Kommune	Pointscore							
Odder Kommune	55							
Gennemsnit for pilotkommunerne	57							

I tema 4 er der fokus på rammerne for det decentrale ledelsesniveau ud fra tankegangen om, at det giver gode fleksible løsninger, som er tilpasset brugerens behov, et passende ressourceforbrug og større brugertilfredshed, når opgaven løses decentralt. Dette stiller krav om stor frihed for lederne af aftaleenhederne og tydelige krav til lederne af aftaleenhederne. Endvidere lægges der vægt på tværgående samarbejde og koordinering, da dette er nogle af svaghederne ved en decentral opgavevaretagelse.

Odder Kommune scorer maksimum på flere spørgsmål inden for tema 4 vedr. rammerne for decentraliseringen dvs. de decentrale leders råderum, hvor der er mulighed for, at de decentrale enheder selv kan ansætte/afskedige medarbejdere og foretage organisatoriske ændringer indenfor de givne økonomiske rammer. Ligesom det er muligt for de decentrale enheder selv at disponere over evt. merindtægter, der skaffes, og overfører evt. overskud til det kommende budgetår.

Ligeledes er Odder Kommune godt med, når det drejer sig om at skabe mulighed for dialog mellem direktørerne og de decentrale enheder. Der holdes jævnlige møder herunder bl.a. dialog om ledelsesaftaler. Der stilles endvidere en del faciliteter til rådighed for lederne af aftaleenheder for at understøtte deres arbejde f.eks. i form af fælles ledermøder- konference, og der er inden for fagområderne ligeledes netværk af decentrale ledere, hvor man kan få sparring og hjælp til løsning af diverse problemer. Et af udviklingspunkterne for Odder Kommune er klarheden i forventningerne til de decentrale ledere. Hvis man ønsker at arbejde videre med dette, er Kungsbacka i Sverige et sted at søge inspiration. Her ansættes forvaltningschefer med tydelige resultatforventninger, og der følges jævnlige op på, om resultaterne nås.

Hvis Odder Kommune ønsker at udvikle sig endnu mere inden for tema 4, kan fokus på det tværsektorielle samarbejde og samarbejde med lokale virksomheder være et par af mulighederne. Södertälje Kommune i Sverige har stor erfaring i samarbejde med de lokale virksomheder f.eks. i forbindelse med forskellige undervisningsforløb i skolerne.

Der er en række tværsektorielle planer og politikker i Odder Kommune, og den centrale organisation er bygget op om interessenterne. Umeå Kommune i Sverige kan være en inspirationskilde vedrørende yderligere udvikling inden for det tværsektorielle samarbejde.

Excellent	Udmærket	Potentiale for udvikling
Decentrale lederes råderum, herunder bl.a. at eventuelle ekstra indtægter tilfalder aftaleenhederne	- Fora for dialog mellem direktører og lederne af de decentrale enheder - Ledernetværksgrupper	- Omfanget af ekstra indtægter, der skaffes, er begrænset - Forventningerne til lederne er ikke eksplicitte - Ledervurderinger

5.5 Tema 5: Ledelsesinformation og rapporteringssystemer

Tema 5:	Pointscore	Illustration						
Ledelses- information og rap- porterings- systemer • Opfølgning på økonomi, aktivitet og kvalitet • Omkostningsbevidsthed • Konsekvens af afvigelser • Opfølgning på tværgående projekter	23	A bar chart with a vertical axis from 0 to 100 in increments of 20. There are two bars: a yellow bar for 'Odder Kommune' with a value of 23, and a red bar for 'Gennemsnit for pilotkommunerne' with a value of 35. The legend at the bottom identifies the colors: yellow for Odder Kommune and red for the average of pilot municipalities. <table><tr><th>Kommune</th><th>Pointscore</th></tr><tr><td>Odder Kommune</td><td>23</td></tr><tr><td>Gennemsnit for pilotkommunerne</td><td>35</td></tr></table>	Kommune	Pointscore	Odder Kommune	23	Gennemsnit for pilotkommunerne	35
Kommune	Pointscore							
Odder Kommune	23							
Gennemsnit for pilotkommunerne	35							

I tema 5 er der fokus på rapportering mellem aftaleenhederne og den øverste administrative ledelse. Der er fokus på en balanceret rapportering/ledelsesinformation vedr. kommunens aktiviteter, produktivitet, målopfyldelse foruden økonomi og budgetoverholdelse. Et velfungerende kontrol- og rapporteringssystem er en betingelse for ledelsesmæssig korrektion af kurs og evt. strategi, hvis indre eller ydre forudsætninger skrider.

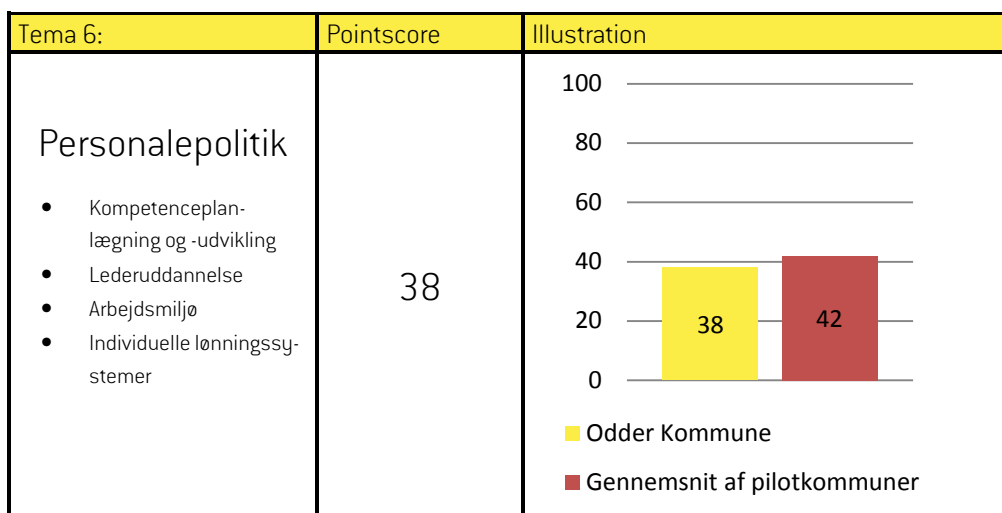
Odder Kommune har på nuværende tidspunkt et velfungerende rapporteringssystem for så vidt angår økonomi. Der er også gode takter vedr. målopfølgningen. Men en egentlig løbende rapportering på aktivitets-, produktivitets- og kvalitetsmål er fortsat et udviklingspunkt. Det er muligt at forstærke indsatsen vedr. rapportering ved at søge inspiration fra Uddevalla Kommune i Sverige, både hvad angår den balancerede opfølgning og rapporteringen fra tværgående projekter, der indgår som en integreret i den løbende budgetopfølgning. Ligeledes arbejder Ringkøbing-Skjern og Sorø kommuner med spændende tanker for løbende rapporteringer på aktivitets-, produktivitets- og kvalitetsmål.

Yderligere er det muligt at forbedre resultatet i tema 5 ved at skabe synlighed om de faktiske omkostninger ved den kommunale serviceproduktion og nedbrydelsen af den kommunale egenkapital f.eks. i forbindelse med prioritering af anlægsinvesteringer som veje og vedligeholdelse af de kommunale bygninger. Inspiration inden for dette felt kan søges i Sverige i bl.a. Umeå og Nacka Kommune.

Et andet punkt, hvor der er potentiale for udvikling, er i forbindelse med at skabe synlighed om konsekvenserne af budgetoverskridelser både hos aftaleenhederne og på de centrale konti.

Excellent	Udmærket	Potentiale for udvikling
	• Løbende standard-rapporteringer om økonomi	• Løbende rapporteringer om aktivitet, produktivitet og kvalitet • Løbende rapportering på tværsektorielle projekter vedr. ressourcer og mål • Synliggørelse af de reelle omkostninger (omkostningsbudgettering) • Synlighed om konsekvenserne ved budgetoverskridelser

5.6 Tema 6: Personalepolitik



Tema 6 vedrører arbejdsmiljøundersøgelser, præstationslønsystemer, medarbejder-samtaler samt forskellige aspekter af personale-, leder- og kompetenceudvikling. Der er fokus på processer, som sigter mod at skabe medarbejdertrivsel og et attraktivt arbejdsmiljø præget af læring, faglig og personlig udvikling. Medarbejdertrivsel og -udvikling samt et godt arbejdsmiljø er grundlæggende for, at kommunen kan levere en excellent service.

Odder Kommune arbejder rigtig godt med arbejdsmiljøundersøgelser, hvor man arbejder på at blive arbejdsmiljøcertificeret. Der er ansat en projektleder, som sammen med arbejdsmiljølederen, og de lokale sikkerhedsgrupper m.v. arbejder med arbejdsmiljø-certificeringen. Certificeringen skal ske i henhold til den internationale standard OHSAS 18001. Der er på nuværende tidspunkt afholdt interne audits på samtlige institutioner, og der er truffet konkret aftale om eksterne audits ved BVC (Bureauet Veritas Certification). Der er generelt en positiv oplevelse af forløbet i organisationen. Der udarbejdes årligt et arbejdsmiljøregnskab, hvor bl.a. sygefravær, arbejdsskader, forsikringskader, arbejdsmiljøindsatser m.v. fremgår. Der er endvidere etableret egen hjemmeside om arbejdsmiljø i Odder Kommune (www.arbejdsmiljoe.odder.dk), hvor bl.a. politikker, MED-organisation, krav til arbejdsplads-vurderinger m.v. fremgår.

Ligeledes er Odder Kommune godt med vedrørende medarbejdersamtaler (MUS). Det fremgår af personalepolitikken, at udviklingssamtaler som hovedregel skal finde sted én gang om året, på store arbejdspladser (mere end 50 ansatte) dog mindst hvert 2. år. Der er udarbejdet "Kogebog til udviklingssamtaler", som er tænkt som en hjælp til at omsætte personalepolitikken. De enkelte områder beslutter selv, hvordan udviklingssamtalerne skal gennemføres f.eks. vedr. forberedelsesskema, opfølgning m.v. MUS gennemføres regelmæssigt inden for de fleste områder. Men MUS gennemføres ikke på alle områder i organisationen. Der er også et udviklingsområde i forhold til at få samlet op på MUS f.eks. i form af konkrete udviklingsplaner med tydelige forventninger til medarbejderne, som kan blive reelt retningsgivende for de enkelte medarbejdere.

Der er også et udviklingspotentiale med hensyn til et lederudviklingsprogram. Der er på nuværende tidspunkt ikke et egentligt lederudviklingsprogram i Odder Kommune. Der blev for ca. fem år siden afholdt et lederudviklingsforløb "Lederuddannelse a la Odder". Man vurderer, at der på nuværende tidspunkt ikke er behov for yderligere fælles lederudviklingsforløb, men at man skal fokusere på individuelle kompetence-udviklingsforløb. Man kan evt. finde inspiration til dette i en af de andre pilotkommuner, Ringkøbing-Skjern Kommune, hvor man har etableret et "Ledelsesakademiet". "Ledelsesakademiet" er en samlebetegnelse for de aktiviteter m.v., som understøtter ledelsesudvikling i Ringkøbing-Skjern Kommune.

Odder Kommune har etableret forskellige lederfora. Fire gange årligt mødes alle ledere til fælles ledermøder, og der er etableret interne tværgående obligatoriske leder-netværksgrupper. Netværksgrupperne anvendes aktivt af direktionen til at få drøftet og få input til forskellige tværgående strategier, f.eks. skal input til HR-strategi drøftes i grupperne. Der er også forskellige ledelsesfora på de enkelte fagområder.

Odder Kommune foretager på nuværende tidspunkt ikke en systematisk analyse af kommunens behov for personaleudviklingstiltag/kommunens kompetencebehov, herunder en kobling med fremtidige rekrutteringsbehov og udviklingsplaner. Såfremt man ønsker at udvikle sig inden for dette område, kan man f.eks. udarbejde en analyse, hvor bl.a. medarbejdere og leders aldersprofil, afgangsmønstre, personaleomsætning, rekrutteringstendenser og udviklingstendenser inden for serviceområderne (f.eks. prognose for antallet af skolebørn i kommunen) indgår. Analysen kan indgå i ledelsens vurdering af, hvilke personalegrupper og kompetencer man i årene fremover vil have et særligt behov for at tiltrække – herunder evt. også vurdering af behovet for en strategi for lederrekruttering. Man kan evt. søge yderligere inspiration omkring dette i en af de andre pilotkommuner, Sorø Kommune, som er i gang med at udarbejde første udkast til en "Personalepolitisk redegørelse". Man kan også finde inspiration i den svenske kommune Botkyrka. Her kortlægges medarbejdernes kompetenceudviklingsbehov regelmæssigt i forbindelse med medarbejdersamtalerne, og der gennemføres en overordnet systematisk kortlægning af uddannelses- og udviklingsbehov for hele kommunen. Resultatet anvendes som grundlag for forskellige uddannelsesaktiviteter

Individuelle belønningssystemer findes stor set ikke på nuværende tidspunkt. Der anvendes selvfølgelig "Ny Løn" i henhold til de overenskomstmæssige aftaler, men f.eks. resultat-løn anvendes stor set ikke. Der synes ikke at være et systematisk fokus på at finde andre metoder til at motivere medarbejderne enten individuelt eller i teams. Hvis Odder Kommune ønsker at udvikle sig på dette punkt, kan der være inspiration at hente i Umeå Kommune i Sverige. Her har man udviklet sin egen pris "årets arbejdsplads". Prisen kan søges af kommunens forskellige enheder og er blevet uddelt siden 2005. Kommunen har uddannet eksaminatorer, som udpeger vinderen, der modtager 200.000 kroner til selvudvikling

Excellent	Udmærket	Potentiale for udvikling
Arbejdsmiljøcertificering	- Medarbejdersamtaler - Lederfora	- Overblik over fremtidige kompetencebehov - Opfølgning på kompetenceudvikling - Systemer for belønning/motivation af medarbejderne - Lederudviklingsprogram

5.7 Tema 7: Fornyelses- og innovationspolitik

Tema 7:	Pointscore	Illustration
Fornyelses- og innovationspolitik • Kvalitetsmodeller • Benchmarking • Adskillelse af bestiller og udfører • Udnyttelse af IKT	37	A bar chart with a vertical axis from 0 to 100 in increments of 20. There are two bars: a yellow bar for 'Odder Kommune' with a value of 37, and a red bar for 'Gennemsnit for pilotkommunerne' with a value of 33. The legend at the bottom identifies the colors: yellow for Odder Kommune and red for the average of pilot municipalities.

I tema 7 er der fokus på kommunens evne til læring, fornyelses og innovation. Temaet omfatter processer, der er knyttet til kvalitetsudviklingssystemer, sammenligning og benchmarking, udnyttelse af IT, anvendelse af medarbejdernes erfaringer og kreativitet m.v. Processer som er et grundlag for, at kommunen agerer i forhold til ændrede behov, vilkår og viden, og at kommunen kontinuerligt leverer den bedste og billigste service.

Der er flere mulige udviklingsområder inden for dette tema for Odder Kommune. Med hensyn til kvalitetsudviklingssystemer er det nye styringskoncept inspireret af KVIK-modellen. Men styringskonceptet er endnu ikke implementeret, og det er ikke en fuld implementering af KVIK-modellen. Såfremt Odder Kommune ønsker at udvikle sig inden for dette område, kan man søge inspiration i andre danske kommuner, som anvender KVIK-modellen. Man kan også hente inspiration i Umeå Kommune i Sverige. Her har man bl.a. etableret en overordnet kvalitetsgruppe med repræsentanter fra alle forvaltninger i kommunen, som er ansvarlige for udbredelsen af kvalitetsarbejdet i kommunen. Man kan også søge inspiration i de norske kommuner som f.eks. Larvik og Asker. De er kommet langt i udviklingen af deres kvalitetssystemer – både vedrørende kontinuerlig forbedring af serviceprocessen samt certificering.

Ligeledes er der et udviklingsområde inden for sammenligning og benchmarking. Odder Kommune anvender forskellige mellemkommunale nøgletalssammenligninger bl.a. ECO-nøgletallene, forskellige sammenlignelige data udarbejdet af Region Midtjylland og "Bedst på Nettet". Man indgår på visitationsområdet i et benchmarkingprojekt omkring visitationspraksis med andre kommuner og KMD. Man har også deltaget i et benchmarkingprojekt vedrørende borgerservice sammen med andre kommuner og KMD. Såfremt man ønsker at udvikle sig yderligere inden for dette område, kan man vælge en mere systematisk tilgang til dette, hvor udvalgte – eller alle områder – på sigt gennemgår en sammenligning eller er med i et benchmarkingprojekt. Man kan evt. hente inspiration i den svenske kommune Uddevalla. I kommunens treårige strategiplan er det således 16 af de 34 forskellige mål, som skal sammenlignes med andre kommuner inden for regionen eller med landsgennemsnittet. Derudover deltager kommunen i benchmarkingsamarbejder med andre kommuner blandt andet omkring undersøgelser ud fra et borger-/brugerperspektiv.

Med hensyn til anvendelse og mobilisering af medarbejdernes erfaring og kreativitet er der på nuværende tidspunkt ikke systematiske processer, som tilskynder til dette. Nogle påpeger, at kulturen er kendetegnet ved, at alle kommer med forslag til forbedringer, og at der opfordres til læring og kreativitet. Såfremt man ønsker at arbejde mere med dette, kan man finde inspiration i Umeå Kommune i Sverige. Her har man udviklet sin egen pris "årets ar-

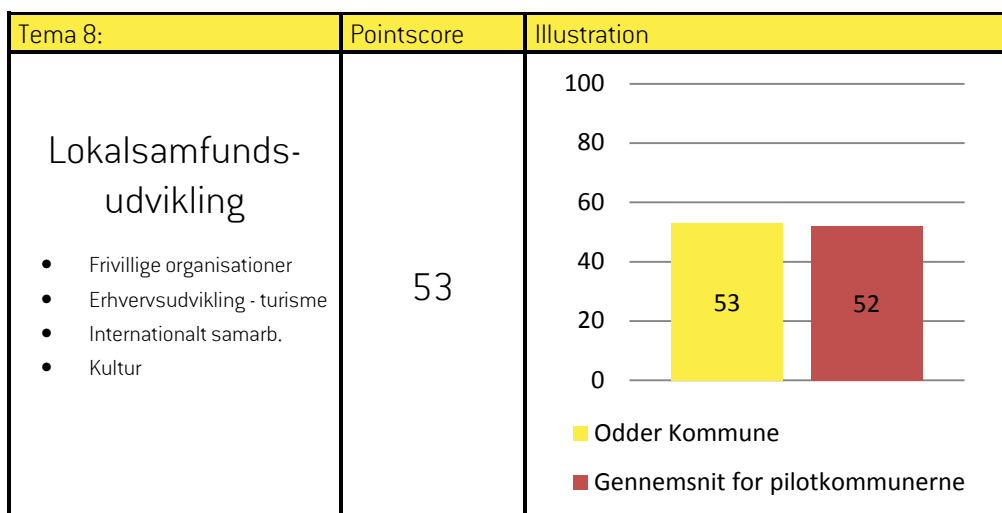
bejdsplads". Prisen kan søges af kommunens forskellige enheder og er blevet uddelt siden 2005. Kommunen har uddannet eksaminatorer, som udpeger vinderen, der modtager 200.000 kroner til selvudvikling.

Odder Kommune har siden 2006 haft en IT-strategi. Igennem arbejdet med IT-strategien har man bevæget sig fra en forretningsmæssig brug af IT, hvor forretningen påvirker brugen af IT imod en mere IT-Governance tilgang, hvor IT og forretning påvirker hinanden gensidigt. Odder Kommune vil derfor udarbejde en IT-Governance model for kommunen. IT-Governance defineres som de strukturer, processer og det lederskab, som sikrer, at IT og forretning løbende understøtter og påvirker hinanden. Projektet vedrørende IT-Governance er under implementering. Odder Kommune kan hente inspiration til arbejdet med IT-Governance i Nacka Kommune, som har satset stort på dette område.

Der tilbydes på nuværende tidspunkt ikke kontinuerligt udvikling og oplæring af medarbejderne i IT-værktøjer. Men der afholdes kurser i fagsystemer. Det fremgår af IT-strategien, at det er et indsatsområde, at der udarbejdes retningslinjer for den kontinuerlige udvikling og sikring af, at IT-brugerne i Odder Kommune har den fornødne uddannelse og kompetence med henblik på effektiv anvendelse af IT. Det kan f.eks. være ESDH, OdderNettet og Office/Outlook. Uddannelsen kan i et vist omfang gøres obligatorisk. Der er indledt forhandling omkring e.lærings-system. Det overvejes endvidere, om der skal udarbejdes et kompetenceafklaringskema i forhold til IT, som skal udfyldes i forbindelse med afholdelse af MUS-samtalerne. Odder Kommune kan evt. blive inspireret af andre kommuner indenfor dette område, f.eks. kommuner hvor alle medarbejdere og ledere skal gennemføre en årlig IT-test.

Excellent	Udmærket	Potentiale for udvikling
	IT-strategi / IT-Governance	- Kvalitetsudviklingssystem - Anvendelse af medarbejdernes kreativitet og erfaringer - Udvikling via sammenligning og benchmarking - Kontinuerlig oplæring i generelle IT-systemer.

5.8 Tema 8: Lokalsamfundsudvikling



Tema 8 vedrører forenings-, kultur- og erhvervslivet samt kommunens internationale udsyn. Der er fokus på processer, som understøtter forenings-, kultur- og erhvervslivet. Kommunen er en vigtig aktør i lokalsamfundet og processerne er vigtige i forhold til kommunens understøttelse af et rigt og varieret forenings- og kulturliv med mange aktiviteter og aktive borgere samt et levende erhvervsliv.

Odder Kommune har flere spændende tiltag i forhold til at støtte op omkring foreningslivet. Man tilbyder bl.a. foreningerne en hjemmeside via OdderNettet. Der er en oversigt over frivillige foreninger på OdderNettet, og foreningerne har mulighed for at reklamere for deres arrangementer på hjemmesiden. Man giver økonomisk støtte til foreningerne. Man har en særlig "OdderOrdning", hvor foreningerne har mulighed for større tilskud end "Folkeoplysningsloven" tilskriver. Folkeoplysningsudvalget i Odder Kommune holder årligt dialogmøde med foreningerne. Der er endvidere etableret et frivilligcenter – Pakhuset. Pakhuset benyttes af 52 foreninger til mange forskellige aktiviteter. Der er en kommunalt ansat koordinator, som hjælper foreningerne med f.eks. regnskaber og PR. Der er også etableret en multihal – Odderspektrum.

Vedrørende kulturlivet er der etableret et "Kultursamråd". Odder Kommune har ikke en nedskrevet kulturstrategi, men man har fokus på at stille rammerne til rådighed, som f.eks. ved at støtte op omkring biografen og Odderspektrum. Man understøtter også flere forskellige kulturelle arrangementer. Man giver tilskud, men indgår ikke selv som aktiv medarrangør. Såfremt man ønsker at udvikle sig yderligere inden for dette område, kan man hente inspiration i nogle af de andre pilotkommuner i f.eks. Silkeborg Kommune vedrørende afholdelse af "Regattaen" eller Sorø Kommune vedrørende afholdelse af det større kulturarrangement Parnas Expo. Når det gælder om at satse på kultur som strategi, kommer man i nordisk sammenhæng ikke uden om Kristiansand og Umeå Kommune. Begge kommuner er kendetegnet ved en helhedsorienteret kulturel udviklingsstrategi.

I forhold til erhvervslivet har Odder Kommune været med til at starte Erhvervs- og Udviklingsrådet. Kommunen bidrager med økonomisk støtte til rådet. Erhvervs- og Udviklingsrådet indgår – via udviklingschefen – i forskellige samarbejdsfora bl.a. "7-K erhvervssamarbejdet". I samarbejde med "Væksthus Midtjylland" og "7-K erhvervssamarbejdet" tilbydes forskellige kurser m.v. Såfremt man ønsker at udvikle sig yderligere inden for dette område, kan man eventuelt finde inspiration til dette i en af de andre pilotkommuner, Silkeborg Kommune. I Silkeborg Kommune støtter man virksomhedernes kompetenceudvikling bl.a. med en IT-netværksagent, der skal bringe viden fra Katrinebjerg (IT-by i Århus) til området og

man deltager Kompetencecenter Silkeborg, hvor fremtidens behov på arbejdsmarkedet vurderes.

Det største udviklingsområde inden for dette tema er internationale kontakter - både i forhold til at hente inspiration, skaffe international finansiering f.eks. via EU-projekter m.v. Man kan finde inspiration til dette i andre danske kommuner, som f.eks. arbejder med en internationaliseringsstrategi. Odder Kommune kan også blive inspireret af Trollhättan og Kristiansand Kommune. De har arbejdet målrettet med dette i flere år. Også Stavanger Kommune er lykkedes med at anvende en sådan strategi.

For at få inspiration til, hvordan dette område generelt kan udvikles, kan der ses på Umeå Kommune, som har fået 98 ud af 100 mulige point inden for dette tema. Umeå ligger i Nord-sverige og har godt 110.000 indbyggere. De satser målrettet på kulturområdet, og kobler deres kultur både til erhvervslivet og til internationale kontakter. Et eksempel er Operaen i Umeå, der har samarbejde med en kinesisk by om produktioner, og i den forbindelse markedsfører Umeås erhvervsliv i Kina. Kommunen er ligeledes meget aktiv i forhold til samarbejde med erhvervslivet – både uden for og inden for kommunegrænserne, og har også mange internationale samarbejdsflader.

Excellent	Udmærket	Potentiale for udvikling
• Understøttelse af for- eningslivet	• Understøttelse af kul- turlivet • Understøttelse af er- hvervslivet	• Internationale samar- bejder, projekter m.v.

6 SAMMENLIGNING MED DE ØVRIGE PILOTKOMMUNER

I det følgende sammenlignes Odder Kommune med de andre pilotkommuner. Det fremgår af tabel 6.1., at Odder Kommune er placeret i midten af de fem pilotkommuner. Det samlede pointtal for Odder Kommuner er på 377 point, hvilket er tæt på gennemsnittet af de fem pilotkommuner på 380,5 point.

Odder Kommune er tæt på gennemsnittet af pilotkommunerne inden for fem af temaerne. Det er tema 2, 4, 6, 7 og 8. Man er derimod klart den pilotkommune, som får det største antal point inden for tema 1 "Offentlighed og demokratisk kontrol". Det skyldes især kommunens arbejde omkring OdderNettet, herunder information til borgere, tv-transmission af byrådsmøder, fremme af borgernes arrangement via debatfora, borgerpanel m.v. Odder Kommune får til gengæld det mindste antal point inden for tema 3 "Klarhed i samspillet mellem politikere og administrationen" og tema 5 "Ledelsesinformation og rapporteringssystemer". Det skyldes bl.a., at der er et udviklingspotentiale for yderligere operationalisering af aktivitets-, produktivits- og kvalitetsmål, samt et udviklingspotentiale for løbende rapportering og opfølgning på aktivitets-, produktivits- og kvalitetsmål.

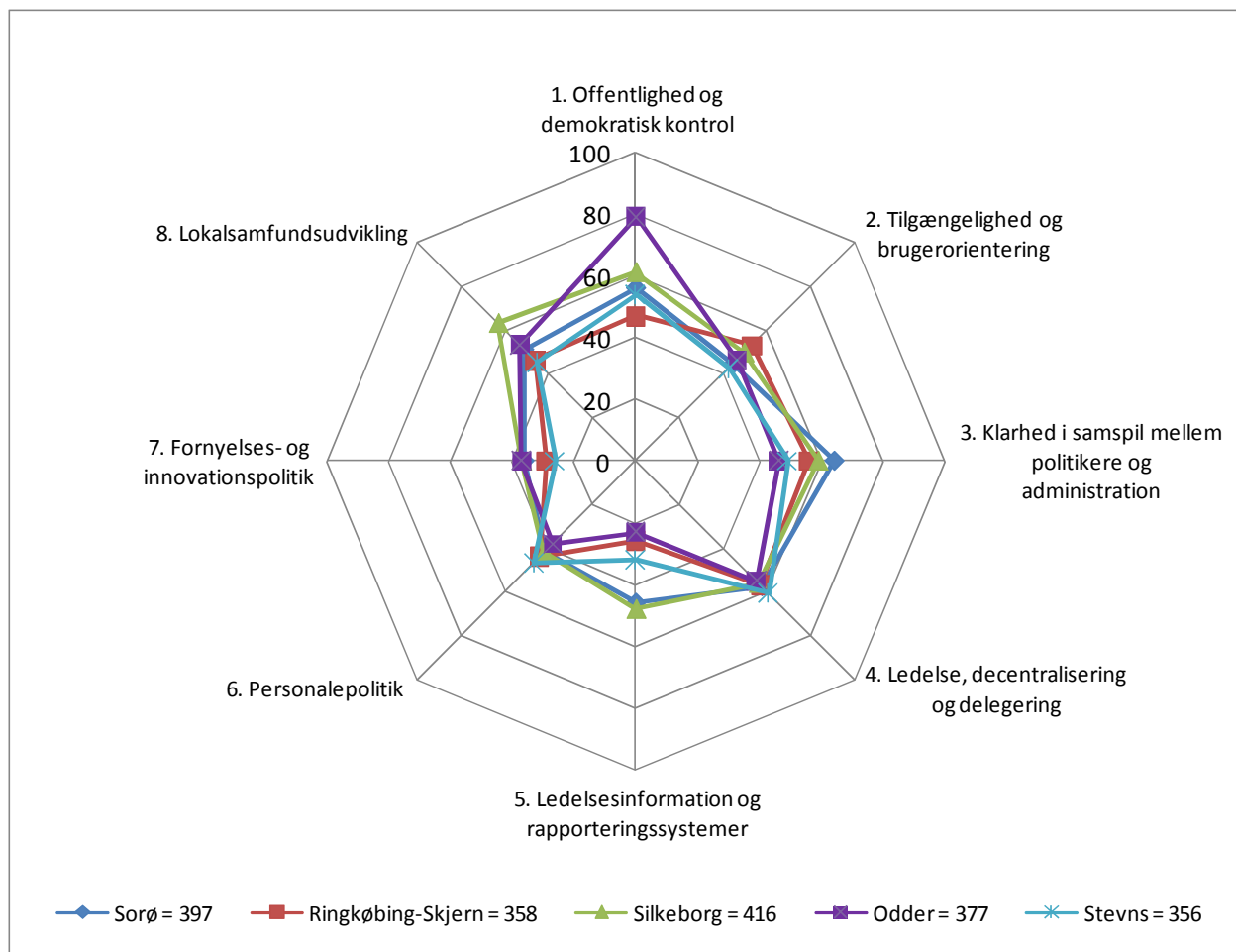
Pilotkommunerne ligger forholdsvis ens på den samlede score. Men der er alligevel nogen variation i forhold til, hvad pointene gives for. For eksempel kan alle kommuner lære noget af Odder Kommune, når det drejer sig om "Offentlighed og demokratisk kontrol" via de muligheder, som stilles til rådighed for borgerne på kommunens hjemmeside. Odder Kommune kan derimod lære noget af Silkeborg Kommune vedrørende operationalisering af mål. Odder Kommune kan f.eks. også lære noget af Ringkøbing-Skjern Kommune omkring anvendelse af brugerundersøgelser. Det fremgår mere specifikt i afsnit 5, på hvilke områder Odder Kommune kan hente inspiration fra de andre pilotkommuner.

Tabel 6.1. Sammenligning af pointtal for de 5 pilotkommuner

Tema	Ringkøbing-Skjern	Sorø	Silkeborg	Stevns	Odder	Gns. af danske pilotkommuner
Tema 1: Offentlighed og demokratisk kontrol	47	56	61	54	79	59
Tema 2: Tilgængelighed og brugerorientering	53	44,5	49,5	42,5	46	47
Tema 3: Klarhed i samspillet mellem politikere og administrationen	56	64	59	49	46	55
Tema 4: Ledelse, decentralisering og delegering	57	57,5	56	60,5	55	57
Tema 5: Ledelsesinformation og rapporteringssystemer	26	46	48	32	23	35
Tema 6: Personalepolitik	44	41,5	42	46,5	38	42
Tema 7: Fornyelses- og innovationspolitik	29	36	37	26	37	33
Tema 8: Lokalsamfundsudvikling	46	51	63	45	53	52
I alt	358	396,5	415,5	355,5	377	380,5

I den grafiske fremstilling i figur 6.2. er det tydeligt, at forskellene på pilotkommunerne trods alt er relative små. Det kan måske indikere en vis ensartethed i den måde, hvorpå man driver kommune i Danmark. Dette kan eventuelt være et resultat af de ens betingelser, som de danske kommuner har. Men det kan muligvis også indikere en konsensus om, hvordan man bør gøre tingene. Hvis dette i nogen grad er tilfældet, kan Kommunekompassets internationale tilsnit betyde, at et stort uudnyttet udviklingspotentiale hermed gøres tilgængeligt for de danske kommuner.

Figur 6.2: Grafisk sammenligning af pointtal for de fem pilotkommuner



7 SAMMENLIGNING MED ANDRE SKANDINAVISKE KOMMUNER

Tema	Gns. af danske pilot-kommuner	Uddevalla 2007 (Sverige)	Södertälje 2007 (Sverige)	Botkyrka 2007 (Sverige)	Umeå 2007 (Sverige)	Kristiansand 2008 (Norge)	Asker 2008 (Norge)	Lomma ⁶ 2007 (Sverige)
Tema 1: Offentlighed og demokratisk kontrol	59	85	66	91	73	65	71	78
Tema 2: Tilgængelighed og brugerorientering	47	84,5	74,5	88	79,5	65	78	78,5
Tema 3: Klarhed i samspillet mellem politikere og administrationen	55	89,5	87,5	95	79	94	76	80
Tema 4: Ledelse, decentralisering og delegering	57	74	77	82	84,5	82	79	69
Tema 5: Ledelsesinformation og rapporteringssystemer	35	81	73	86	79	82	67	62
Tema 6: Personalepolitik	42	65,5	66	78	78	69	59	61,5
Tema 7: Fornyelses- og innovationspolitik	33	80	50	78	75	69	66	54
Tema 8: Lokalsamfundsudvikling	52	80	83	94	98	95	54	64
I alt	380,5	639,5	577	692	646	621	550	547

⁶ Lomma kommune blev i 2007 kåret som kvalitetskommune i Sverige bl.a. pga. den største forbedring i pointscore i Kommunekompasset. Men Lomma er ikke den kommune, som får det højeste pointtal.

Ovenstående tabel giver en oversigt over pilotkommunernes gennemsnitlige pointsummer sammenlignet med forskellige foregangskommuner i Norge og Sverige. Det kan umiddelbart se ud som om, de danske pilotkommuner ligger meget lavt. Det er derfor værd at bemærke, at de kommuner der sammenlignes med i tabellen er blandt de absolut bedst scorende kommuner i Norge og Sverige. Det er desuden erfaringen fra Norge og Sverige, at den første måling ofte fungerer som en form for "prøve-måling", hvor kommunen lærer metoden at kende, og at pointsummen ved den første måling derfor ofte reelt ligger lidt under kommunens faktiske niveau, fordi kommunen endnu ikke er trænet i at dokumentere de aktiviteter, der giver point.⁷ De ovennævnte foregangskommuner har alle arbejdet med Kommunekompasset gennem flere år og har oplevet store forbedringer fra måling til måling. Tabellen indikerer ikke desto mindre, at de danske pilotkommuner stadig har rig mulighed for at udvikle sig endnu mere ved at se nærmere på nogle af de svenske og norske kommuner.

Det er især potentiale for forbedring inden for tema 7 omhandlende fornyelses- og innovationspolitik, hvor de danske kommuner generelt scorer lavt. Her er flere af de svenske kommuner langt fremme, når det gælder systemisk tænkning omkring kvalitetssikring, heriblandt Umeå.

Når det gælder fokus på lederudvikling, kompetencekortlægning og brugen af ledernetværk er de norske kommuner Sørumsdal, Larvik og Asker relevante at fremhæve som lærerige eksempler. Brugen af tværsektorielle ledernetværk, som et supplement til kommunens styreform, kan være særligt vigtigt i de danske sammenlagte kommuner, da aktive ledernetværk kan forventes at fremme helhedstænkningen og den tværgående tænkning i kommunen.

I udviklingen af lokalsamfundet er der et stort potentiale i at lære af kommuner som Umeå eller Kristiansand. Disse kommuner bruger kulturlivet i kommunen som udviklingsstrategi i forhold til den generelle udvikling af lokalsamfundet, herunder det lokale erhvervsliv. Kommunerne udmærker sig ved at tænke helhedsorienteret, internationalt og strategisk i deres måde at koble både kultur og erhverv til internationale kontakter til gavn for hele kommunens udvikling.

På området omkring brugerorientering og valgfrihed er der megen inspiration at hente i Nacka, Södertälje og Botkyrka kommuner. Den kommune, der nok er gået længst i forhold til valgfrihed, er Nacka Kommune i Sverige, hvor hver borger gives en voucher til en kommunal service og derefter selv bestemmer, hvor de vil indløse den. Der udgives hvert år en bog med oplysninger om økonomiske forhold, brugertilfredshed mm. for eksempelvis alle skolerne i kommunen, som forældre så kan benytte til at vælge deres barns kommende skole ud fra.

⁷ KREVI, 2009: "Kommunekompasset – erfaringer fra Skandinavien"