

Sør Varanger KOMMUNE

30.10.05

RAPPORT OM

**KRITERIER BRUKT I TILKNYTNING TIL EN
VURDERING AV FORVALTNINGSPRAKSISEN I
SØR-VARANGER KOMMUNE**

KS-K as
Jan Alm Knudsen

1. INNLEDNING

”Praksiskriteriene” som er brukt i denne evalueringen er et internasjonalt system, bygd på Berthelmans kriteriene. Dette er et system som er utviklet i Tyskland og som brukes over hele verden. Den norske versjonen er utviklet av professor Baldersheim og amanuensis Morten Ødegård ved Universitetet i Oslo på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund.

”Praksiskriteriene” inngår i en serie med systemvurderinger presentert i

”Kommunekompasset. Teorier, metoder og praksis ” i 1997.

I dette arbeidsheftet inngår også et system for evaluering av politisk praksis, arbeidsmiljø og innbyggerundersøkelse, i tillegg til praksiskriteriene.

”Praksiskriteriene” er som navnet antyder en metodisk evaluering av den praksis kommunen har. Det er m.a.o. ikke nok å ha den gode vilje, de gode planer eller de gode intensjoner. Det er den praksis som utøves i kommunen, som her fokuseres og måles.

Dette målesystemet gir kommunen en mulighet til å måle seg mot andre norske og nordiske kommuner, da systemet som nevnt er i bruk i hele Norden i tillegg til resten av verden.

”Best praksis” vil derfor være et vurderingselement i denne evalueringen, i tillegg til måling mot ulike nivåer i norske kommuner.

KSK konsulenttjenester har enerett på disse systemene og har gjennomført ca 35 evalueringer siden systemet kom til Norge. Dette innebærer at vi har en god erfaring i bruk av systemet samtidig som vi har et godt grunnlag for å sammenlikne kommunene seg i mellom.

Flere kommuner har valgt å bruke ”Praksiskriteriene” som et målesystem, som gjentas over tid. Dette gjør at de beste kommunene i Norge i dag, kan synliggjøre en konkret forbedring av sin praksis over tid, samtidig som disse kommunene ved hjelp av systemet, får et egnet verktøy til å fokusere inn på de forbedringspunktene som er viktig for egen kommune.

”Praksiskriteriene” brukes også av kommuner til å klargjøre dagens praksis som grunnlag for en større utviklingsprosess med både innholdsmessige utfordringer , kulturutvikling samt strukturendringer

”Praksiskriteriene” ble første gang tatt i bruk i 1997. I 2001 og 2003 er systemet evaluert og videreutviklet med et til dels nytt sett av spørsmål og vurderinger. Dette er gjennomført i nært samarbeid mellom KS Konsulenttjenester og Universitetet i Oslo ved Baldersheim og Ødegård. Endringene som er gjennomført, består først og fremst av ytterligere tilpasning til norske forhold og til forbedring av problemstillingene samt utvidet med kriterium 8 om ”samfunnsbygging”. Dette vil ikke redusere effekten for de kommunene som tidligere har brukt systemet og vil gjenta vurderingen for å måle egen endring.

Måling av praksis og synliggjøring av hva en gjør og de forbedringer en for til er generelt et betydelig forsømt område for norske kommuner. Norske kommuner gjør mye bra, men er generelt for dårlige på å synliggjøre og kunne dokumentere hva de er gode på / får til.

”Praksiskriteriene” er et godt verktøy til å forbedre seg på disse områdene. Resultatet av evalueringen vil kunne brukes både internt i administrasjonen som grunnlag for en styrt, felles utvikling av hele tjenesteproduksjonen, i styringsdialogen med politisk ledelse mot en bedre kommune samt til å synliggjøre overfor lokalsamfunnet om hva en får til.

2. SAMMENDRAG

I praksiskriteriene inngår syv ulike kriterier. Hvert kriterium er operasjonalisert med tanke på å kunne gi et bilde av det vi i denne fremstillingen betegner som forvaltningspraksis. Det vil si at praksiskriteriene tar for seg de systemer og rutiner som er etablert i kommunen og måler dette opp mot resultat og effekter. Gode ideer og vedtak som ikke er iverksatt, gir ikke uttelling.

I de 8 kriteriene som er beskrevet i tabellen nedenfor får Sør Varanger kommune (SVK) til sammen 287 poeng av 800 mulige. SVK scoret over gjennomsnittet når det gjaldt **Offentlighet, åpenhet og demokratisk kontroll** (kriterium 1), **Personalforvaltning** (kriterium 6) og **kommunen som samfunnsbygger** (kriterium 8). På kriteriene **Klarhet i samspill mellom politikk og administrasjon** (kriterium 3), **Ledelse, desentralisering og delegering** (kriterium 4) og **Fornyelsespolitikk** (kriterium 7) scorer SVK gjennomsnittlig. På kriteriene **Tilgjengelighet/borger- og brukerorientering** (kriterium 2) og **Kontroll og rapportering** (kriterium 5) og scorer SVK under middels.

Når det gjelder det siste kriteriet **Kommunen som samfunnsbygger** (kriterium 8) er sammenlikningsgrunnlaget dårlig, da dette er et nytt kriterium. Når vi likevel mener at SVK scorer høyt skyldes det at kommunen til tross for størrelse har et omfattende samarbeid med kommuner uten for landets grenser.

Tabell 1 viser den totale score SVK fikk samlet og fordelt på det enkelte kriterium. Maksimal poengsum pr. kriterium er 100 og totalt 700 poeng

Tabell 1: Sør Varanger kommune sett i forhold til praksiskriteriene.

Offentlighet og demokratisk kontroll	44
Tilgjengelighet/borger- og brukerorientering	24 ½
Klarhet i samspillet mellom politikk og administrasjon	42 ½
Ledelse, desentralisering og delegering	34 ½
Kontroll og rapportering	23
Personalforvaltning *	41 ½
Fornyelsespolitikk	31
Kommunen som samfunnsbygger	46
Samlet poengsum	287

*** Mangler opplysninger om andelsvis størrelse på opplæringsbudsjett ift. brutto driftsbudsjett.**

Tabell 2 viser Sør Varanger kommune sammenliknet med tre norske kommuner.

	Sør Varanger	Fauske	Osterøy	Kragerø
Offentlig og demokratisk kontroll	44	29	35	38
Tilgjengelighet/borger- og brukerorientering	24 ½	40	29	37
Klarhet i samspillet mellom politikk og administrasjon	42 ½	40	55	36
Ledelse, desentralisering og delegering	34 ½	23	27	47
Kontroll og rapportering	23	31	28	26
Personalforvaltning	41 ½	34	21	43
Fornyelsespolitikk	31	33	36	28
Samlet poengsum	241	230	231	255
Samfunnsutvikling	46	-	-	-
Total poengsum	287			

Totalinntrykk

Totalinntrykket av SVK er at kommunen er en tradisjonell kommune med et betydelig potensial for utvikling.

Kommunen gjør veldig mye bra.

Men kommunen er svak på synliggjøring av de resultatene kommunen skaper.

Kommunen synes å ha betydelig mer å hente på en mer systematisk og styrt utvikling av tjenestene i dialog med brukerne samt kompetanse til de ansatte og reell myndiggjøring av lederne.

Det kommunen gjør bra gjør den veldig bra, men det kommunen ikke gjør så bra det gjør kommunen tilsvarende dårlig.

Dette gjelder både hele enkelttemaer og innenfor de enkelte temaene.

Kommunens utfordringer ligger i å få på plass en del helt sentrale og grunnleggende elementer som klare mål og retning for ønsket utvikling, informasjon til innbyggerne, delegering, dialogarenaer for samspillet politikk og administrasjon, rapporteringsrutiner og systematisk utvikling av medarbeiderne samt tydelighet på forventninger og oppfølging av

beslutninger og linjene som trekkes.

Kommunen oppleves å ha et for sterkt fokus på drift og enkeltsaker og uten klar retning for videreutvikling.

Mye bra foregår i enhetene, men kommunen mangler mye av de overordnede systemene og elementene som skal sye kommunen sammen til en organisasjon med en felles identitet.

Tilsvarende mangler kommunen en felles overordnet tilnærming tjenesteutviklingen. Dette vil bl.a. medføre at enhetene/seksjonene i begrenset grad vil kunne utvikle kvalitet / kvalitetssikring på egne områder, da de snart vil merke fraværet av overordnet holdning og system rundt disse spørsmålene.

3. Anbefalinger

Samhandlingen politikk og administrasjon

Slik KSK vurderer det, vil SVKs videre utvikling først og fremst være avhengig av utviklingen av oppgave- og rolledelingen i administrasjon.

Dersom politisk ledelse mener alvor med å ta ansvar for utviklingen av organisasjonen og tjenestetilbudet, må politisk ledelse også ta konsekvensen av dette ved å bli tydeligere på krav til myndiggjøring av medarbeiderne/virksomheten, på tydelige og realistiske/målbare mål, stille krav til resultater og skape bedre sammenheng mellom budsjetter og planer.

Uten slik myndiggjøring, vil ikke virksomheten/medarbeiderne bli ansvarliggjort og en mister den kreative kraft organisasjonen har et potensial til.

Dersom politisk ledelse ønsker å gå en slik vei, må administrasjonen videreutvikle rapporteringsrutinene slik at politisk ledelse kan ha løpende kontroll med utviklingen, bidra til etableringen av en klar politisk forankret målstruktur som setter retning for utviklingen samt etablere et system for utviklingen av kvalitet, slik at politisk ledelse kan komme inn å styre på tjenestestandarder.

Utvikling av resultatindikatorer må også på plass slik at politisk ledelse kan styre også på oppnådde resultater.

I tillegg bør kommunen etablere systematiske dialogarenaer for dialog mellom politikerne og de administrative lederne.

Ledelse

Kommunen synes svak og utydelig på krav til utøvelse av god ledelse samt hvilken rolle lederne har.

Kommunen bør snarest etablere et felles lederforum; hvor de sentrale elementene i hva som er god ledelse, utvikles.

Gjennom dette vil kommunen kunne stille krav til lederne både når det gjelder utviklingen og oppfølging av medarbeiderne og tjenestene.

Slik kommunen fremstår i dag, oppleves en organisasjon som er lite helhetlig uten felles identitet og uten felles klare uttrykte mål.

Skal den enkelte leder oppfatte helheten vedkommende er en del av, må fellesskapet bygges gjennom samhandling på tvers av organisasjonsstrukturen.

Opplevelsen av at det lederne i kommunen ikke gjør – gjøres ikke, må bygges så sterkt at lederne motiveres til å løfte i lag – felles utvikling av noen få men sentrale temaer som alle skal forplikte seg på.

Først gjennom å bygge denne felles identiteten kan krav til samhandling av betydning, stilles.

Denne utviklingen kan først og fremst etableres gjennom tydelig og omfattende myndighet til lederne på lavest mulig nivå i organisasjonen, som gjennom dette skal ansvarliggjøres for kvaliteten/volumet og utvikling av egne tjenester til innbyggerne samt høy tilfredshet hos medarbeiderne.

Brukerorientering

SVK er svak på brukerorientering, både overordnet og i praksis.

Brukerorientering i praksis bl.a. handler om beslutning på lavest mulig nivå, slik at brukerne opplever en effektiv og resultatorientert kommune. Myndighetsavklaring/-gjennomgang i administrasjonen, bør gjennomføres for i større grad skape sammenheng i ansvar/myndighet,

Gjennom arbeidet med en helhetlig og tydelig målstruktur, må kommune uttrykke klare forventninger til brukerorientert forvaltningsfilosofi.

Denne forvaltningsfilosofien må både omfatte involveringen av innbygger i plansaker samt utviklingen av tjenestenes innhold i dialog med brukerne.

SVK må etablere et system for brukerdialog på en måte som gir politisk ledelse innsyn i resultatene av brukernes opplevelse av tjenestene, styring med utviklingen av hvilket nivå tjenestene skal ha samt orientering om hvilke tiltak som skal iverksettes for å oppnå de ønskede forbedringene.

Denne systematikken må gjøres til en kontinuerlig og løpende prosess i kommunen / tjenesteenhetene.

Kommunen er svak på utvikling av serviceerklæringer som skal skape forutsigbarhet og tydelighet med hensyn på hvilke forventninger innbyggerne/brukerne kan ha til tjenestene i SVK.

Dette vil kunne utvikle seg gjennom, etablering av et system for systematisk brukerdialog.

Personalutvikling

SVK er gjennomgående svak på systematisert personalutvikling.

Når kommunen har vedtatt gjennomføring av medarbeidersamtaler, må det følges opp at alle gjennomfører dette. Uten slik oppfølging (rapportering) vil det skje tilfeldig og usystematisk. Kommunen har ved mangelfull oppfølging (konsekvenser for den som ikke følger opp), gitt fra seg muligheten for en systematisk rullering av kompetanseutviklingsbehovet i kommunen samt å kunne videreutvikle en overordnet personalpolitikk / arbeidsgiverpolitikk.

Tilsvarende gjelder for arbeidsmiljøundersøkelser. Uten en systematisk undersøkelse av arbeidsmiljøet som følges opp med krav til forbedringer / standard, vil kommune ikke ha kontroll med at medarbeidernes tilfredshet utvikles tilfredsstillende.

Alle lederne bør måles på tilfredshet hos medarbeiderne etter fastsatte kriterier. Disse kriteriene kunne være gjenstand for diskusjon/utvikling i et ledeforum.

Lederkontrakter med klarhet i forventninger til hva som er god ledelse bør utvikles.

I tillegg bør kommune øke opplæringsbudsjettet betydelig. Slik det oppleves hos virksomhetslederne i dag, er det ikke tilstrekkelig til verken å opprettholde eller videreutvikle personalets kompetanse.

Rapportering

Kommunen er generelt svak på rapportering av resultater/måloppnåelse både i forhold til politisk ledelse samt internt.

Det er ikke tilstrekkelig med økonomisk rapportering. Det må utvikles løpende rapportering også på resultater mot vedtatte mål og systemer.

Slik rapporteringen framstår i dag, er det ikke mulig å gi konstruktive tilbakemeldinger på når det er gjort en god/dårlig lederjobb. Lederne opplever seg i praksis ikke sett i organisasjonen.

Skal dette realiseres må kommunen utvikle en kultur for god ledelse og med oppfølging av egne vedtak/krav.

Slik KS-K as opplever det, er dette helt avgjørende for at politisk ledelse skal kunne føle trygghet for utviklingen i et system med mye delegasjon.

Parallelt med slik rapportering, må kommunen utvikle og etablere dialogarenaer mellom politisk og administrativ ledelse, slik at styringsdialogen blir god, selv med færre formelle saker til behandling i det politiske systemet.