



---

# Indikatorer og styringssystem for samfunnsaktive kommuner

Rapport fra delprosjekt i KS FoU-prosjektet "Den samfunnsaktive  
kommunen"

---

04.03.05

Novus Vita AS

## Forord

Denne rapporten inngår som en del av KS prosjektet "Den samfunnsaktive kommunen" (2003-2005) som er et medlemsstyrt FoU-prosjekt mellom kommunene Porsgrunn, Larvik, Oppegård, Øvre Eiker, Bærum og Ringerike. Prosjektet skal avsluttes sommeren 2005.

Øvre Eiker kommune er prosjektførende kommune. Novus Vita AS er oppdragstaker og prosjektansvarlig.

Gjennom prosjektarbeidet er det etablert samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) ut fra KRDs arbeid med utvikling av kommunesektoren generelt og balansert målstyring (BMS) spesielt. I den forbindelse har det vært ansett som viktig å se nærmere på hvordan kommunenes samfunnsrolle kan fanges opp i videreutvikling av bla. BMS og bruk av indikatorer for samfunnsutvikling.

Kommunal- og regionaldepartementet er derfor oppdragsgiver for dette delprosjektet om indikatorer for "Den samfunnsaktive kommunen", sammen med Øvre Eiker kommune som prosjektførende kommune i KS FoU-prosjektet .

Rapporten er utarbeidet av Tore Askim og Lars Wang, Novus Vita AS på oppdrag fra Øvre Eiker kommune. Som en del av arbeidet med rapporten er det utarbeidet følgende delrapporter.

1. *Erfarenhet av nyckeltallsrapportering*. 20.09.04. Søren Bergstrøm, VD og professor, Naturekonomihuset AB, Stockholm.
2. *Resultatindikatorer på samfunnsutvikling - Seks kommuners erfaringer med samfunnsutvikling i balansert målstyring*. 17.12.04. Jostein Askim, stipendiat, Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Drammen 4. mars 2005

Lars Wang  
Novus Vita AS

Tore Askim  
Novus Vita AS

## INNHOLD

<b>INNHOLD .....</b>	<b>3</b>
<b>1 SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER.....</b>	<b>4</b>
<b>2 BAKGRUNN OG HENSIKT .....</b>	<b>7</b>
<b>3 LOKAL SAMFUNNSUTVIKLING OG STYRINGSSYSTEM .....</b>	<b>8</b>
3.1 INDIVIDRETTEDE TJENESTER OG KOMMUNENS SAMFUNNSROLLE .....	8
3.2 KOMMUNENS STYRINGSSYSTEM.....	9
3.3 BALANSERT MÅLSTYRING .....	10
3.4 PERSPEKTIVER PÅ LOKAL SAMFUNNSUTVIKLING.....	11
3.5 RAPPORTERING .....	12
<b>4 INDIKATORER FOR LOKAL SAMFUNNSUTVIKLING .....</b>	<b>16</b>
4.1 HVA ER INDIKATORER? .....	16
4.2 HVORFOR BRUKES INDIKATORER?.....	16
4.3 INTERNASJONALE INDIKATORSYSTEM FOR SAMFUNNSUTVIKLING.....	16
4.4 ERFARINGER MED BRUK AV INDIKATORER FOR SAMFUNNSUTVIKLING I NORGE.....	18
4.5 KRITERIER FOR INDIKATORER FOR SAMFUNNSUTVIKLING .....	23
<b>5 PRIORITERTE TEMAER OG INDIKATORER FOR DEN SAMFUNNSAKTIVE KOMMUNEN 24</b>	
5.1 PERSPEKTIVER OG PRIORITERTE TEMA .....	24
5.2 EKSEMPLER PÅ PRIORITERTE TEMAER FOR EN SAMFUNNSAKTIV KOMMUNE.....	25
5.3 INDIKATOREKSEMPLER FOR SAMFUNNSUTVIKLING .....	26
<b>6 UTVIKLINGSBEHOV .....</b>	<b>29</b>
6.1 POLITISK INVOLVERING.....	29
6.2 AKTUALITET OG RELEVANS I INDIKATORBRUKEN .....	29
6.3 ET MER TILGJENGELIG DATAGRUNNLAG .....	29
6.4 SIKRE HENSIKTMESSIG ORGANISERING .....	30
6.5 VIDEREUTVIKLING AV KOMMUNALT STYRINGSSYSTEM FOR LOKAL SAMFUNNSUTVIKLING. ....	30
<b>REFERANSER .....</b>	<b>31</b>
<b>VEDLEGG (DELRAPPORTER).....</b>	<b>31</b>

# 1 Sammendrag og anbefalinger

## Kommunens rolle som samfunnsutvikler

Samfunnsutvikling er en sentral målsetting for alle deler av kommunens virksomhet. Dette innebærer at det for alle deler av kommunens virksomhet, også resultatenheter, foretak, bedrifter mv. er viktig at samfunnsutviklingsrollen avspeiles i styringsdokumenter, beslutningsprosesser og i kommunikasjon med innbyggere og eksterne aktører.

En *offensiv* samfunnsutviklerrolle dreier seg først og fremst om å utvikle helhetlig og langsiktige strategier for kommunesamfunnet ut fra de mulighetene som kommunen sjøl definerer med sikte på å være i forkant av problemer som kan oppstå. I denne rollen vil det i praksis være forskjeller mellom kommuner som i hovedsak knytter utviklingsarbeidet til kommuneplanarbeidet og de som arbeider mer nettverksorientert med samarbeidspartnere i kommunesamfunnet. Det er også forskjeller på i hvilken grad en prøver å integrere utviklingsarbeid og tjenesteyting. (Aarsæther og Finstad: Utviklingskommunen)

I nettverksprosjektet "Den samfunnsaktive kommunen" er følgende strategier blitt tydeliggjort som helt sentrale for en kommune som vil prioritere samfunnsutvikling :

- Styrke det representative lokaldemokratiets legitimitet og evne til å ivareta kommunens samfunnsrolle.
- Bidra til deltager- og medvirkningsdemokrati og koble dette til det representative politiske system.
- Gjennomføre (klassiske) utviklingsoppgaver (innenfor næringsutvikling, lokalt miljøarbeid og ned til enkle trivselsskapende tiltak i nærmiljøet) som samarbeidsprosjekter med innbyggere, bedrifter og frivillige organisasjoner, basert på dialog og partnerskap som metode.
- La samfunnsutviklingsrollen også prege lokaldemokrati, tjenesteproduksjon, organisering og arbeidsgiverpolitikk, og slik representere et helhetsperspektiv på den kommunale aktivitet.

## Samfunnsutviklingsperspektivet i styringssystemer

Erfaringer fra prosjektkommunene i "Den samfunnsaktive kommunen" er at balansert målstyring (BMS) i dag ikke fanger opp kommunens samfunnsutviklingsrolle i tilstrekkelig grad. Et utgangspunkt for å integrere samfunnsutvikling i styringssystemet, er at styringssystemet tar opp i seg følgende perspektiver i tillegg til de perspektivene (kommuneøkonomi, medarbeider, læring og fornyelse, bruker mv.) som er vanlig i BMS:

Lokaldemokrati (representativ, medvirkning / deltagelse og dialog, innbygger)

- Natur og miljø ( miljøvennlig samfunnsutvikling, trivelige fysiske omgivelser, steds- og nærmiljøutvikling, langsiktig forvaltning av naturen og naturressurser)
- Sosial og kultur (levekår, livskvalitet, folkehelse, kulturopplevelser, identitet / tilhørighet, frivillighet)
- Lokaløkonomi (lokal økonomisk verdiskaping og sysselsetting i lokalsamfunnet – både i privat og offentlig sektor, entreprenørskap og næringsutvikling)

Til disse perspektivene kan det identifiseres prioriterte tema ut fra lokale forhold og lokale prioriteringer. Eksempler på tema er gitt i parentes bak hvert perspektiv. Til hvert prioriterte tema, kan det igjen etableres et sett indikatorer.

### Bruk av indikatorer

Indikatorer bør bidra til å skape et språk som sikrer dialog og samtale om de riktige problemstillingene, til riktig tid og mellom de rette personene.

Utvikling og bruk av indikatorer for samfunnsutvikling er en måte å etablere bevissthet om kommunens samfunnsutviklingsrolle og samtidig legge til rette for meget konkrete drøftinger og prosesser. Bruk av indikatorer for samfunnsutvikling er først og fremst et virkemiddel for læring og utvikling, men kan både sees som :

- Konkretisering og synliggjøring av kommunens samfunnsutviklingsrolle overfor alle deler av kommuneorganisasjonen og eksterne samarbeidspartnere.
- Et grunnlag for å delegerer og følge opp ansvar
- Et grunnlag for å demokratisk styring og kontroll.

Bredde i indikatorbruken anses å bidra til reduksjon i mulig metodediskusjoner som i så fall kan flytte fokus vekk fra målsettingen med bruk av indikatorer. Mange indikatorer innen hvert tema gir et realistisk og nyansert bilde av forholdene, som gjør at tolkningen blir et mer åpent spørsmål egnet for dialog. Med få indikatorer er det stor usikkerhet ved tolkningen av komplekse forhold.

Indikatorrapporteringen bør bygges opp med stor generøsitet overfor ulike interesser og perspektiv for å kunne bli et grunnlag for strategiske diskusjoner, som overlever maktskifter.

For konkretisering av indikatorer for den enkelte kommune anbefales at kommunen velger prioriterte temaer som utgangspunkt.

### Sentrale relasjoner for indikatorbruk og rapportering.

Erfaringer fra de seks prosjektkommunene tilsier at hovedfokus for indikatorbruk og rapportering i dag er knyttet til interne relasjoner i kommunen som:

- Politisk ledelse og administrasjon
- Administrativ ledelse og de enkelte virksomheter

Som et utgangspunkt anbefales derfor at kommuner som ønsker å utvikle bruk av indikatorer for lokalsamfunnsutvikling utvider fokus til også å omfatte kommunikasjon mellom:

- Innbyggere / andre samarbeidsaktører og kommunen som organisasjon
- Politisk/administrativ ledelse og kommunale bedrifter

For hver av disse fire relasjonene vil det være ulike spørsmål som er sentrale. Valg av prioriterte temaer og indikatorer bør derfor tilpasses hver av disse relasjonene (ikke omvendt).

### Videreutvikling av styringssystem og indikatorbruk

Det anes å være et potensial for videreutvikling og effektivisering av kommunalt styringssystem (bla. balansert målstyring) med indikatorer, som bedre fanger opp kommunenes samfunnsutviklerrolle.

Følgende systemer anses hensiktsmessig å utvikle videre og i samarbeid for å gi nødvendig grunnlag for kommunenes voksende behov på området:

- KOSTRA med utvikling av indikatorer for samfunnsutvikling
- Indikatorer for "Bærekraftige kommuner i praksis" med økt tilpassing til kommunenes styringssystem og til balansert målstyring.
- Balansert målstyring (BMS) med utvikling av indikatorer.

Lett tilgjengelige datagrunnlag fra nasjonale og felles databaser anses å være et godt virkemiddel for økt bruk av indikatorer i kommunenes styringssystem.

Sterk kobling til politiske prosesser anses som sentralt.

Hensiktsmessig bruk av indikatorer for samfunnsutvikling forutsetter på samme måte som for mer effektiv tjenesteproduksjon at kommuner samarbeider om videreutvikling, gjerne gjennom nettverksarbeid. Det bør derfor stimuleres til etablering av et nasjonalt utviklingsprosjekt og nettverksamarbeid mellom interesserte kommuner, etter modell av Effektiviseringsnettverkene i kommunesektoren.

## 2 Bakgrunn og hensikt

I arbeidet med modernisering og effektivisering av offentlig sektor har utvikling av mer systematiske verktøy for balansert målstyring stått i fokus. Både gjennom utviklingsarbeid i regi av KRD og KS er dette et sentralt utviklingsområde. Gjennom for eksempel KRDs veiledere for balansert målstyring (BMS) (2002) og resultatledelse (2004) har det også blitt utarbeidet forslag til og erfaringer fra hvordan arbeidet med BMS kan gripes an i praksis. Utviklingen av KOSTRA (KOMmune-STat-Rapportering) har gitt et bredt datagrunnlag for å utarbeide nøkkeltall for den kommunale tjenesteproduksjonen.

Kommunene er imidlertid mer enn produsenter av tjenester og forvaltere av et nasjonalt lovverk. De seneste årene har kommunenes samfunnsrolle i vid forstand blitt gjenstand for økende oppmerksomhet. Kommunens arbeid for å fremme en helhetlig utvikling av kommunesamfunnet skjer samtidig innenfor nye rammebetingelser og forutsetninger.

KS' FoU-prosjekt "Den samfunnsaktive kommunen" (2003-05) retter derfor søkelyset mot hvordan kommunen kan styrke sin samfunnsrolle både ved å utvikle medvirkning og lokaldemokrati, men også gjennom å stimulere til nye former for lokale partnerskap og samarbeid.

Hovedmål for FoU-prosjektet er å:

*Utvikle, dokumentere og formidle kunnskap om praktiske erfaringer med planlegging, implementering og drift av helhetlige styringssystemer hvor samfunns- og demokratiperspektivene er integrert både innholds- og prosessmessig.*

Gjennom nettsverksarbeidet i FoU-prosjektet er det avdekket et stort behov for videreutvikling av kommunenes styringsverktøy ut i fra at følgende strategier og mål er blitt tydeliggjort som helt sentrale for en kommune som vil prioritere samfunnsutvikling :

- Styrke det representative lokaldemokratis legitimitet og evne til å ivareta kommunens samfunnsrolle.
- Bidra til deltager- og medvirkningsdemokrati og koble dette til det representative politiske system.
- Gjennomføre (klassiske) utviklingsoppgaver (innenfor næringsutvikling, lokalt miljøarbeid og ned til enkle trivselsskapende tiltak i nærmiljøet) som samarbeidsprosjekter med innbyggere, bedrifter og frivillige organisasjoner, basert på dialog og partnerskap som metode.
- La samfunnsutviklingsrollen også prege lokaldemokrati, tjenesteproduksjon, organisering og arbeidsgiverpolitikk, og slik representere et helhetsperspektiv på den kommunale aktivitet.

Alle de seks deltagende projektkommunene bruker og utvikler styringsverktøy i form av balansert målstyring (i noe ulike varianter).

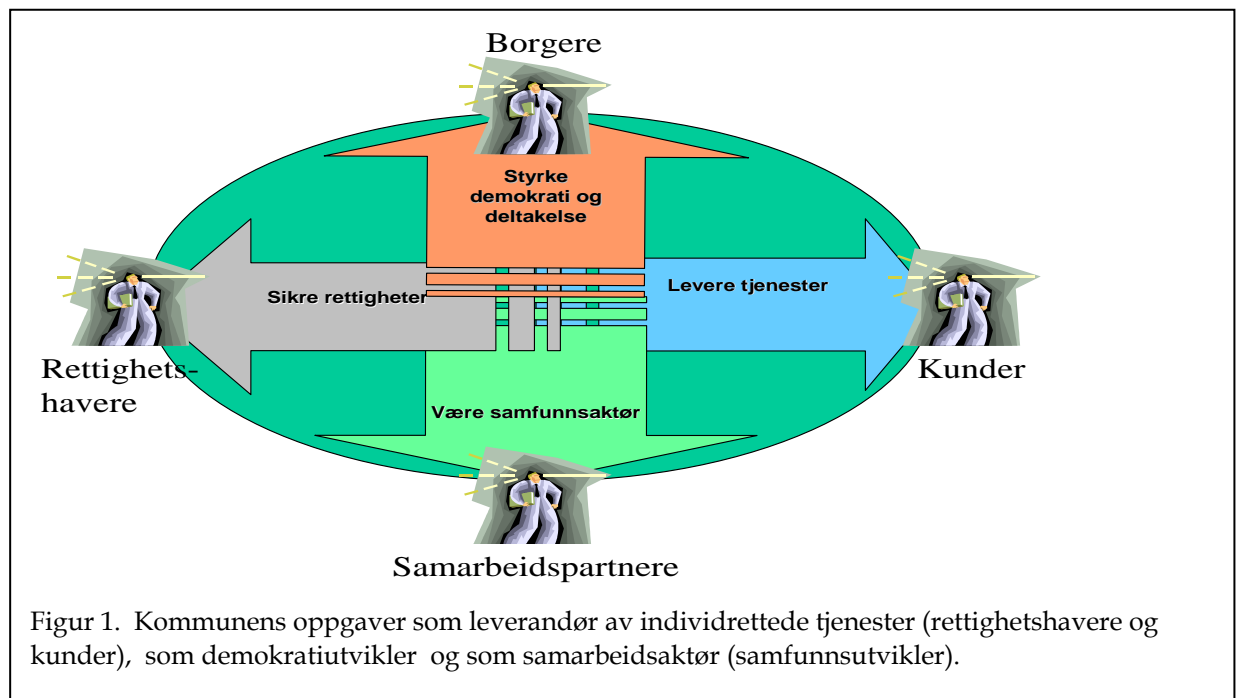
Erfaringer knyttet til bruk av nøkkeltall/indikatorer<sup>1</sup> innen samfunnsutvikling i kommunenes helhetlige styringssystem er hittil lite undersøkt og dokumentert. På bakgrunn av dette har hensikten med dette delprosjektet vært å:

<sup>1</sup> Det skiller ofte ikke mellom begrepene nøkkeltall og indikatorer. Det er derfor konsekvent brukt begrepet indikatorer og lagt til grunn at dette i denne rapporten er å forstå som identisk med nøkkeltall.

- Sammenstille relevante internasjonale og nasjonale tilnærminger til og erfaringer med indikatorer for lokal samfunnsutvikling, herunder de seks prosjektkommunenes erfaringer med bruk av indikatorer .
- Gi kommuner som ønsker å ta i bruk eller videreutvikle bruk av indikatorer for lokal samfunnsutvikling en plattform for å komme videre, herunder utforme egne prioriterte temaer og konkrete indikatorer.
- Gi noen anbefalinger om behovet for videreutvikling av BMS og indikatorer for lokal samfunnsutvikling generelt.

### 3 Lokalsamfunnsutvikling og styringssystem

#### 3.1 Individrettede tjenester og kommunens samfunnsrolle

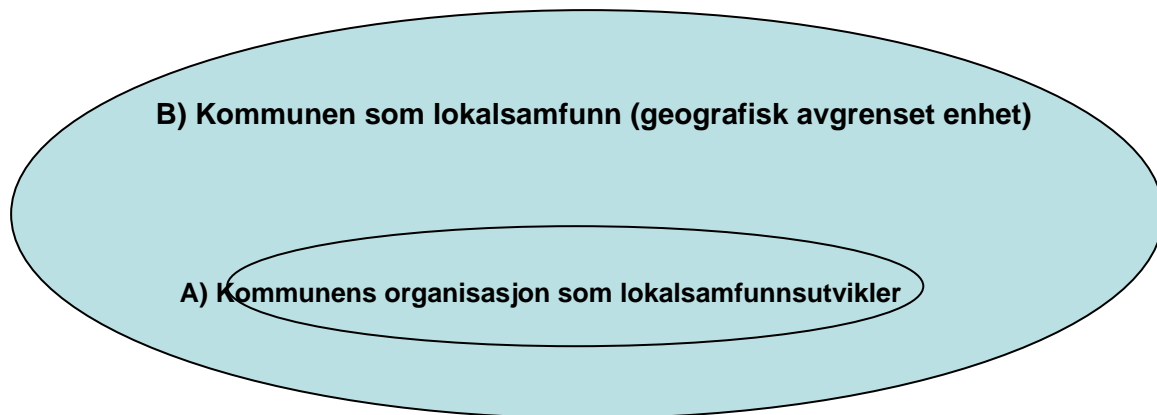


Store deler av kommunens aktivitet er knyttet til å yte individuelle tjenester, håndtere forvaltningsoppgaver og drive saksbehandling iht. ulike lovverk. Dette er oppgaver vi har valgt å kalle individrettet. Som figur 1 viser, er dette angitt som en "individakse" hvor kommunen forholder seg til innbyggerne som kunder og/eller rettighetshavere.

I tillegg har kommunen anledning til å gå inn i alle typer spørsmål som berører lokalsamfunnet (Kommuneloven har vide rammer). Spørsmålene kan gjelde hele det geografiske området som kommunen omfatter og alle innbyggere, eller kun deler og/eller grupper i kommunen. Slike oppgaver er illustrert i den vertikale akse på figur 1 og er i det følgende kalt kommunens samfunnsutviklingsrolle. Innbyggere og organisasjoner vil i slike sammenhenger være borgere og/eller samarbeidspartnere.



For å kunne ha en mer presis oppfatning av bruk av indikatorer for samfunnsutvikling legges det i denne rapporten vekt på å skille mellom kommuneorganisasjonen som samfunnsutvikler og kommunesamfunnet totalt sett som geografisk enhet (jmf. figur 2).



Figur 2. Kommunen som samfunnsutvikler i samhandling med lokalsamfunnet.

Kommunen som *lokalsamfunn* og *geografisk avgrenset enhet* er referanserammen for kommunens virksomhet som samfunnsutvikler. Samfunnsutviklingen innenfor kommunens grenser vil være påvirket av mange aktører hvor kommunen vil være en av disse.

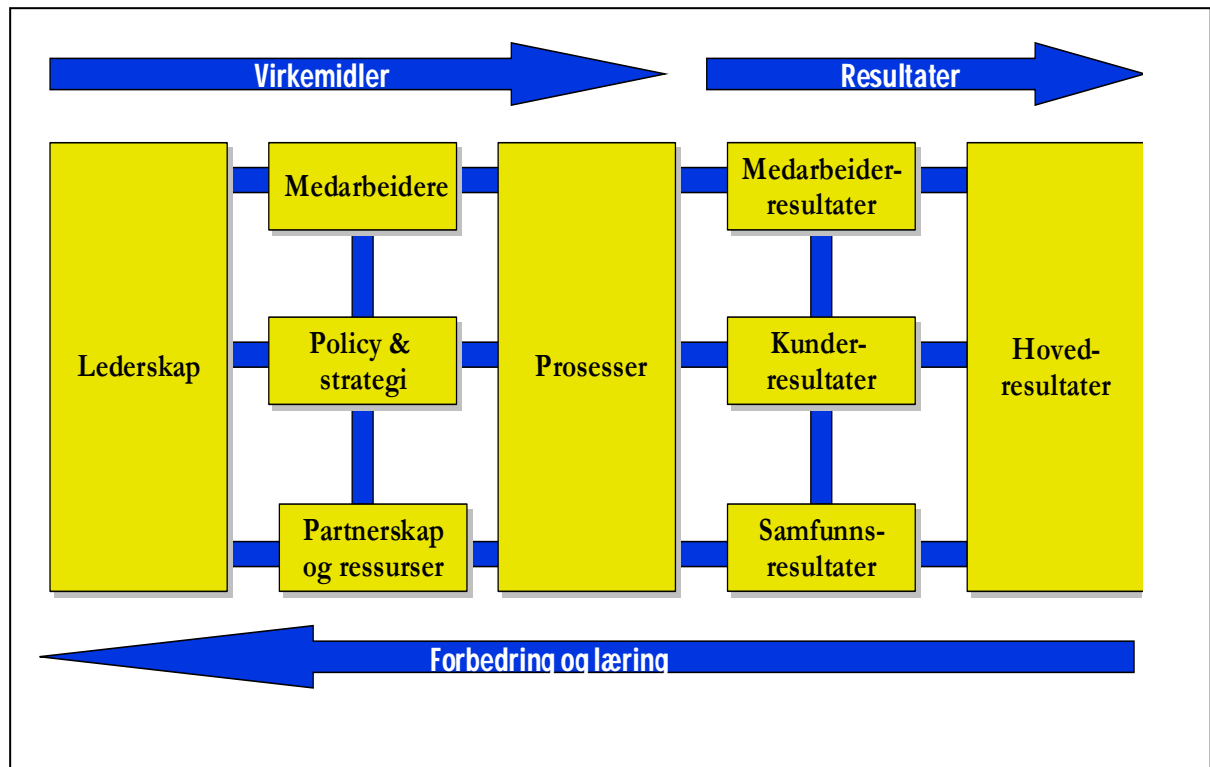
*Samfunnsutviklingsrollen* konkretiseres gjennom kommunens prioritering av hvilke samfunnsområder de ønsker å gå inn i. Kommunen vil i denne rollen være avhengig av samhandling med andre lokale aktører, både innbyggere, organisasjoner, næringsliv og ikke minst "storsamfunnet" (staten, EU, internasjonale organisasjoner, større selskap mv.). "Storsamfunnet" har fått økende betydning, blant annet på grunn av økende grad av regionalisering, internasjonalisering av økonomien og tettere europisk integrasjon gjennom blant annet EØS-direktivene. Fra å fokusere på "Local Government" har begrepet "Governance" blitt tatt i bruk for å markere at kommunen i økende grad er avhengig av interaksjon med andre aktører for å realisere sine mål (Sitter, 2003).

### 3.2 Kommunens styringssystem

Styringssystemet for en kommune kan sees som en kombinasjon av :

- En rekke verktøy for styring og dialog (planer, budsjett, balansert målstyring, rapportering mv.).
- Prosesser tilknyttet utarbeidelse og bruk av styringsverktøyene.

Sentralt i et styringssystem vil være prosesser som både fører til beslutninger og læring. Figuren nedenfor antyder en "styringssløyfe" i tråd med dette. Med økt fokus på samarbeidsprosjekter med innbyggerne, vil et styringssystem for den samfunnsaktive kommunen også kunne inneholde en "arena" for innbyggerresultater i tillegg til tilsvarende for medarbeidere, kunder og samfunn.



Figur 3. Eksempel på styringssystem med flere perspektiver. (Hentet fra Larvik kommune som benytter EFQM-modellen (European Foundation for Quality Management) i sitt styringssystem).

### 3.3 Balansert målstyring

Balansert målstyring (BMS), resultatledelse, det fullstendige balanseregnskapet (FBR) mv. er eksempler på varianter av målstyringsverktøy som har det til felles at de sikter mot å fange opp flere dimensjoner ved kommunens virksomhet (enn den finansielle).

BMS er i utgangspunktet utviklet for private bedrifter (Kaplan og Norton, 1996) med mål om at dette verktøyet skal bidra til bedre resultater for bedriften.

Bakgrunnen for innføring av BMS i kommunene er moderniseringsarbeidet i kommunal sektor. Her settes økt fokus bla. på brukere, måloppnåelse/effektivitet og delegering. Samtidig er det et mål å få til en mer helhetlig ledelse og styring fordi man gjennom BMS fokuserer på flere perspektiver. BMS er således både et styrings- og rapporteringsverktøy samt metodikk for organisasjonslæring og forbedring.

I BMS er prioritering av fokusområder som økonomi, brukere og medarbeidere, gjennomgående i mange kommuner (KRD, 2004). I KRDs veileder for BMS brukes følgende systematikk (nivåer):

- Perspektiver (eller strategiske fokusområder)
- Kritiske suksessfaktorer
- Måleindikatorer

### 3.4 Perspektiver på lokal samfunnsutvikling

Fokus i utvikling av BMS i kommunesektoren har hittil i stor grad omfattet kommunens rolle som tjenesteprodusent (individrettede tjenester) og kostnadseffektivitet i disse tjenestene. Samfunnsutvikling som tema i BMS er imidlertid lite utviklet.

Spørsmål knyttet til lokal samfunnsutvikling tas opp innenfor en rekke etablerte nasjonale politikkområder (distrikts-, regional, landbruks-, miljø-, nærings-, sosial-, helsepolitikken mv.). Det er mao en rekke mål og strategier som det er relevant å forholde seg til på lokalt nivå. Samtidig har man gjennom det lokale folkestyret et selvstendig ansvar for å utforme politikk og gjennomføre tiltak.

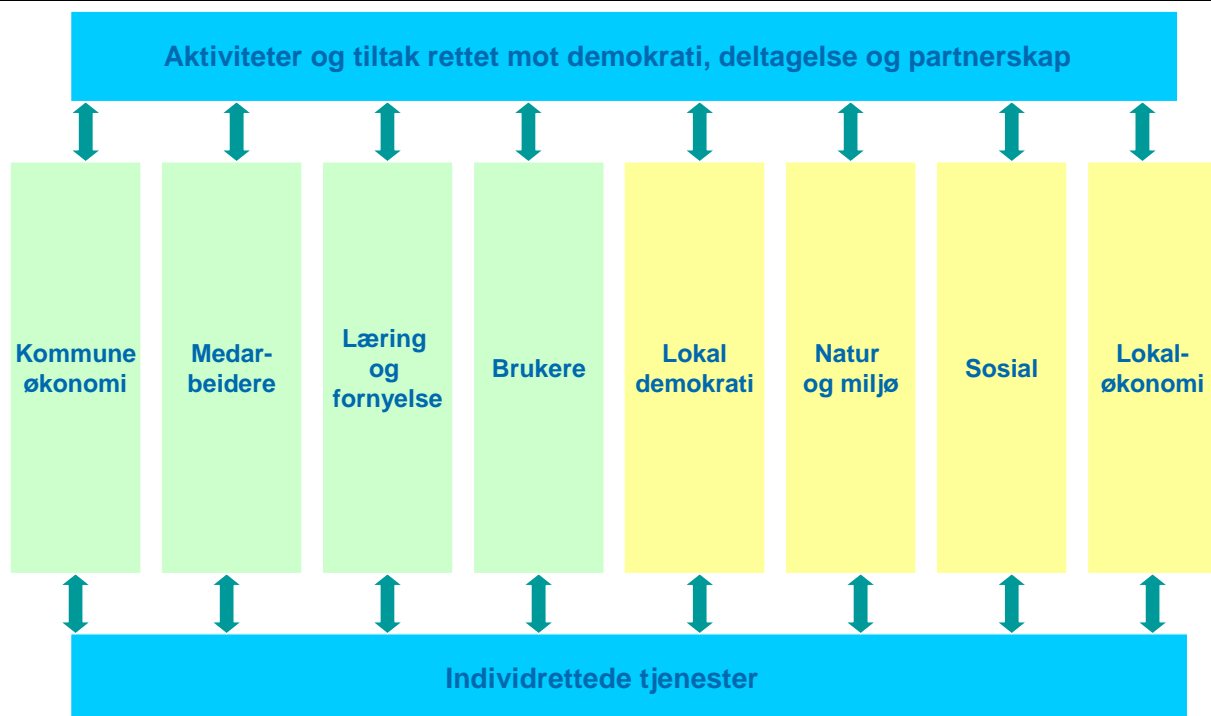
Fra KS (KS, 2003) har man for eksempel trukket opp en rekke utfordringer for kommunesektoren som går på tvers av etablerte sektorer eller politikkområder. Ufordringene er formulert som en invitasjon til nasjonale myndigheter om å utvikle nye partnerskap for en bærekraftig utvikling og fanger således opp et mer helhetlig, eller kanskje rettere sagt flere grunnleggende perspektiver enn det som ofte ligger i de enkelte områder for sektorpolitikk.

Samfunnsaspektet i styringssystemer generelt og i BMS spesielt kan trolig i stor grad fanges opp gjennom følgende perspektiver:

- **Lokaldemokrati** (representativ, medvirkning / deltagelse og dialog)
- **Natur og miljø** (miljøvennlig samfunnsutvikling, trivelige fysiske omgivelser, steds- og nærmiljøutvikling, langsiktig forvaltning av naturen og naturressurser)
- **Sosial og kultur** (levkår, livskvalitet, folkehelse, kulturopplevelser, identitet / tilhørighet, frivillighet)
- **Lokaløkonomi** (lokal økonomisk verdiskaping og sysselsetting i lokalsamfunnet – både i privat og offentlig sektor, entreprenørskap og næringsutvikling)

Disse perspektivene er knyttet til kommunenes grunnleggende hensikt jmf. kommunelovens §1. Det kan være gråsoner og spørsmål som ut fra disse perspektivene ikke blir godt belyst. Vi har likevel valgt å bruke disse som de sentrale perspektiver videre i denne rapporten. Figur 4 illustrerer hvilke perspektiver som totalt kan legges til grunn for BMS<sup>2</sup> i en kommune. Disse består både av de ovennevnte *perspektiver* med hovedfokus på samfunnsaspektet og *de perspektiver* (kommuneøkonomi, brukere, medarbeidere, læring og fornyelse) som oftest er gjennomgående i bruk i kommuner som praktiserer BMS.

<sup>2</sup> I KRDs veileder for BMS (KRD, 2002) skilles det ikke mellom perspektiver eller fokusområder. Vi har i denne rapporten valgt å bruke begrepet perspektiv framfor fokusområde som betegnelse på ulike ståsteder for å (resultat)vurdere kommunens virksomhet. Prioriterte temaer eller satsningsområder som den enkelte kommune velger å synliggjøre i sine styringsdokumenter, målekart i BMS eller i andre sammenhenger avspeiler politiske valg i langt sterkere grad enn de grunnleggende perspektivene. Det gir liten mening for eksempel å velge å se bort fra brukerperspektivet eller demokratiperspektivet selv om de konkrete satsninger og resultater kan være høyst varierende.



Figur 4. Perspektiver som kan legges til grunn for BMS i en kommunal virksomhet som både har fokus på at tjenester til det enkelte individ og behovet for utvikling av lokaldemokrati og partnerskap.

Disse perspektivene gir et grunnlag for å finne fram til, planlegge (målsette) og følge opp kommunens satsinger. I forbindelse med resultatrapportering blir det sentralt å ha konkrete indikatorer.

Perspektivene kan legge grunnlag for bredde i de politiske drøftinger både i forbindelse med planlegging, prioritering (budsjett) og rapportering. Det samme kan også gjelde i forhold til lokale medvirkningsprosesser. Bruk av indikatorer inngår da i en politisk og lokaldemokratisk sammenheng og blir langt noe mer en nøytral data eller informasjon.

Figur 4 illustrerer også hvordan en kommunal virksomhet (for eksempel et bibliotek, en skole eller et eldresenter) både kan arbeide for gode individrettede tjenester samtidig som virksomheten bidrar i forhold til samfunnsmessig mål. Både perspektivene som er vanlig i BMS i dag (for eksempel økonomi, brukere, medarbeidere) kan således sies å ha en "samfunnsmessig" side som figur 4 viser.

Selv om hver kommune i prinsippet kan velge sine perspektiver, tyder erfaringene så langt (blant annet i prosjektkommunene) at de fleste vil velge omtrent de samme perspektivene (som er angitt i figur 4, men med noe variasjon). Derimot vil det innenfor perspektivene i figur 4 være behov for at hver kommune prioriterer prioriterte *temaer* i sitt styringssystem (jmf. kapittel 5).

Eksempel Larvik – forslag til samfunnsdel for kommuneplanen, bruker de fire dimensjonene + samfunnssikkerhet som overordnet tilnærming.

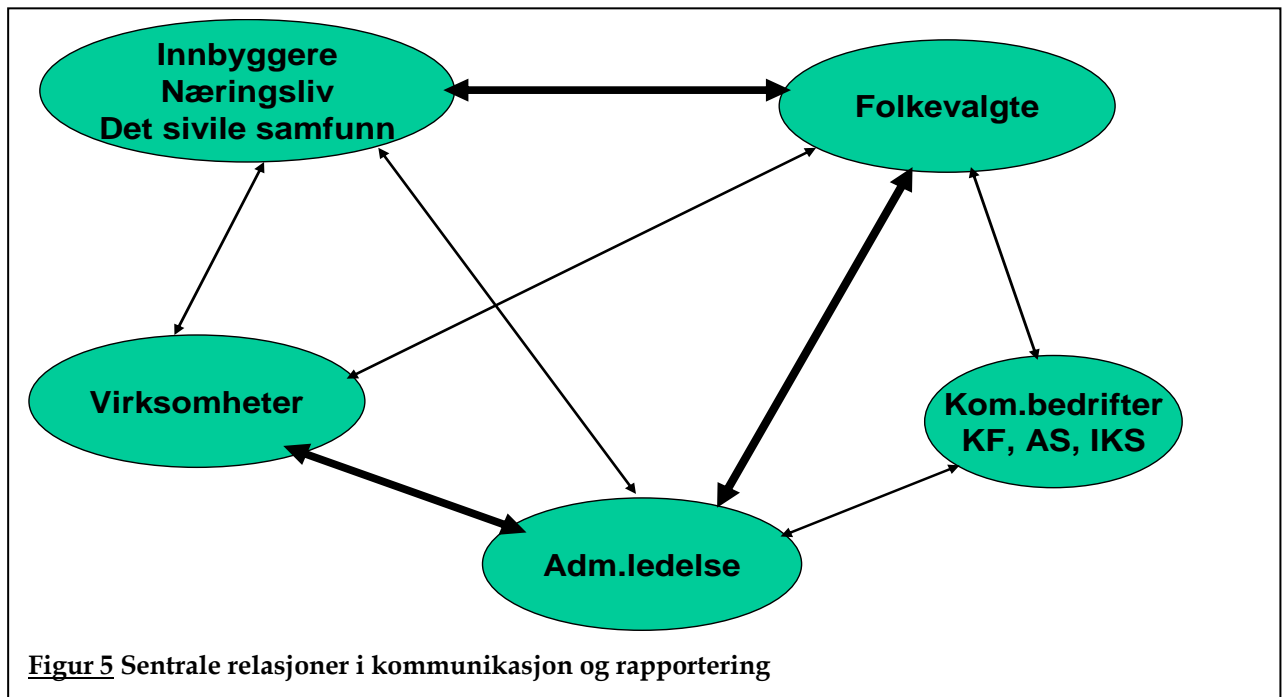
### 3.5 Rapportering

Dagens kommunale styringssystem og tilhørende rapportering er i hovedsak rettet inn mot å vise hvilke resultater de kommunale virksomheter/resultatenheter oppnår i forhold til de mål og ressursrammer som er angitt (av folkevalgte).

Det er begrenset hvilke forhold en kommune kan styre utviklingen av. Svært mange resultater betinger samarbeid og ikke så rent sjeldent betinget av en viss grad av tilfeldigheter (for eksempel markedssituasjon for en stor lokal bedrift).

Kommunikasjonen med det sivile samfunn som samarbeidspartner for samfunnsutvikling har i liten grad fokus på tilrettelagt informasjon og rapportering.

Vi har imidlertid valgt å bruke begrepet relasjoner som utgangspunkt for kommunikasjon, dialog og rapportering. Vi legger derfor til grunn at rapportering og bruk av indikatorer for samfunnsutvikling må sees i sammenheng med de sentrale relasjoner i kommuneorganisasjonen. På den annen side bør forholdet til innbyggere og det sivile samfunn vektlegges. Figur 5 viser sentrale relasjoner for kommunikasjon og rapportering i



en samfunnsaktiv kommune.

Dette betyr at rapportering og dialog, i tillegg til å reflektere ulike perspektiver, også bør tilpasses hvilken prosess eller relasjon som er aktuell. Dersom man begrenser seg til å tenke informasjon kan man bruke begrepet målgruppe. For eksempel at innbyggerne er målgruppe for en rapport fra de folkevalgte. Vi har imidlertid valgt å bruke begrepet relasjoner som utgangspunkt for kommunikasjon, dialog og rapportering.

Hovedproblemstillinger ved rapportering

Noen grunnleggende problemstillinger knyttet til rapportering er:

- Hvilke tiltak og aktiviteter gjennomfører kommunen?
- Hvilke resultater oppnås?
- Hvilke effekter gir dette for lokalsamfunnet?
- Hvilke endringer skjer i lokalsamfunnsutviklingen sett i et langsiktig perspektiv?
- Hva skal rapporteres og hvordan skal det rapporteres?
- Hvordan har leseren mulighet til å agere i forhold til innholdet i rapporteringen? (NB Hva med spørsmålene som Søren stilte på samlingen?)

### 3.5.1 Kriterier for offentlig rapportering

For å sikre at offentlig rapportering om situasjon og resultater ivaretar sentrale kvaliteter som god kommunikasjon og pålitelighet, er det utarbeidet mange ulike standarder og veiledninger på området. For offentlig rapportering har vi valgt å legge til grunn den standarden som er utarbeidet av Government Accounting Standards Board, USA (GASB) som er nærmere beskrevet i vedlegg 1.

I denne standarden legges det bla. vekt på følgende kriterier:

- Informere målgruppen om hensikten med rapporteringen.
- Synliggjøre de mål som resultatene retter seg mot.
- Beskrive hvilken prosess som ligger bak målfastsettelsen.
- Rapporteringen skjer på flere nivåer, fra oversikt til detaljer.
- Relevante analyser i forhold til mottageren.
- Fokuserer på de viktigste indikatorene.
- Prestasjonene skal relateres til aktuell ressursanvendelse.
- Resultatnivå bestemmes gjennom sammenligning med andre perioder, de fastlagte mål og andre aktører /enheter.
- Godt klarlagt aggregering fra detalj til helhet.
- Lett tilgjengelige rapporter og målgruppetilpasset.

Disse kriteriene anses som et godt utgangspunkt for lokale rapporteringsopplegg, for utforming og bruk av indikatorer i denne sammenheng.

Kriteriene peker på betydningen av å knytte sammen rapportering med mål (for eksempel kommuneplan), noe som i dag ikke ser ut til å være vanlig (jfr. vedlegg 2). Forøvrig peker flere av kriteriene i retning av at rapportering bør gjøres målrettet og relevant i forhold til situasjon og målgruppe.

Vi vurderer derfor at kriteriene som er trukket opp ovenfor gir grunnlag for at rapportering for den samfunnsaktive kommunen bør legge følgende til grunn :

- Rammen for rapporteringen kan både være kommunen som organisasjon eller kommune som lokalsamfunn
- Rapporteringen knyttes opp mot ulike perspektiver, fokusområder og prioriterte tema.
- Rapporteringen må tilpasses den relasjon den inngår i (jmf. figur 5).

### 3.5.2 Rapportering av kommunens resultater som samfunnsutvikler

Med utgangspunkt i kommunens resultater som samfunnsutvikler er de sentrale spørsmålene:

- Hva har kommunen gjort?
- Hva er resultater og effekter?
- Hvordan er effektiviteten (eller ressursbruken) i å oppnå resultatene?
- Hva er forholdet mellom mål og resultater?

Disse spørsmålene kan også stilles på virksomhetsnivå (resultatenheter, avdelinger, bedrifter mv). På en rekke områder når det gjelder virksomhetenes samfunnsrolle (jfr. figur 4) vil resultatene også være avhenging av eksterne aktører både lokalt og nasjonalt.

Mottakere av rapporter kan være:

- Kommunestyre (fra rådmann)
- Rådmann (fra virksomheter)
- Innbyggerne og samarbeidspartnere (fra de folkevalgte og/eller rådmann)

Rapporteringen bør fokusere på organisasjonens egne mål og strategier. På en del områder vil det være naturlig å ta inn sammenligninger med andre kommuner, landsgjennomsnitt, gjennomsnitt for regionen eller lignende.

### 3.5.3 Kommunen som lokalsamfunn (geografisk enhet)

Utgangspunktet for rapportering mht. lokalsamfunnets utvikling er å:

- Vise utviklingstrekk (på kort og lang sikt) som anes som relevant ift. utvikling av kommunens strategier.
- Vise endringer og brudd som kan være nødvendig for kommunen å kjenne til og evt. også handle i forhold til (for eksempel utviklingen i sysselsetting). (NB jf endringer i innledningskapittelet og Sørensen notater fra samlingen)

Rapportering med lokalsamfunnet som fokus vil være underlag for politisk drøfting, for eksempel knyttet til revisjon av kommuneplanen eller ift. utforming av politikk på utvalgte områder (for eksempel klima og energi, flerkulturelt arbeid eller sentrumsutvikling).

Slik rapportering kan ha som utgangspunkt at informasjonen oppdateres regelmessig slik at kommunen holder øye med sentral utviklingstrekk. Samtidig vil det her kunne være en større grad av tilpasning til målgruppe og situasjon. Aktuelle strategier kan være:

- Det presenteres utvalgt informasjon (indikatorer) i forbindelse med kommunens årsmelding som kan være spesielt relevante det aktuelle året. Informasjonen kan imidlertid gjerne vise utvikling (trend) over flere år.
- Det legges vekt på å ha en løpende kjennskap til utvikling på sentrale områder (konkrete tall).
- En bredere presentasjon, i utgangspunktet årlig (årsmelding) men på en rekke områder kan rapportering skje kanskje hvert 4 år, for eksempel knyttet til revisjon av kommuneplanen.

For mer generell lokalsamfunnsrapportering blir en rekke datakilder aktuelle å trekke på og sammenstille på måter som gir mening. SSB vil være en sentral kilde, men også andre nasjonale, regionale og lokale institusjoner og bedrifter kan være bidragsytere.

## 4 Indikatorer for lokal samfunnsutvikling

### 4.1 Hva er indikatorer?

Ordet indikator er latinsk og betyr "noe som peker" dvs. indikerer. Vi bruker det om tall som kan fortelle noe om hvor "en står", og når de finnes flere år i trekk, om hvilken retning utviklingen går.

I lokal samfunnsutvikling kan det være behov for å hente inn mange slags data, uten at disse bør regnes som indikatorer. Indikatorer er tall en velger ut fordi de har særlig utslagskraft om hvor en står, hva som er gjort og hvordan det går på viktige områder.

Selv om indikatorer bygger på informasjon, data og statistikk, så er det sentrale poenget at de skal skape mening, prosess og grunnlag for dialog og handling i en konkret situasjon.

### 4.2 Hvorfor brukes indikatorer?

*Indikatorer kan bidra til å skape et språk som sikrer dialog og samtale om de riktige problemstillingene, til riktig tid og mellom de rette personene.*

Indikatorer har som en del av kommunens verktøy for kommunikasjon, rapportering og styring, mange funksjoner, ut over det "å sette dagsorden". Dette betyr at:

- Indikatorer gir styringssignaler til de som har ansvar.
- Indikatorer påvirker den demokratiske agendaen gjennom bla. :
  - Indikatorer i rapporter angir hva man får informasjon om (og omvendt: områder som ikke blir belyst med indikatorer kan da bli usynlige).
  - Utfall av indikatoren alarmerer og avgjør hva som til enhver tid er viktig å ta opp til diskusjon.
- Indikatorer bidrar til transparens (gjennomskinnlighet) i kommunen. Ved å benytte seg av ulike perspektiver på kommunens virksomhet (som i BMS) legges det i tillegg opp til en systematikk og fullstendighet som får både oppmuntrende så vel som bekymringsfulle forhold fram i dagen.
- Bruk av indikatorer kan gi administrativ og politisk ledelse et overblikk og gi rom for stor grad av delegert myndighet og desentralisert/lokaltilpasset virksomhet.
- Læring og forbedring er et viktig mål ved bruk av indikatorer.

### 4.3 Internasjonale indikatorsystem for samfunnsutvikling

Det finnes en rekke indikatorsystemer for samfunnsutvikling internasjonalt. Systemene er rettet mot å dekke ulike behov, dvs. å være til nytte blant annet for internasjonale organisasjoner og nasjonale myndigheter.

Mange av indikatorsystemene for helhetlig samfunnsutvikling har de senere årene i stor grad tatt utgangspunkt i målet om et bærekraftig samfunn som skal ivareta både sosiale, økologiske og økonomiske mål.



I vedlegg 1 er det gitt en relativt omfattende oversikt over en del av de mest sentrale indikatorsystemene som benyttes og er i utvikling. I tabellen nedenfor er det gitt en forenklet oversikt over disse indikatorsystemene.

Fokusområder	Målgruppe /brukere			
	Kommuner og regioner	Nasjonalt nivå	Internasjonale organisasjoner	Bedrifter
<b>Lokaldemokrati og medvirkning</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Landstingsforbundet og Svenska kommuneforbundet. Demokrati-redovisningar.</li> </ul>			
<b>Økologi og miljø</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Svenska kommuneforbundet. Grøna nøkkeltall for kommuner.</li> <li>➤ Regionalt oppfølgingsystem (RUS).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Statistisk centralbyrå (Sverige). Miljøregnskap</li> <li>➤ Miljøvårdsberedningen (Sverige). Grøna nøkkeltall.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ OECD. Environmental indicators.</li> <li>➤ UNEP. Geo Indicators.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ ISO 14031. Standard for miljøvurdering.</li> </ul>
<b>Verdiskaping og innovasjon</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Tilvekstprogram for Vestre Gøtaland 2004-2007. (Sverige)</li> </ul>			
<b>Bærekraftig utvikling / samfunnsutvikling</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ European Common Indicators, (ECI).</li> <li>➤ Dalamotorns resultatområder og nøkkeltall.</li> <li>➤ Bærekraftige kommuner i praksis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Indikatorer for holdbar utvikling I Sverige. (SCB)</li> <li>➤ UK Government – Quality of life counts.</li> <li>➤ Weighted Index of Social Development (WISP)</li> <li>➤ Miljøverndepartementet i Finland. 134 indikatorer</li> </ul>		
		<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ United Nations Division for Sustainable Development (CSD indikatorer).</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Global Reporting Initiativ (GRI). Standard for bærekraftsrapportering.</li> </ul>			
<b>Generell offentlig rapportering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Governmental Accounting Standards Board (GASB)</li> </ul>			

## 4.4 Erfaringer med bruk av indikatorer for samfunnsutvikling i Norge

Arbeidet med denne prosjektrapporten har avgrenset sin vurdering av kommunale indikatorer for samfunnsutvikling til :

- KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering)
- Bærekraftige kommuner i praksis
- Regionenes tilstand, indikatorer for vekstkraftige regioner
- De seks prosjektkommunenes bruk av indikatorer knyttet til balansert målstyring og fokusområde samfunn.
- Kommuneeksempel (Larvik)

### 4.4.1 KOSTRA

KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Systemet ble utviklet i perioden 1996 – 2002, og ble i 2002 et permanent nasjonalt system. Informasjonen om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder blir registrert og sammenstilt for å gi relevant informasjon til beslutningstakere både nasjonalt og lokalt. Informasjonen skal gi bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring, og herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås.

Indikatorene i KOSTRA ble utviklet med utgangspunkt i følgende behov som i hovedsak er knyttet til tjenesteproduksjon:

- Hva brukes pengene til (prioritering mellom tjenesteområder) ?
- Hvem får tjenestene?
- Hva koster tjenestene pr. enhet ?

Publiseringen av KOSTRA-tall har på tre nivåer:

- Utvalgte nøkkeltall.
- Detaljerte nøkkeltall.
- Grunnlagsdata og detaljerte data.

#### Utvalgte nøkkeltall

Disse nøkkeltallene er for administrative og politiske ledere samt andre som trenger oversikt og hovedtall for kommunen. Nøkkeltall gis innenfor følgende områder:

- Finansielle nøkkeltall.
- Netto driftsutgifter per innbygger for 6 områder.
- Dekningsgrad innen forskjellige tjenesteområder samt en indikator for naturforvaltning; Areal av friluftsområder med kommunal råderett.
- Produktivitet og enhetskostnader.

#### Detaljerte nøkkeltall

Detaljerte nøkkeltall gir grunnlag for å gå dypere inn i de enkelte områder. Her presenteres *alle* nøkkeltallene for området. Følgende områdeinndeling benyttes:

- Gebyrer og brukerbetaling
- Kjøp av tjenester
- Kommunal eiendomsdrift
- Finansielle nøkkeltall, administrasjon, styring og fellesutgifter
- Konsern - finansielle nøkkeltall, administrasjon, styring og fellesutgifter
- Behovsprofil
- Barnehager

- Grunnskoleopplæring
- Kommnehelse
- Pleie- og omsorg
- Sosialtjeneste
- Barnevern
- Vann, avløp og renovasjon/avfall
- Fysisk planlegging, kulturminne, natur og nærmiljø
- Kultur
- Kirke
- Samferdsel
- Bolig
- Tilrettelegging og bistand for næringslivet
- Brann og ulykkesvern
- Informasjonsteknologi

#### Grunnlagsdata og detaljerte data

Grunnlagsdata og detaljerte data er beregnet på brukere som vil gjennomføre egne analyser.

#### 4.4.2 Bærekraftige kommuner i praksis

Vestlandsforskning (2002) har på oppdrag fra KS utviklet et styringssystem for integrering og konkretisering av bærekraftig praksis i kommunen. Arbeidet i prosjektet tok utgangspunkt i følgende kravspesifikasjoner til systemet:

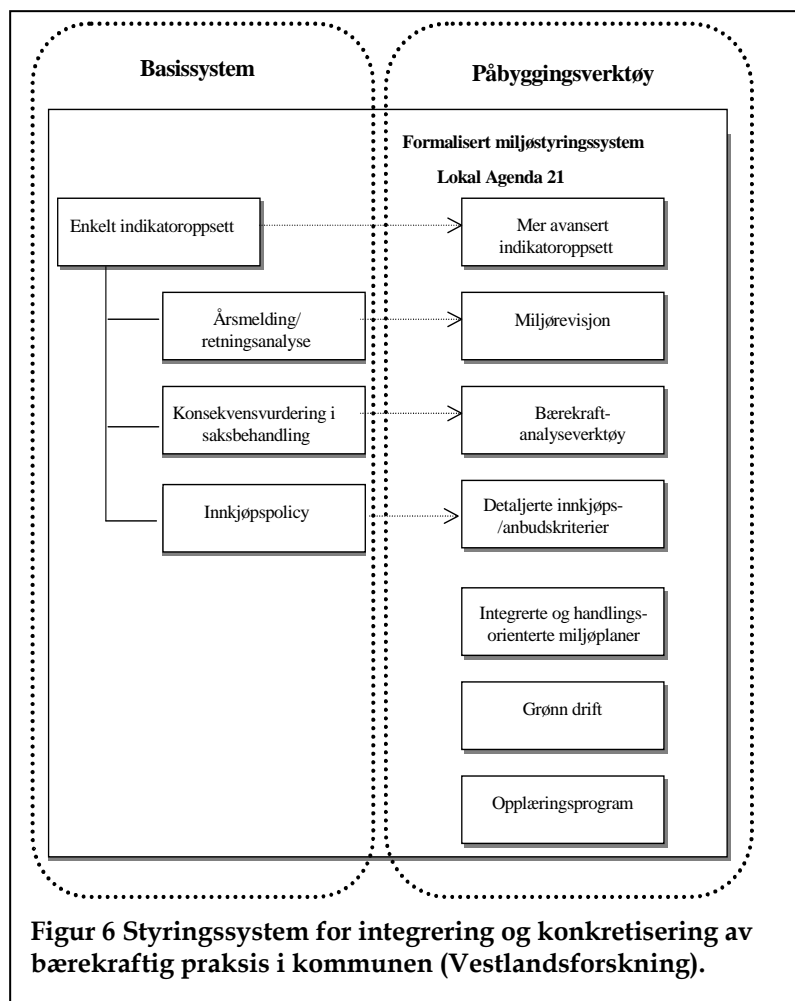
- Rette seg eksplisitt inn mot målet om en bærekraftig utvikling.
- Omfatte kommunens rolle både som samfunnsutvikler og tjenesteprodusent.
- Bygge på eksisterende kommunale styringssystemer.
- Først og fremst tjene interne kommunale styringsbehov, men også ta hensyn til lovpålagte rapportering fra kommune til stat.
- Fungere for alle kommunetyper – stor og liten, sentrum og distrikt.
- Være enkel i oppbygging og bruk.
- Brukervennlighet ved at så mange som mulig av indikatorene skal kunne hentes fram fra internett uten behov for lokal datainnsamling.

Følgende kommuner deltok i arbeidet: Porsgrunn, Bydel Gamle Oslo, Sund, Tingvoll, Vega, Akershus fylkeskommune og Sogn og Fjordane fylkeskommune. Systemet er nå ferdig utviklet med et omfattende veiledningsgrunnlag og er tilgjengelig på hjemmesiden til Kommunenes Sentralforbund ([www.ks.no/barekraft/](http://www.ks.no/barekraft/)).

Styringssystemet er bygget opp etter en trappetrinnsmodell (jfr. figur 6). I dette ligger at systemet inneholder en basissystem og et antall påbyggingsverktøy.

Et sentralt element i basissystemet er et sett med bærekraftindikatorer delt inn i syv bærekrafttema. For hvert tema er det en kjerneindikator som anbefales brukt av alle typer kommuner. Det foreslås

supplerende bærekraftindikatorer som kommunene kan velge ut fra lokale forutsetninger. Nedenfor er det gitt en oversikt over tema og foreslåtte kjerneindikator.



Bærekrafttema	Kjerneindikatorer
1. Livskvalitet	Levekårsindeksen
2. Lokal forurensning	Utslipp av fosfor og nitrogen fra husholdninger og kommunalt avløp, eventuelt fordelt på resipient (sjø, ulike ferskvannslokaliteter)
3. Ressursforvaltning	Mengde husholdningsavfall per innbygger
4. Biologisk mangfold	Innvilget søknad om dispensasjon for tiltak i landbruks-, natur- og friområder (LNF-områder), prosent
5. Energi og klima	Utslipp av CO <sub>2</sub> -ekvivalenter per innbygger
6. Bærekraftig forbruk og Produksjon	Andel private bedrifter og kommunale virksomheter som er miljøsertifisert
7. Kommunal drift	Andel ansatte i kommunene som har gjennomført miljøopplæring

#### 4.4.3 Indikatorer for regionens tilstand

Indikatorer for regionens tilstand (Østlandforskning, 2004) er en basisanalyse for arbeidet med regionalpolitisk Stortingsmelding, som er planlagt presentert våren 2005. Hensikten er å utprøve muligheten av å utforme ulik regionalpolitikk for ulike regioner. For å demonstrere regionale forskjeller blir det utviklet indikatorer for flere aspekter ved regionenes tilstand og utvikling. Med disse indikatorene måles regional robusthet, demografisk livskraft og næringsmessig konkurransevne. I tillegg er det utviklet indikatorer for regionenes kompetanse og tilgjengelighet.

#### 4.4.4 Prosjektkommunenes erfaringer med bruk av indikatorer

En beskrivelse og analyse av prosjektkommunenes erfaringer med bruk av indikatorer er gitt i vedlegg 2. Behovet for videre utviklingsarbeid er også vurdert.

De seks kommunenes bruk av indikatorer på samfunnsutvikling sees her som en prosess i fire trinn :

1. Utforming av indikatorer på samfunnsutvikling som blant annet omfatter hva som forsøkes kartlagt og i hvilken sammenheng (kapitalområde/fokusområde, suksessfaktor) indikatoren inngår.
2. Tallfesting av indikatorene som blant annet tar opp hvordan kommunene måler og tallfester de valgte indikatorer.
3. Bearbeiding av informasjonen. Her drøftes blant annet hvem som analyserer informasjonen. Hvordan kommunen vurderer hva som er gode og dårlige resultater?
4. Nyttiggjøring av informasjonen som genereres. Her går spørsmålene på hvorvidt og hvordan indikatorer benyttes i beslutningsprosesser i kommunene.

Fra nevnte analyse velger vi her å trekke fram hovedvurderingen med hensyn til utforming og nyttiggjøring:

##### Utforming

- Fem av de seks prosjektkommunene har ett fokusområde med indikatorer på samfunnsutvikling, mens en kommune (Larvik) har to.
- Noen kommuner gir fokusområdet et generelt navn, mens andre bruker benevnelser som signaliserer hvilket aspekt av samfunnsutviklingen de fokuserer på.
- De fleste kommunene velger få kritiske suksessfaktorer og få indikatorer i sine felles/overordnede målekart.
- I hovedsak er det sluttresultatindikatorer som er i bruk i kommunene, ikke struktur- eller prosessindikatorer.
- De fleste kommunene har hatt brede involveringsprosesser i administrasjonen for å utforme indikatorene på samfunnsutvikling.
- Politikernes påvirkning på utformingen går gjennom to kanaler. Den ene er indirekte; de føringene politikerne legger i kommuneplanen. Den andre, mer direkte kanalen,

er at politikerne blir forelagt utkast til eller ferdige målekart til uttalelse og godkjenning.

- Enkelte av kommunene har hatt kommuneplanen som direkte førende for valg av fokusområder og kritiske suksessfaktorer. Andre kommuner har gjennomført en mer løsrevet utformingsprosess
- Blant kriterier for valg av indikatorer er bl.a.: at de skal kunne endre seg over tid, at de måler noe kommunen kan påvirke, at det skal være mulig for politikerne å se om kommunen blir bedre, og indikatorene skal være interessante for innbyggerne.

### Nyttiggjøring

Nyttiggjøring dreier seg om hvordan informasjonen som genereres gjennom indikatorer på samfunnsutvikling benyttes i og påvirker beslutningsprosesser i prosjektkommunene.

- Larvik har lagt opp både årsevalueringen og tertialrapportene etter fokusområdene eller kapitalområdene i BMS. Det ser ut til at samtlige av de fem andre kommunene vil gjøre det samme.
- De fleste kommunene presenterer resultater fra spørreundersøkelser i flere fora enn de ordinære rapporteringsdokumentene. Et eksempel er fremlegging av resultater som egen sak i kommunestyret.
- De fleste kommunene mener at det er for tidlig å si i hvor stor grad politikerne er interessert i resultatene fra indikatorer på samfunnsutvikling.
- Larvik kommune, som har lengst erfaring, forteller at lokalpolitikere gir administrasjonen skryt for at tertialrapportene inneholder politisk interessant og relevant informasjon. Det er også tegn til politisk interesse i Oppegård, der politikerne har bedt administrasjonen om en ytterligere styrking av indikatorsettet på samfunnsutvikling.

#### 4.4.5 Kommuneeksempel (Larvik)

Larvik kommunes benytter det fullstendig balanseregnskap (FBR) som målstyringsverktøy. Her er utgangspunktet at kommune forvalter ulike "kapitaler" (langt på vei tilsvarende som perspektiver / evt. strategiske fokusområder i BMS) hvor det angis målområder og tilhørende indikatorer (måltyper).

Det er i hovedsak to kapitalbegreper (fokusområder) i Larviks BMS-målekart som vurderes å inngå i "samfunnsutvikling"; 1) samfunnskapitalen 2) miljø- og naturkapitalen .

Eksempler på målområder og indikatorer (måltyper) innenfor disse kapitalbegrepene angis i oppstillingen nedenfor :

Kapital	Eksempler på målområder (prioriterte temaer)	Eksempler på indikatorer (måltyper)
<b>Samfunnskapitalen</b>	Fellesområde samfunn	- Medvirkning/ deltagelse i nærmiljøet - Innbyggertrivsel (Borgertilfredshet) - Folkeliv i sentrum (Borgertilfredshet) - Borgertilfredshet - natur- og friluftsliv - Tilhørighet. Borgeroppfatning
	Samfunn - næring og bolig	- Veiledning til nyetableringer. - Arbeidsplassdekning i kommunen. - Barnevennlig bomiljø (Borgeroppfatning) - Trygt bomiljø. (Borgeroppfatning)
<b>Natur – og miljøkapital</b>	Begrense forbruk av ikke-fornybare ressurser	- Materialgjenvinning totalt (husholdningsavfall) - Materialgjenvinning av hytteavfall - Energigjenvinning avfall - Gjenvinning av glass og metall
	Redusere tilførselen til naturen av miljøgifter og naturfremmede stoffer	- Sikker håndtering av farlig avfall - Renseeffekt for Lillevik renseanlegg - Slam uten miljøgifter
	Sikre grunnlaget for naturens produksjon og mangfold	- Utbyggingsmønster - Aktivt landbruk
	Bidra til effektiv og rettferdig bruk av naturressurser	- Gjenbruk matavfall - Gjenvinning papp og papir - Alternativ oppvarming - Alternative energikilder
	Bærekraftige kommuner i praksis	- Miljøhensyn ved kommunale innkjøp - Trafikksikkerhet - Badevannskvalitet

#### 4.5 Kriterier for indikatorer for samfunnsutvikling

De erfaringer som gjort med bruk av indikatorer generelt og indikatorer knyttet til samfunnsutvikling spesielt, peker i retning av at følgende forhold er viktig ved bruk av indikatorer:

##### Temamessig relevans

- Om indikatorene setter "riktig" agenda i forhold til perspektiver og prioriterte temaer.
- Måltrettet bruk i forhold til situasjon, målgruppe, relasjon mv.

##### Styringsrelevans

- Knyttes til handling – også kommunale beslutningstagere.
- Være presise med hensyn til ansvarsspørsmålet.

### Brukervennlig

- Enkelt å fremskaffe, fortrinnsvis nett-tilgjengelig data med kommunetall.
- Forståelig for folkevalgte og innbyggere, dvs. "vitenskaplige indikatorer" er i utgangspunktet ikke så godt egnet.
- Grunnlag for videreutvikling av demokrati, deltakelse og interaktivitet i forholdet mellom kommune og innbyggere.

### Hensiktsmessige systemer

- Praktiske systemer for å håndtere informasjon.
- Rutiner for innhenting, lagring, dokumentasjon og revidering.
- Etterprøvbare (jfr. kommunal økonomistyring) og gjennomskinnlighet.

## **5 Perspektiver, prioriterte temaer og indikatorer for den samfunnsaktive kommunen**

### **5.1 Perspektiver**

Arbeidet med systemer for balansert målstyring viser at de fleste kommuner som tar slike systemer i bruk benytter ulike varianter av følgende perspektiver :

- Kommuneøkonomi
- Medarbeider
- Læring og fornyelse
- Bruker

For å kunne operasjonalisere en helhetlig tilnærming til lokalsamfunnsutviklingen gjennom demokrati, deltagelse og partnerskap (jmf. figur 4) er det nødvendig å supplere styringssystemet med følgende perspektiver (jmf. kap. 3.4). Det betyr i praksis at kommuner som bruker samfunn som perspektiv, vil kunne konkretisere det perspektivet ytterligere gjennom følgende oppdeling:

#### Lokaldemokrati

- Natur og miljø
- Sosial (hvor også inngår det kulturelle)
- Lokaløkonomi

### **5.2 Prioriterte tema**

Innenfor ovennevnte perspektiver som en kommune legger til grunn for sin samfunnsutviklingsrolle og sin planlegging, styring og rapportering, vil det være ulike spørsmål eller tema som er viktige å prioritere for den enkelte kommune.

*Denne type prioriterte tema kalles ofte politiske satsningsområder og prioriterte utviklingsoppgaver. I systemer for balansert målstyring brukes begreper som målområder og kritiske suksessfaktorer for disse prioriterte temaene. Vi kaller det her bare for "prioriterte tema".*



Mens perspektiver er grunnleggende måter å se kommunens rolle og oppgaver på, representerer temaene politiske prioriteringer. Disse kan også være viktige områder å profilere kommunene utad.

### 5.3 Eksempler på prioriterte temaer for en samfunnsaktiv kommune

Gjennom arbeidet med prosjektkommunene er det synliggjort mange eksempler på prioriterte temaer som er aktuelle for en samfunnsaktiv kommune. Det vises til kap. 4.4 og prosjektkommunenes målekart (jmf. vedlegg 2).

Prioriterte tema blir således bindeleddet i forhold til å finne konkrete indikatorer som vil avspeile de perspektiver kommunene legger til grunn for den samfunnsaktive kommunen. Det vil også være slik at noen kommuner ønsker å ha et bredt fokus innenfor et prioritert tema (for eksempel demokrati og samhandling), mens andre vil velge å prioritere mer avgrenset (for eksempel E-demokrati).

Oversikten nedenfor er eksempler på prioriterte tema som er aktuelle for en samfunnsaktiv kommune :

• Demokrati og samhandling	• E-demokrati
• Partnerskap med næringsliv og organisasjoner	• Interkommunalt og regionalt samarbeid
• Personlig mestring	• Det globale miljø
• Internasjonal rettferdighet	• Biologisk mangfold
• Energi og klima	• Kommunen som forbruker (Bruk av forbrukermakt, miljøkrav til produkter og tjenester)
• Bærekraftig produksjon og forbruk	• Lokal forurensning
• Ressursforvaltning	• Nærmiljøutvikling og sosial kapital
• Stedsutvikling	• Sentrumsutvikling
• Lokal identitet	• Frivillige lag og organisasjoner
• Folkehelse	• Aktivitet og arbeid
• Livskvalitet	• Levekår
• Kultur	• Innovasjon og læring
• Sysselsetting og aktivitet.	• Deltagelse i arbeidslivet
• Næringsutvikling med basis i lokale ressurser, kultur mv.	• Samfunnsansvarlig kommunale og interkommunale selskaper

Hensikten med eksemplene ovenfor er å illustrere at *prioriterte tema* gir grunnlag for interessante politisk og administrative samtaler, og dermed mulig behov for indikatorer.

## 5.4 Indikatorer for den samfunnsaktive kommunen

Ved å bruke prioriterte tema som inngang for arbeidet med indikatorer kan man både få satt oppmerksomheten på forhold i kommunesamfunnet og i kommuneorganisasjonen. For eksempel får samfunnsutviklingsrollen konsekvenser innenfor medarbeiderperspektivet. Kompetanseutvikling i prosessarbeid, partnerskapsutvikling og deltakelse i konkrete samarbeidsprosjekter med innbyggere og foreninger er eksempler på tiltak som da blir aktuelle. Indikatorer som ivaretar denne dimensjonen vil i så fall være aktuelle.

Som vist i kap. 4.3 finnes det en lang rekke prosjekter som har utviklet konkrete indikatorer på ulike områder. I tillegg er det i hver enkelt kommune en rekke spesielle forhold og/eller informasjon som kommunen bør legge til grunn når indikatorer utvikles og brukes. Det er derfor i denne rapporten ikke forsøkt å gi noen samlet forslag til og oversikt over konkrete indikatorer.

Tabellen nedenfor er avgrenset til indikatorer innen samfunnsperspektivene og gir eksempler på indikatorer og viser samtidig hvordan indikatorer og prioriterte temaer kan operasjonalisere arbeidet med utvikling av lokale indikatorer for samfunnsutvikling.

Figur 8. Eksempler på indikatorer for en samfunnsaktiv kommune på grunnlag av utvalgte prioriterte temaer og samfunnsperspektiver.

Eksepler på prioriterte tema	Samfunnsperspektiver			
	Demokrati	Natur og miljø	Sosialt	Lokal-økonomi
Partnerskap med næringsliv og organisasjoner		Antall miljøfyrtårnbedrifter i kommunen		
Livskvalitet og personlig mestring			Andel med hjerteinfarkt for personer over 40 år.	
Kommunen som forbruker (Bruk av forbrukermakt, miljøkrav til produkter og tjenester)		1) Antall innkjøpsavtaler med miljøprofil. 2) Mengde restavfall fra kommunens virksomhet		
Bærekraftig produksjon og forbruk		Andel kollektivtransport		Andel private bedrifter og kommunale virksomheter som er miljøsertifisert
Lokal forurensning		1) Badevannskvalitet 2) Utslipp av P og N		
Lokalsamfunns / steds- / bydelsutvikling / byutvikling	Opplevelse av deltagelse.	Oppfølging av kommuneplanens visjon for kommunens lokalsamfunn /	Befolkningsutvikling i kommunens lokalsamfunn / tettsteder / bydeler	

Eksepler på prioriterte tema	Samfunnsperspektiver			
	Demokrati	Natur og miljø	Sosialt	Lokal-økonomi
		tettsteder / bydeler		
Ressursforvaltning		1) Andel materialgjenvinning av husholdningsavfall 2) Mengde husholdningsavfall pr. innbygger		
Nærmiljøutviking og sosial kapital	1) Grad av deltagelse i grendeutvalg / velforeninger / bydelsutvalg		1) Opplevelse av trivsel og trygghet i fysiske / sosiale omgivelser 2) Tilfredshet med nærmiljøet	
Identitet	Antall "sammen om prosjekter" mellom innbyggere / organisasjoner og kommunen		1) Opplevelse av tilhørighet 2) Antall lag og foreninger	
Ildsjeler, frivillige lag og organisasjoner	Opplevelse av gode møteplasser		1) Antall medlemskap pr innbygger 2) Antall innbyggere med mer enn ett medlemskap	
Folkehelse		Opplevelse av tilgang på friluftsområder	Resultat av livsstilsundersøkelser (røyking, matvaner, trim/trening mv.)	
Aktivitet og arbeid				Arbeidsplassdekning i kommunen.
Levekår			Levekårsindeksen	
Kultur			Opplevelse av kulturelt mangfold	
Sysselsetting og aktivitet.				1) Andel sykefravær samlet for næringslivet i kommunen. 2) Andel sysselsette

Eksepler på prioriterte tema	Samfunnsperspektiver			
	Demokrati	Natur og miljø	Sosialt	Lokal-økonomi
Entreprenørskap				Antall veiledninger til nyetableringer Antall nyetablerte
Samfunnsansvarlig kommunale og interkommunale selskaper		Antall kommunale og interkommunale miljøfyrtårns-bedrifter.		

(Det er kanskje mulig å hente inn indikatorer fra kommunenes målekart og sette de inn i matrisen for å vise hva som eksisterer i prosjektkommunene, og så supplere med det som kommunene kom fram til på samlingen i Bærum,. Deretter supplere med BKIP og andre ideer fra samlingene, f eks på Klækken.)

## 6 Utviklingsbehov

Arbeidet i nettverksprosjektet "Den samfunnsaktive kommunen" og analysen av de seks projektkommunenes bruk av indikatorer for samfunnsutvikling (se vedlegg 2) i avdekker utviklingsbehov knyttet til å:

- Styrke politisk involvering i arbeidet med indikatorer.
- Gi indikatorbruken aktualitet og samfunnsmessig relevans.
- Utvikle bedre tilgjengelig datagrunnlag som letter arbeidet for kommunene.
- Sikre hensiktsmessig organisering av arbeidet med indikatorutvikling
- Utvikle nettverk for samfunnsaktive kommuner.

### 6.1 Politisk involvering

Politisk interesse for indikatorer for samfunnsutvikling er viktig. Dette betyr at man bør knytte arbeidet med indikatorer opp mot prosesser som kommuneplanrevisjoner, handlingsprogram/budsjett, årsmeldingsarbeidet og videreutvikling av BMS (bla. tilknyttet evt. omprioritering av fokusområder og prioriterte tema).

På denne måten kan BMS og indikatorbruk bli knyttet nærmere opp mot kommunens overordnede strategier for samfunns-, areal- og tjenesteutvikling. Tilsvarende kobling mellom andre politisk planprosesser og oppfølging i styringssystemet gjennom BMS og indikatorbruk vil også kunne bidra til økt politisk involvering.

### 6.2 Aktualitet og relevans i indikatorbruken

Bruk av indikatorer som oppdateres jevnlig, for eksempel hvert år, er viktig for å sikre at den informasjon som legges fram er aktuell. Dette innebærer for eksempel at informasjon som kommer fram gjennom spørreundersøkelser (som gjerne gjøres sjelden) ikke er tilstrekkelig til å sikre aktualitet.

Å benytte en viss bredde av type indikatorer, både prosess-, struktur og resultatindikatorer (jfr. vedlegg 2) vil gi et bedre grunnlag for å bedømme om kommunen gjennomfører strategiske tiltak eller prosesser som sikrer resultater over tid. (Kun bruk av resultatindikatorer kan gi for dårlig grunnlag.) Bredde i indikatorbruken innen hvert tema anses å bidra til reduksjon i mulig metodetisk diskusjoner som i så fall kan flytte fokus vekk fra målsettingen med bruk av indikatorer

Stabilitet i bruk av indikatorer over tid, i praksis som regel struktur eller prosessindikatorer, vil gi et grunnlag for vurdering av kommunens bidrag til den lokale samfunnsutviklingen

### 6.3 Et mer tilgjengelig datagrunnlag

Lett tilgjengelig basisinformasjon om lokal samfunnsutvikling er viktig for at kommunene skal benytte seg av slike data i sitt arbeid. Gjennom å utvide dagens nasjonale systemer til også å omfatte ytterligere data knyttet til lokal samfunnsutvikling kan sentrale myndigheter og statlige institusjoner legge grunnlag for økt bruk av resultatstyring og indikatorer i kommunal sektor.

Når det gjelder "standardisering" på dette området bør dette vurderes av staten og KS, og tilbys av SSB og/eller andre sentrale institusjoner som har som kjerneoppgave å utvikle et

hensiktsmessig datagrunnlag for alle brukergrupper. Utvikling av statistikk som fanger opp kommenivå vil her være en aktuell strategi.

Videreutvikling av eksisterende datakilder og rapporteringssystemer i eksempelvis Statistikkbanken i SSB, KOSTRA og miljøstatus.no vil være sentralt i et slikt anbefalt videreutviklingsarbeid.

#### Sikre hensiktsmessig organisering

Bruk av indikatorer fordrer langt mer enn å finne "de gode indikatorer". Organisering av arbeidet i de enkelte kommuner er nødvendig for å skape kontinuitet og utvikling. Dette innebærer at ansvar og oppgaver fordeles, at det etableres hensiktsmessig rutiner og at effektiv verktøy (IKT) for håndtering av informasjon er tilgjengelige.

Kommunen bør også avklare i hvilken grad de også skal legge opp til at arbeidet med indikatorer skal inkludere kontakt og samarbeid med eksterne aktører som har relevant informasjon og data grunnlag.

### **6.4 Videreutvikling av kommunalt styringssystem for lokal samfunnsutvikling.**

Det finnes en rekke indikatorsett for samfunnsutvikling utenfor kommunesektoren (jmf. vedlegg 1) men svært få er utviklet med utgangspunkt i helhetlig lokal samfunnsutvikling og kommunenes behov.

Vår vurdering er at indikatorsettet og styringssystemet "Bærekraftige kommuner i praksis" som er utviklet i KS-regi og indikatorer fra prosjektkommunene i "Den samfunnsaktive kommunen", er et utgangspunkt for tilpassing og videreutvikling av BMS, fokusområder, prioriterte temaer og indikatorer for samfunnsutvikling. Sammen med videreutvikling av KOSTRA og Bedre kommune.no til i større grad å omfatte samfunnsutvikling, vil dette kunne gi et godt grunnlag for større bredde i bruken av indikatorer i kommunesektoren.

Etablering av et nettverk for samfunnsaktive kommuner som arbeider med videreutvikling av styringssystem, BMS og bruk av indikatorer, anses å være nyttig og hensiktsmessig for en effektiv utvikling av kommunenes samfunnsutviklingsrolle. Etablering av et utviklingsprosjekt mellom en gruppe samfunnsaktive kommuner, kommunesektoren (KS) og flere departementer (KRD, MD mv.) er nødvendig for å sikre nødvendig tyngde i utviklingskraften.

I denne sammenheng ansees metodeerfaringene fra kommunesektorens effektiviseringsnettverk som viktig å legge til grunn.

## Referanser

Governmental Accounting Standards Board, GASB (1984 og senere), Standarder for statlig og lokale offentlig styring og rapportering. USA.

Kaplan, Robert S. og Norton D.P. (1996), *The Balanced Scorecard, Translating Strategy into Action*. Harvard Business School Press. Boston.

KRD (2002). Resultat og dialog. Balansert målstyring (BMS) i kommunal sektor. Veileder.

KRD (2004). Resultatledelse. Bruk av balansert målstyring og andre former for systematisk resultatmålinger i kommunal sektor. Veileder.

KS (2003). Nye partnerskap for bærekraftig utvikling. Kommunesektorens forslag til tiltak i Nasjonal Agenda 21.

KS (2004). Indikatorer for bærekraftige kommuner i praksis.

Novus Vita (2004). Prosjektnotat nr.1, delprosjekt styringssystem og nøkkeltall i prosjektet Den samfunnsaktive kommunen, desember 2004.

Novus Vita (2004). Felles plattform for prosjektet Den samfunnsaktive kommunen. Prosjektnotat nr. 3, 25.02.04.

Sitter (2003). Artikkel i Plan 2004 ??? evt. prosjektbeskrivelsen.

Vestlandsforskning (2002), Bærekraftige kommuner i praksis. Omtale av et styringssystem for integrering og konkretisering av bærekraftig praksis i kommunen. Prosjektrapport 17/02.

Østlandsforskning (2004). Regionens tilstand. 50 indikatorer for vekstkraftige regioner. Rapport 07/2004.

## Vedlegg (delrapporter)

1. *Delrapport. Erfarenhet av nyckeltalsrapportering*. 20.09.2004. Naturekonomihuset AB.
2. *Delrapport. Resultatindikatorer som verktøy for samfunnsutvikling. Erfaringer fra seks kommuner - Bærum, Larvik, Oppegård, Porsgrunn, Ringerike og Øvre Eiker*. 17.12.2004. Stipendiat Jostein Askim, UiO.