

KS – FOU  
Et verktøy for helhetlig styring

Har kommunene behov for et verktøy for helhetlig styring?  
Markedsundersøkelse og utvikling av styringsverktøy

Dato: 2008- 15. Desember

---

**DOKUMENTINFORMASJON**

Oppdragsgiver: KS - FOU  
Rapportnavn: Et verktøy for helhetlig styring  
Utgave/dato: 01 / 2008-13-15  
Arkivreferanse: -

Oppdrag: 518477 – Markedsundersøkelse og utvikling  
Oppdragsbeskrivelse: Markedsundersøkelse og utvikling av verktøy  
Oppdragsleder: Båtsvik Tage  
Fag: Analyse  
Tema: Organisasjonsutvikling  
Leveranse: Analyse

Skrevet av: Jostein Askim, Jan Hausler, Tone Horne Sollien, Ingrid Hjertaker, Tage Båtsvik  
Kvalitetskontroll: Hanne Norli

Asplan Viak AS [www.asplanviak.no](http://www.asplanviak.no)

---

## FORORD

Asplan Viak, ved Asplan Analyse, har vært engasjert av KS for å gjennomføre en vurdering av om kommunene har behov for et verktøy for helhetlig styring, som samler informasjon og data om tjenestekvalitet, medarbeidere, samfunnsutvikling og økonomi. Verktøyet skal primært kunne benyttes til å samle og presentere informasjon, slik at den blir anvendelig for kommunenes planlegging og rapportering.

Anna Charlotte Larsen og Geir Halstensen har vært våre kontaktpersoner for oppdraget i KS. Det har vært en ressursgruppe knyttet til prosjektet, som gjennomførte to møter underveis i prosjektet. Ressursgruppa besto av:

- Jan Wølhnborg, Kommuneforlaget
- Tina Skarsheim, KS (Effektiviseringsnettverkene)
- Anne Tøndervold, KS (Helse og velferd)
- Jorun Sandsmark, KS (Utdanning)
- Frode Lindtvedt, KS (Livskraftige kommuner)

Oppdraget er gjennomført av Jostein Askim, Jan Häusler, Tone H. Sollien, Ingrid Hjertaker og Tage Båtsvik, med sistnevnte som oppdragsleder for Asplan Analyse.

Vi vil takke våre informanter i kommunene for deres bidrag til behovsanalysen, samt informasjon om status og praksis for bruk av resultatinformasjon i deres kommuner. Vi vil også takke ressursgruppa for gode innspill og korrigeringer på våre forslag.

Til slutt vil vi takke oppdragsgiver KS for å ha fått anledning til å arbeide med et spennende og utfordrende tema, og våre kontaktpersoner i KS for konstruktivt og godt samarbeid underveis i prosjektet.

Sandvika, 15.12.2008

Tage Båtsvik  
Oppdragsleder

Hanne B Norli  
Oppdragsansvarlig

**INNHOLDSFORTEGNELSE**

|    |   |    |
|----|---|----|
| 1  | Anbefalinger.....   | 5  |
| 2  | Bakgrunn og problemstilling .....                                       | 7  |
| 3  | Metode for utredningen .....  | 9  |
| 4  | Behovsanalyse.....  | 13 |
| 5  | Tematisk inndeling i verktøyet.....                                     | 18 |
| 6  | Data og kilder.....   | 22 |
| 7  | Teknisk utforming av verktøyet.....                                     | 37 |
| 8  | Kostnader og finansiering av verktøyet.....                             | 48 |
| 9  | Markedssituasjonen .....  | 51 |
| 10 | Konklusjon.....   | 55 |
|    | Vedlegg 1: Utbredelse av mål- og resultatstyring i norske kommuner..... | 58 |
|    | Vedlegg 2: Intervjuer til grunn for behovsanalysen .....                | 59 |

## 1 ANBEFALINGER

I denne rapporten besvarer vi følgende hovedspørsmål: Har norske kommuner behov for et helhetlig styringsverktøy? Hvordan kan et slikt verktøy utformes? Og hvordan kan KS eventuelt gå videre for å utforme et slikt verktøy?

På bakgrunn av behovsanalysen er det vår vurdering at det er et behov for et helhetlig styringsverktøy. Vår anbefaling er at KS lanserer et hovedprosjekt som sikter på en stegvis utvikling av et slikt helhetlig styringsverktøy, basert på en databank hos KS.

For små kommuner, som ikke har ressurser til å tilrettelegge og innføre store datavarehusløsninger og avanserte analysemodeller, tror vi det er et marked for et enkelt verktøy som viser allment tilgjengelige indikatorer sammen med nøkkeldata fra egen virksomhet.

Det helhetlige styringsverktøyet bør derfor samle tilgjengelig styringsinformasjon, presentere dette på en forståelig måte og legge til rette for lokale tilpasninger, slik at den blir anvendelig for kommunenes planlegging og rapportering.

Vi mener at helhetlig styringsverktøy vil avhjelpe noen utfordringer kommunene står ovenfor med hensyn til resultatledelse. Særlig gjelder dette datainnhenting og utvelgelse av indikatorer (indikatorplukk).

- Mange rådmenn opplever det som en utfordring at prosessene for dataplukk ikke er standardiserte på tvers av nasjonale statistikkilder. Et helhetlig styringsverktøy vil redusere denne utfordringen.
- En del kommuner baserer sin resultatledelse i hovedsak på en eller noen få statistikkilder. Et samlokalisert tilbud av statistikk i form av et helhetlig styringsverktøy kan generere større etterspørsel etter hvert som brukeren ser nytten av statistikk fra kilder man ikke benyttet tidligere, og øke disse kommunenes kompetanse på bruk av resultatinformasjon.
- Mange rådmenn synes det er vanskelig å velge ut indikatorer til bruk i planlegging og rapportering. En kvalitetssikret samling av styringsinformasjon vil hjelpe kommunene med dette.

Samtidig er det vårt inntrykk fra intervjuene med kommunene, og andre erfaringer fra sektoren at den største utfordringen for kommunene er å analysere og tolke data for bruk som beslutningsunderlag. Vår anbefaling er derfor at KS i tilknytning til et helhetlig styringsverktøy lanserer et kompetanseprogram for analyse og tolking av resultatinformasjon, som bl.a. kan bygge på følgende elementer:

- En egnet aktør (for eksempel en høgskole) gis i oppdrag å utarbeide kursopplegg i praktisk resultatledelse, der praktisk og teoretisk kunnskap kombineres.

- KS bygger videre på, og inkluderer det eksisterende kompetanseutviklingsarbeidet innenfor Effektiviseringsnettene og Livskraftige kommuner, herunder utvikling av maler for lokal analyse
- Det vurderes om den typen nettverksarbeid som gjøres i Effektiviseringsnettene og Livskraftige kommuner kan brukes inn i et kompetanseprogram.

## 2 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLING

Dette FoU-prosjektet vurderer norske kommuners behov for et helhetlig styringsverktøy – et verktøy som samler informasjon om medarbeidere, økonomi samfunnsutvikling og tjenestekvalitet, og presenterer informasjonen så den blir anvendelig for kommunenes planlegging og rapportering.

I tilbudsforespørselen ba KS om fire leveranser:

1. En beskrivelse av et helhetlig styringsverktøy.
2. En analyse av markedet for et helhetlig styringsverktøy.
3. En vurdering av muligheten for å få realisert et helhetlig styringsverktøy.
4. En vurdering av utviklings- og driftskostnader, samt ulike modeller for finansiering.

Dersom et helhetlig styringsverktøy er svaret, hva er da spørsmålet? I dag rapporterer kommunen inn styringsdata til staten gjennom en rekke sentrale registre, som SSB (bl.a. KOSTRA), IPLOS, GSI, PAI, Brønnøysundsregistrene, etc. De fleste registrene presenterer dataene på sine nettsider. I tillegg utarbeider mange kommuner egne styringsdata, som ikke rapporteres inn til noen nasjonal node. Det innebærer at det i utgangspunktet finnes et rikt tilfang av potensiell styringsinformasjon.

Samtidig er det utfordringer knyttet til å utnytte denne styringsinformasjonen. Informasjonen er fordelt på mange forskjellige registre, og den finnes i ulikt "format", noe som vanskeliggjør uthenting og sammenstilling. I noen grad er informasjonen heller ikke tilgjengelig for kommunene selv – registrene publiserer ikke informasjonen på en måte som er tilgjengelig for kommunene.

I tillegg kommer at mange kommuner har både begrenset med tid og kapasitet til innsamling og analyse av informasjonen. Særlig vil mange små og mellomstore kommuner mangle både kapasitet og systemer til å utnytte denne styringsinformasjonen. Som det fremgår av Vedlegg 1, basert på NIBRs organisasjonsdatabase for 2008, har et flertall av norske kommuner nå systemer på plass for resultatledelse, men mellomstore og særlig små kommuner henger etter med praksis og utvikling av systemkapasitet for resultatledelse<sup>1</sup>. NIBRs data og

---

<sup>1</sup> Tall fra 2004 viste at 92 % av de store kommunene (>9000 innb.) rapporterte at de hadde tatt i bruk målstyring, mot 75 % av de mellomstore (3000-9000 innb.) og 63 % av de små (<3000 innb.) Tilsvarende rapporterte 48 % av de store kommunene at de hadde tatt i bruk balansert målstyring, mot 21 % av de mellomstore og 14 % av de små. Tilsvarende fordeling på 2008-dataene er ikke dokumentert i NIBRs rapport for 2008.

Kilde: Hovik, S. og I.M. Stigen (2004): *Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-notat: 2004:124.

foreliggende forskning<sup>2</sup> viser at det er varierende nyttiggjøring blant norske kommuner av denne informasjonen. Etersom informasjon styrer oppmerksomhet, kan konsekvensen være at mange kommuner opplever fragmentert og ikke helhetlig styring.

Et spørsmål er derfor: Representerer det rike mangfoldet av styringsinformasjon et uutnyttet potensial for helhetlig styring og ledelse? Og er det uutnyttet potensial for kommunikasjon mellom rådmannsnivået, politikere og innbyggere?

Hovedhensikten med et slikt verktøy, slik KS har formulert det i tilbudsforespørselen, er å samle relevant styringsinformasjon i et system. Et slikt verktøy må inneholde både datafangst (kildeplukk) og presentasjon på en pedagogisk måte til bruk av kommunen. Styringsinformasjon i verktøyet bør inneholde både data om tjenestens kvalitet, om medarbeidernes situasjon og tilfredshet, om lokalsamfunnets utvikling og om den økonomiske situasjonen i kommunen. Verktøyet skal kunne brukes både til rapportering og planlegging, i første omgang internt i kommunen.

Ved å kombinere data for målt og opplevd kvalitet kan kommunene få økt innsikt, og utvikle en mer helhetlig styring. Den potensielle merverdien for kommunene er bedre styringsinformasjon og dermed bedre styringsmuligheter og potensielt forbedret drift og utvikling.

Innledningsvis har vi gjort rede for prosjektets bakgrunn og hensikt. I kapitel 3 gjør vi rede for vår framgangsmåte i prosjektet. I kapitel 4 gjør vi rede for hva kommunene ønsker seg, basert på en behovsanalyse blant et utvalg på 14 kommuner.

I kapitel 5 skisserer vi den tematiske inndelingen og rammene for det informasjonsmessige innholdet i verktøyet. I kapitel 6 presenterer vi de tilgjengelige datakildene som kan inngå i styringsverktøyet, og deres muligheter og begrensinger.

Kapitel 7 drøfter hvilke tekniske krav og behov et styringsverktøy må tilfredsstillere. I kapitel 8 gjør vi noen foreløpige anslag på utviklings- og driftskostnader for et helhetlig styringsverktøy. Kapitel 9 beskriver kort den eksisterende markedssituasjonen for analyse- og rapporteringsverktøy.

I kapitel 10 gir vi våre vurderinger og anbefalinger, der vi besvarer hovedspørsmålet om det er behov for et helhetlig styringsverktøy, og hvordan KS eventuelt kan gå videre for å utvikle et slikt verktøy.

---

<sup>2</sup> Se for eksempel Jostein Askim og Åge Johnsens arbeider, jmfør deres nettsider:

Askim: <http://www.statsvitenskap.uio.no/ansatte/presentasjon/person/josteira.xml>

Johnsen: <http://home.hio.no/~aagejo/>



### 3 METODE FOR UTREDNINGEN

I dette kapitlet gjør vi rede for rapportens grunnlag, delt inn ut fra rapportens bestanddeler.

#### 3.1 Tematisk inndeling

Utgangspunktet for den tematiske inndelingen av verktøyet var at verktøyet skal inneholde informasjon om de fire områdene medarbeider, økonomi, samfunn og tjenester. Vi gjorde en vurdering av hvilke undertema som var de meste aktuelle innfor hvert av de fire hovedområdene. Vi tok utgangspunkt i våre erfaringer fra tilgrensede prosjekter om resultatledelse og bruk av indikatorer i målstyringssystemer.<sup>3</sup> Videre brukte vi relevante og tilgrensede løsninger for systematisering av resultatinformasjon som referansepunkt, bl.a. Livskraftige kommuner, bedrekommune.no, Skoleporten og KOSTRA. Vårt forslag til inndeling ble drøftet med ressursgruppa og de 14 kommunene vi intervjuet, og justert i henhold til de innspillene vi mottok herfra.

#### 3.2 Behovsanalysen

Behovskartleggingen hadde i utgangspunktet et todelt formål, jamfør tilbudet. Utenom å kartlegge det opplevde behovet for et slikt verktøy, og betalingsvillighet, skulle behovsanalysen også danne grunnlag for justering av verktøykonseptet som Asplan Analyse utviklet i prosjektets første fase.

Den opprinnelige fritekstsurveyen utarbeidet i Easyresearch baserte seg på at respondentene allerede hadde fått en innføring i konseptet om et helhetlig styringsverktøy. Denne innføringen skulle berøre konseptuelle aspekt som teknisk løsning, informasjonsmessig innhold, modulisering og brukergrensesnitt, for slik å gi respondentene et bedre grunnlag å komme med tilbakemeldinger som i neste omgang skulle danne grunnlag for justering av konseptet. Som en konsekvens av at respondentene ikke fikk den tiltenkte innføringen på forhånd, vurderte vi den elektroniske surveyen som lite egnet for uthenting av den informasjonen nødvendig for å kunne vurdere behovet i kommunene.

De fire kommunene Tønsberg, Porsgrunn, Oppegård og Sula ble kontaktet tidlig i prosjektet i en mer generell informasjonsinnhentingsprosess. Utvalget her ble gjort på basis av tidligere kontakt med kommunene i forbindelse med diverse prosjekter, som utvikling av veiledere for balansert målstyring (BMS). Senere sa

---

<sup>3</sup> Blant annet prosjektene "Resultatledelse for lokalpolitikere" (KRD), "Indikatorer for måling av kvalitet i møte med brukeren" (Kvalitetskommuneprogrammet), " Resultatindikatorer på samfunnsutvikling" (KS), " Resultater og tiltak i Kommunenettnettverk for fornyelse og effektivisering" (KS).

rådmannsutvalgene i Møre og Romsdal og Nord-Trøndelag seg villige til å bistå prosjektet. Her var ti kommuner representert. Disse var kommunene Tingvoll, Herøy, Vestnes, Sunndal og Skodje i Møre og Romsdal og Steinkjer, Lierne, Verdal, Verran og Leksvik i Nord-Trøndelag.

De ti sistnevnte kommunene ble tiltenkt å svare en elektronisk spørreundersøkelse med fri tekst i etterkant av et presentasjonsmøte. Da kun to rådmenn utenom fylkesrådmann og KS representant for Nord-Trøndelag møtte til Asplan Analyses presentasjon i Steinkjer 8. Oktober, og møtet med rådmannsutvalget for Møre og Romsdal i Molde den 16. oktober ikke lot seg gjennomføre pga. manglende påmelding, måtte prosjektgruppen revurdere strategi for gjennomføring av behovsanalysen.

I stedet gjennomførte prosjektgruppen telefonintervjuer med rådmennene med spørsmålene fra den opprinnelig tenkte undersøkelsen som grunnlag. Samtalene var strukturerte rundt hovedtema som:

- Hvordan kommunen per i dag driver resultatledelse
- Tanker og refleksjoner rundt innholdsmessige aspekt ved resultatinformasjon
- Utfordringen med hensyn til integrering av lokale og sentrale statistikkilder og danningen av "helhetlig" styringsbilder,
- Refleksjoner rundt ressursbruken knyttet til innhenting og bruk av resultatinformasjon
- Rådmannens generelle vurdering av mulighetene og behovet for et helhetlig styringsverktøy.

Da kun to av de ti rådmenn som stilte til samtale hadde deltatt på Asplan Analyses presentasjon som ble holdt i Steinkjer 8. Oktober, ble spørreskjemaet nødvendigvis mer et utgangspunkt for en mer generell samtale enn om samtlige hadde vært informert og satt seg inn i konseptet for et helhetlig styringsverktøy forut for samtalen. Likevel er inntrykket at mange av kommunene møtte lignende erfaringer, til tross for ulike størrelse og geografi.

Gjennom samtalene har Asplan Analyse skaffet et betydelig informasjonsgrunnlag for vurderingen av behovet. I tabellen under har vi satt opp respondenter og tidspunkt for gjennomføring av intervjuer.

| Kommune           | Respondent                         | Tidspunkt for intervju |
|-------------------|------------------------------------|------------------------|
| Herøy kommune     | Rådmann Rune Sjurgard              | 29/10-08               |
| Leksvik kommune   | Rådmann Erlend Myking              | 31/10-08               |
| Lierne kommune    | Rådmann Karl Audun Fagerli         | 22/10-08               |
| Oppegård kommune  | Anne Holten                        | uke 34                 |
| Porsgrunn kommune | Statistikksjef Odd Tore Hegna      | uke 34                 |
| Skodje kommune    | Rådmann Kjell Bjørdal              | 27/10-08)              |
| Steinkjer kommune | Rådmann Unni Storstad              | 14/10-08               |
| Sula kommune      | Rådmann Edvard Devold              | uke 34                 |
| Sunndal kommune   | Rådmann Per Ove Dahl               | 17/10-08               |
| Tingvoll kommune  | Tidl. rådmann Olaug Haugen         | 13/10-08               |
| Tønsberg kommune  | Kommunaldirektør Pål Thalmann      | uke 34                 |
| Verdal kommune    | Rådmann Rudolf Holmvik             | 23/10-08               |
| Verran kommune    | Rådmann Jacob Br. Almlid           | 23/10-08               |
| Vestnes kommune   | Administrasjonssjef Tone Roaldsnes | 16/10-08               |

### 3.3 Møter og samtaler om data og kilder

Vi har gjennomført møter og samtaler med Kommuneforlaget og Skoleporten. Vi har også hatt e-postkommunikasjon og telefonsamtaler med ansvarlig for prøveadministrativt system (PASS) i Utdanningsdirektoratet. Teksten om IPLOS-dataene er basert på den skriftlige informasjonen på hjemmesiden til IPLOS - <http://www.shdir.no/iplos> samt kunnskap om problemstillinger knyttet til individdata.

Eirik Solberg i KS har gått gjennom utkast til tekst i kapittel 6.

### 3.4 Utarbeidelse av teknisk løsning

Gjennom samtaler og intervjuer med brukere og leverandører av data og tjenester til kommunene er det kommet fram noen hovedegenskaper som et helhetlig styringssystem må inneha. Det har også vært gjort en undersøkelse av eksisterende nettløsninger hvor nasjonale statistiske data blir vist. For å få prøve ut forskjellige

varianter av brukergrensesnitt, organisering og innhold er det laget en svært enkel applikasjon. Denne har vært brukt for å teste ut forskjellige scenarier.

Gjennom samtaler med dataeiere og leverandører av nettløsninger har vi kommet fram til vår anbefaling om hvordan forholdet mellom dataeiere og et ev. styringsverktøy bør organiseres, og i hvilken grad data skal bearbeides før presentasjon.

Det er også laget en meget enkel skisse for å belyse roller og ansvar for aktører og brukere av et helhetlig styringsverktøy. Dette kan være et første steg på å modellere en endelig løsning. Beskrivelsen av krav til systemets enkelte deler er basert på bruk og deltagelse i systemarbeid på tilsvarende programsystemer, og et grovt kostnadsestimat er hentet fra utviklings- og driftskostnader på sammenlignbare nettløsninger drevet av Asplan Viak Internett.

## 4 BEHOVSANALYSE

I de følgende avsnittene presenteres de mest sentrale tilbakemeldingene fra intervjuene vi har hatt med 14 kommuner (jf. kapittel 3.2). Intervjuene tok opp dagens praksis på resultatledelse, integrering av data, hvilke utfordringer, ressursbruk på disse prosessene og en vurdering av mulighetene for et helhetlig styringsverktøy. Intervjuene er presentert i større detalj i vedlegg.

### 4.1 Praktiserer kommunene resultatledelse?

Intervjuene viser at mange kommuner ikke har kommet langt i bruken av resultatledelse. Hver kommunes erfaring bærer selvsagt preg av de unike forholdene som kjennetegner virksomheten i den enkelte kommune, men det er likevel betydelige fellestrekk. Vi ser en del likheter mellom kommuner som ligner hverandre mht. innbyggertall og geografisk posisjon, men mange av utfordringene med hensyn til resultatledelse er felles for kommunene på tvers av disse karakteristika.

Grovt skissert kan kommunene deles inn to grupper. En gruppe kommuner har vært i gjennom eller er nå i gang med prosesser for innføring av balansert målstyring eller andre former for strukturert resultatledelse, og praktiserer i dag delvis i henhold til målene i disse utviklingsprosessene. De andre kommunene har ikke systemer for resultatledelse, men oppfatter at de utøver resultatledelse i noen grad likevel, gjennom innrapportering av numerisk informasjon. Bruken av dette tallmaterialet i neste omgang er likevel karakterisert av lite systematikk og rutine; bruken er snarere ad-hoc i forbindelse med enkeltsaker.

### 4.2 Uklart bilde av utfordringer og kostnader til innhenting av data

Felles for alle respondentene er at KOSTRA-tall brukes i betydelig omfang. I den grad den enkelte kommune hadde utviklet mål og indikatorer for vurdering av virksomheten, var disse i hovedsak basert på indikatorinndelingen som finnes i KOSTRA. Bruken av andre statistikkilder som bedrekommune.no, Skoleporten og SSB, er svært variabel. Kommunene som hadde erfaring med å bruke bedrekommune.no, for eksempel til gjennomføring av brukerundersøkelser, var i hovedsak fornøyd med denne portalen. Tilbakemeldingene på statistikkbanken til SSB var delt.

Inntrykket fra samtalene med rådmennene er at ressursbruk på innhenting av resultatdata fra diverse kilder ikke er prioritert. På spørsmål om ressursbruk knyttet til resultatledelse fokuserte alle rådmenn på innrapporteringsfasen i forkant av frister til sentrale statistikkilder som KOSTRA. Ressursbruk knyttet til innhenting av informasjon finnes det lite bevissthet på blant våre respondenter. Flere av

rådmennene uttrykte imidlertid oppgitthet over at prosessene for dataplukk ikke er standardiserte på tvers av de nasjonale statistikkportalene som finnes i dag.

I de større kommunene, som Steinkjer, sier rådmennene at de får den informasjonen de ber om fra sine mellomledere og staben. I mindre kommuner er tilbakemeldingen at innhenting er lite systematisk. Den skjer i hovedsak "når kommunen trenger det", for eksempel i forbindelse med saksfremlegg for politisk ledelse.

Våre respondenter hadde altså uklare oppfatninger om ressursbruken til datainnhenting. Men vi har bare spurt rådmannen. Det kan hende at ressursbruken er betydelig og at et helhetlig styringsverktøy kan gi redusert ressursbruk, siden det sjelden er rådmannen selv som gjør arbeidet med innhenting, det delegeres til andre. Et riktig bilde av ressursbruken vil kreve en mer detaljert undersøkelse med et bredere tilfang av respondenter.

### **4.3 Begrenset behov for integrering av sentrale og lokale data?**

I hvilken grad og hvordan integrerer kommunene lokale og sentrale statistikkilder i sine systemer for resultatledelse? Dette var et sentralt spørsmål for utredningen, som signalisert i tilbudet. Her tenker vi på hvordan lokalt genererte data som innbyggerundersøkelser og bruker- og medarbeiderundersøkelser blir brukt i sammenheng med nasjonale statistikkilder.

Overraskende nok oppfattet få av våre respondenter slik integrering som et problem. En del kommuner gjennomfører få eller ingen undersøkelser selv, fordi de blir vurdert som for kostbare i forhold til oppfattet nytteverdi. Andre har rutiner for å gjennomføre jevnlige undersøkelser blant medarbeidere og brukere i ulike sektorer, men heller ikke her oppfatter kommunene det som en viktig del av deres resultatledelse. Formålet med slike undersøkelser synes å ligge i selve gjennomføringen for mange, som et symbol på deltakende lokaldemokrati og legitimitet. Resultatene fra disse blir presentert som egne poster i forbindelse med for eksempel årsrapportering eller utviklingstiltak. Selv ikke de kommunene som har godt utviklede systemer for resultatledelse ser systematisk dataene fra denne typen undersøkelser i sammenheng med annet tallmateriale for å danne et helhetlig bilde av status quo og effektene av den kommunale virksomheten.

På denne bakgrunn kan det se ut til at en sentral "medisin" helhetlig styring kan tilby ikke svarer til det kommunene opplever som vanskelig. En tolkning er derfor at dataintegrering ikke representerer en så stor utfordring som vi så for oss. På den annen side må nok responsen på dette temaet ses i lys av hvor langt kommunene har kommet i utviklingen av systematisk resultatledelse. En annen tolkning er derfor at kommunene må ha kommet en del lengre enn de fleste av våre respondentkommuner med sin resultatledelse før de støter på problemer med dataintegrering, og/eller ser mulighetene som et helhetlig styringsverktøy gir for å

integre lokale og sentrale statistikkilder. I et slikt perspektiv vil det å lansere verktøyet også kunne synliggjøre nye muligheter for kommunene til å kombinere sentrale og lokale data i sine analyser.

#### **4.4 Blandede erfaringer med tekniske verktøy**

Alle norske kommuner har tekniske verktøy på økonomisiden. Flere av våre undersøkelseskommuner er fornøyde kunder av Visma Unik, som leverer verktøy for avviksmåling og økonomistyring. Noen, i hovedsak de større kommunene, har mer omfattende styringsverktøy med et mer helhetlig perspektiv som ambisjonsnivå. De viktigste i denne sammenheng er Corporater og KvalitetsLosen.

De av kommunene som benyttet disse verktøyene opplevde at de i liten grad tok i bruk alle funksjonene som disse tilbyr, men brukte dem i mer begrenset forstand til økonomistyring av den typen som mindre ambisiøse verktøy tilbyr. Kommunene med erfaring i bruk av disse to verktøyene melder at de har meget høy brukerterskel, noe som hindrer kommunen å dra nytte av spekteret av funksjoner som verktøyene tilbyr. Det mer helhetlige perspektivet går følgelig tapt selv om verktøyet i utgangspunktet legger til rette for dette.

#### **4.5 Ønske om lokal forankring og tilpasning**

Selv om de fleste kommunene altså ikke har kommet langt i utviklingen av systematisk resultatledelse, er det en utbredt formening at eventuelle nye systemer må ha lokal forankring. Dette både for at styringsinformasjonen skal ha relevans for de lokale forhold som gjelder i kommunen, men også fordi det er viktig for den enkelte kommune å føle eierskap til de mål og indikatorer som resultatledelsen baseres på.

Alle de forespurte kommunene sier at et verktøy som helhetlig styring må kunne tilpasses deres situasjon for at de skal ta det i bruk. De er videre enige om at verktøyet må gi rom for å legge inn egne data.

#### **4.6 Oppsummering - Hva er egentlig behovet?**

Et helhetlig styringsverktøy som samler tilgjengelig styringsinformasjon, presenterer dette på en forståelig måte og legger til rette for lokale tilpasninger, vil avhjelpe noen utfordringer kommunene står ovenfor med hensyn til resultatledelse.

- Kommuner som henter styringsinformasjon fra flere ulike kilder vil få en enklere hverdag. Mange rådmenn har et lite bevisst forhold til om datainnhenting er vanskelig og/eller ressurskrevende. Men en del opplever det

som en utfordring at prosessene for dataplukk ikke er standardiserte på tvers av nasjonale statistikkilder. Et helhetlig styringsverktøy vil fjerne denne utfordringen.

- En del kommuner som baserer sin resultatledelse på i hovedsak en kilde for statistikk, gjerne enten egne surveyer eller SSB-statistikk, vil kunne få økt kompetanse gjennom bruk av et helhetlig styringsverktøy. Et samlokalisert tilbud av statistikk kan generere større etterspørsel etter hvert som brukeren ser nytten av statistikk fra kilder man ikke benyttet tidligere.
- Rådmennene synes det er vanskelig å velge ut indikatorer til bruk i planlegging og rapportering – det vi kan kalle indikatorplukk. En kvalitetssikret samling av styringsinformasjon vil hjelpe kommunene med dette. Opprettelse av en KS-databank for styringsinformasjon fjerner ikke utfordringen, for lokal tilpasning må til, men silingen som vil ligge bak KS-databanken vil hjelpe et godt stykke på vei, sammenlignet med den datajungelen som møter kommunene i dag.

Så datainnhenting og indikatorplukk er utfordringer som kan avhjelpes. Men vårt inntrykk fra intervjuene og andre erfaringer fra sektoren er at den største utfordringen for kommunene er noe annet, nemlig å analysere og tolke data for bruk som beslutningsunderlag. Respondentene i denne undersøkelsen opplevde det gjennomgående som krevende å forstå hva en indikator sier noe om, og hva den ikke sier noe om. Dette stemmer godt overens med et inntrykk formidlet av Jan Tonheim, leder for KvalitetsLosen<sup>4</sup>. Hans inntrykk etter kontakt med flere titalls kommuner er at få opplever teknisk datainnhenting som et stort problem. Det som er krevende for kommunene, mener Tonheim, er analyse og fortolkning, derunder å finne ut hvordan forhold virker sammen eller påvirker hverandre over tid.

Kommunene opplever altså at det er de analytiske aspektene ved resultatledelse som er mest utfordrende, ikke de tekniske, som datainnhenting. KS har hevet kompetansen på dette feltet en del gjennom Effektiviseringsnettverkene, der etter hvert mange kommuner har fått erfaring med analyser av resultatinformasjon på flere tjenesteområder. Men alt tyder likevel på at det er et stort behov for kompetanseheving.

Vår anbefaling er derfor at KS i tilknytning til et helhetlig styringsverktøy lanserer et kompetanseprogram for analyse og tolking av resultatinformasjon. Dette bør vurderes inkludert som en del av utviklingsarbeidet med et helhetlig styringsverktøy.

Vi har ikke undersøkt det eksisterende markedet for denne typen kompetanseprogram, men vi vet at de fleste høgskolene tilbyr styring og ledelseskurs innrettet mot kommunale ledere. Vi har ikke undersøkt hvorvidt slike kurs dekker

---

<sup>4</sup> Telefonsamtale 11. nov. 08.



kompetansebehov som reises av praktisk resultatledelse, derunder tolkning og analyse av resultatinformasjon.

KS bør etter vår mening vurdere å gi egnet aktør (for eksempel en høgskole) i oppdrag å utarbeide kursopplegg i praktisk resultatledelse, der praktisk og teoretisk kunnskap kombineres.

I tillegg bør KS vurdere å bygge videre på, og inkludere det eksisterende kompetanseutviklingsarbeidet innenfor Effektiviseringsnettverkene og Livskraftige kommuner, som en del et slikt kompetanseprogram.

I Effektiviseringsnettverkene vektlegges lokal analyse av tjenesten, og det er utarbeidet en mal for dette. Livskraftige kommuner har utviklet en webmal for lokal analyse av temaområdene i prosjektet som tas i bruk på [www.livskraftig.no](http://www.livskraftig.no) over nyttår. Webmalen i Livskraftige kommuner er en videreutvikling av [www.miljostatus.no](http://www.miljostatus.no) som KS har overtatt fra SFT, og videreutviklet. Dette er altså et KS-verktøy som kan tilpasses og brukes på langt flere områder.

I tillegg bruker både Effektiviseringsnettverkene og Livskraftige kommuner kommunenettverk for å stimulere læring, utvikling og forbedring. Det bør også vurderes om denne typen nettverksarbeid kan brukes inn i et kompetanseprogram for analyse og tolking av resultatinformasjon.

## 5 TEMATISK INNDELING I VERKTØYET

I dette kapitlet gjør vi rede for den tematiske inndelingen og rammene for det informasjonsmessige innholdet i verktøyet.

Utgangspunktet er at styringsinformasjon i verktøyet bør inneholde data om følgende temaområder:

1. Medarbeidere
2. Økonomi
3. Tjenester
4. Lokalsamfunn

Verktøyet skal videre gi et bredest mulig tilfang innenfor de fire temaområdene. Samtidig skal mengden av informasjon være håndterbar innenfor et helhetlig styringsverktøy. Temaområdene vil derfor ha "undertema", der vektingen av disse vil være forskjellig fra kommune til kommune. Vektingen vil også kunne variere mellom grupper av ledere i kommunen (administrative ledere, enhetsledere og politiske ledere). Vårt utgangspunkt er, i tråd med bestillingen, behov sett fra rådmannsnivået.

Hovedspørsmålet i dette kapitlet er derfor: Hva er det viktig for kommunen (rådmannen) å få informasjon om på de fire temaområdene?

### 5.1 Medarbeider

Vi har identifisert fem undertema under temaområdet *medarbeider* som er viktige med tanke på rådmannens styringsbehov.

| Undertema | Forklaring  |
|-----------|---|
| Ledelse   | Informasjon om sammensetting og kompetanse på ledernivået som er viktig for strategiske valg med hensyn til rekruttering og fordeling av myndighet og ansvar.<br>Medarbeidernes vurdering av ledelsen, slik de for eksempel kommer fram i medarbeider- og arbeidsmiljøundersøkelser som gir viktig input til vurdering av kvaliteten på utøvelsen av ledelse på ulike nivåer. |

|              |   |
|--------------|---|
| Arbeidsmiljø | Medarbeidernes vurdering av arbeidsmiljø med hensyn til trivsel, samarbeid og utviklingsmuligheter. Et godt arbeidsmiljø er viktig for kommunens evne til å levere gode tjenester.  |
| Sykefravær   | Informasjon om nivået på sykefraværet fordelt på kortidsfravær og langtidsfravær.   |
| Turnover     | Omfanget av ansettelser og turnover, fordelt på ulike sektorer og stillingskategorier. Dette er viktig informasjon med tanke på framtidige behov for rekruttering. Må holdes opp mot demografiske opplysninger i befolkningen og alderssammensetting blant medarbeiderne. |
| Kompetanse   | Medarbeidernes utdanningsnivå og sammensetning av medarbeidernes kompetanse (på enhetsnivå), som et viktig grunnlag for eventuelle rekrutteringer og kompetanseutviklende tiltak.   |

## 5.2 Økonomi

På økonomiområdet har vi identifisert tre undertema.

| Undertema                   | Forklaring   |
|-----------------------------|--|
| Finansielle nøkkeltall      | Styringsinformasjon på kommunenivå med informasjon om overordnede økonomiske sammenhenger.                                 |
| Ressursbruk og prioritering | Data om ressursbruk innenfor de ulike tjenesteområdene som gir grunnlag for å vurdere prioriteringer mellom områder.       |
| Budsjettoverholdelse        | Informasjon om status for budsjettoverholdelse på enhetsnivå, som viktig styringsinformasjonen for løpende økonomistyring. |

## 5.3 Samfunn

På samfunnsområdet har vi identifisert fem undertema.

| Undertema  | Forklaring  |
|------------|---|
| Velferd    | Informasjon om velferdsnivået (levekår) blant innbyggerne i kommunen.   |
| Demokrati  | Informasjon om aktivitetsnivået i frivillig sektor, samt innbyggernes deltakelse i lokaldemokratiske aktiviteter, som sier noe om det lokaldemokratiske engasjementet i kommunen. |
| Næring     | Informasjon om sysselsetting, næringsgrunnlag, næringsstruktur, nyetableringer, næringsstøtte etc. som grunnlag for å vurdere kommunens innsats som næringsutvikler.              |
| Miljø      | Informasjon om miljømessige forhold i kommunen, knyttet til for eksempel energiforbruk og avfallshåndtering, som viktig informasjon bl.a. til kommunens miljøregnskap.            |
| Befolkning | Informasjon om folkemengde og framskrevet befolkningstall, som grunnlag for dimensjonering av tjenestetilbudet.   |

## 5.4 Tjenester

Et helhetlig styringssystem skal innbefatte de viktigste tjenesteområdene – de største med hensyn til omfang og betydning i kommunen. I tabellen under har vi foreslått en kategorisering i fire aggregerte tjenesteområder, og vist hvilke tjenester som kan inkluderes innenfor hver kategori.

| Tjenester         | Virksomhetsområder  |
|-------------------|---|
| Oppvekst          | SFO, Skole, Barnehage   |
| Sosiale tjenester | Sosialhjelp, Rus, Bolig, Barnevern  |
| Pleie og omsorg   | Hjemmetjenester, Institusjonsbaserte tjenester, PU  |
| Kommunalteknikk   | Vann, avløp og renovasjon (VAR), Byggsak, Brannvern, Eiendom, Park og friareal, Idrettsanlegg |

I tillegg er det nyttig å skille mellom ulike forhold innenfor hvert tjenesteområde. På tjenestenivå har vi identifisert følgende forhold:

| <b>Undertema</b>                  | <b>Forklaring</b>   |
|-----------------------------------|---|
| Kvalitet                          | Subjektiv kvalitet, dvs. brukernes vurdering av kvaliteten i tjenesten.<br>Objektiv kvalitet, dvs. målbare egenskaper ved tjenesten som belyser kvaliteten i tjenesten. |
| Dekningsgrad                      | Informasjon om andelen brukere/innbyggere som mottar en tjeneste. Det gir grunnlag for å vurdere nivået på tjenestens utbredelse.                                       |
| Produktivitet/<br>enhetskostnader | Data om kostnader per enhet tjeneste levert som grunnlag for å vurdere effektivitet i tjenestetilbudet.   |

## 6 DATA OG KILDER

Det finnes ulike kilder til indikatorer som belyser de fire temaene medarbeider, økonomi, samfunn og tjenester. I dette kapitlet presenterer vi de tilgjengelige datakildene som kan inngå i styringsverktøyet, og deres muligheter og begrensinger. I tillegg gir vi noen eksempler på type indikatorer fra disse datakildene som kan være aktuelle i et styringsverktøy. Vi vil presisere at dette prosjektet ikke har gått tungt inn i drøftingen av hvilke konkrete indikatorer som bør inngå i styringsverktøyet. Dette vil være en viktig del av et eventuelt hovedprosjekt.

### 6.1 Medarbeider

Vi identifiserte fem undertema på området medarbeider, ledelse, arbeidsmiljø, sykefravær, turnover og kompetanse.

#### 6.1.1 Ledelse

Hvorvidt kommunen har ledere med relevant utdanning i ulike ledelsesposisjoner, er av betydning for lederens forutsetning for å utføre jobben. I noen tilfeller er lederens utdanning også spesifisert i lov og regelverk. Dette er derfor objektive indikatorer som er viktige å følge over tid. I KOSTRA ligger sentrale indikatorer på den formelle utdanningen til noen av lederne i kommunen, blant annet på oppvekstområdet, eksempelvis *Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning*. På bakgrunn av PAI-registeret vil det være mulig å generere data om ledernes kompetanse-/utdanningsnivå på andre tjenesteområder.

I tillegg har svært mange kommuner tilgang på subjektive indikatorer som sier noe om hvordan ledere og ledelser utfører arbeidet. Gjennom medarbeiderundersøkelser får rådmannsnivået ulike indikatorer på arbeidsmiljø, inkludert oppfatninger av ledelsen. Mange kommuner benytter malene for medarbeiderundersøkelser som ligger på [bedrekommune.no](http://bedrekommune.no). I figuren under viser vi spørsmålene som stilles, og danner grunnlaget for vurdering av nærmeste leder i medarbeiderundersøkelsen på [bedrekommune.no](http://bedrekommune.no).

### Nærmeste leder

Disse spørsmålene gjelder forholdet til den lederen som har personalansvar for deg – dvs den lederen som du vil henvende deg til når det gjelder spørsmål om din arbeidssituasjon/ permisjon etc.

| I hvilken grad opplever du at din nærmeste leder |   | Svært liten grad |   |   | Svært stor grad |   |   | Vet ikke |
|--|---|------------------|---|---|-----------------|---|---|----------|
| 23.  | - gir klart uttrykk for hva som forventes av deg i jobben?    | 1                | 2 | 3 | 4               | 5 | 6 | 0        |
| 24.  | - gir deg tilstrekkelig tilbakemelding på den jobben du gjør? | 1                | 2 | 3 | 4               | 5 | 6 | 0        |
| 25.  | - har innsikt i jobben du gjør?                               | 1                | 2 | 3 | 4               | 5 | 6 | 0        |
| 26.  | - er lydhør overfor dine synspunkter?                         | 1                | 2 | 3 | 4               | 5 | 6 | 0        |
| 27.  | - tar spørsmål om etikk på arbeidsplassen alvorlig?           | 1                | 2 | 3 | 4               | 5 | 6 | 0        |

| 28. | Alt i alt, i hvilken grad er du fornøyd med din nærmeste leder? | Svært liten grad |   |   | Svært stor grad |   |   | Vet ikke |
|-----|---|------------------|---|---|-----------------|---|---|----------|
|     |   | 1                | 2 | 3 | 4               | 5 | 6 | 0        |
|     |   |                  |   |   |                 |   |   |          |

### Medarbeidersamtale

| 29. | Har du fått tilbud om medarbeidersamtale i løpet av de siste 12 månedene? | Ja                       | Nei                      |
|-----|---|--------------------------|--------------------------|
|     |   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

*Dersom du har svart ja*

| 30. | - har du hatt medarbeidersamtale med din nærmeste leder i løpet av de siste 12 månedene? | Ja                       | Nei                      |
|-----|--|--------------------------|--------------------------|
|     |  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

*Dersom du har svart ja*

| I hvilken grad har |   | Svært liten grad |   |   | Svært stor grad |   |   | Vet ikke |
|--------------------|---|------------------|---|---|-----------------|---|---|----------|
| 31.                | - din leder fulgt opp det dere ble enige om i samtalen? | 1                | 2 | 3 | 4               | 5 | 6 | 0        |
| 32.                | - du fulgt opp det dere ble enige om i samtalen?        | 1                | 2 | 3 | 4               | 5 | 6 | 0        |

Bedrekommune.no offentliggjør imidlertid ikke resultater av disse undersøkelsene slik at man kan sammenligne seg på tvers av kommuner. Men dersom man benytter andre medarbeiderundersøkelser og gjennomfører disse med jevne mellomrom, er det et grunnlag for å sammenligne seg med seg selv over tid.

#### 6.1.2 Arbeidsmiljø

Arbeidsmiljø måles gjerne med medarbeiderundersøkelser. Som for vurderinger av ledelse, har mange kommuner etter hvert indikatorer på dette området som gjør det mulig å sammenligne egen utvikling over tid. I tillegg vil mange kommuner ha erfaring med å bruke medarbeiderundersøkelsen på bedrekommune.no, som dekker bredden i forhold som er relevante for kommunens arbeidsmiljø.

#### 6.1.3 Sykefravær

Kommunen har fordeler av å være en god og stabil arbeidsplass uten for stort sykefravær. Selv om et visst sykefravær også kan avspeile konjunkturer, andel arbeidstakere med særskilte utfordringer og lignende så vil indikatorene kunne brukes til å drøfte om kommunen har "riktig" nivå i forhold til ulike kontekstuelle faktorer. Sykefravær har også en kostnadsside for kommunen. KOSTRA har noe sykefraværstatistikk i dag, men kun i utvalgte kommunale sektorer som for

eksempel pleie- og omsorg. Det kan også være en fordel for kommunens ledelse å kunne følge mer kontinuerlig med på utviklingen av sykefravær. KOSTRA -dataene publiseres kun en gang årlig.

PAI-registeret (Personal Administrativt Informasjonssystem) er et KS-register som bygger på opplysninger innhentet fra alle kommuner, fylkeskommuner og bedriftsmedlemmer i KS. KS innhenter også data til å presentere en kvartalsvis fraværstatistikk. Disse dataene hentes fra kommunenes og fylkeskommunenes personaladministrative systemer.

På kommunenivå blir sykefraværet i PAI-registrert slik:

- Sykefravær som varer 1 - 3 fraværsdager – antall tilfeller og antall dagsverk.
- Sykefravær som varer 4 - 10 fraværsdager - antall tilfeller og antall dagsverk.
- Sykefravær som varer 11 - 40 fraværsdager - antall tilfeller og antall dagsverk.
- Sykefravær som varer mer enn 40 fraværsdager - antall tilfeller og antall dagsverk.

Data på individnivå gir opplysninger på et lavere aggregeringsnivå, som bl.a. gir grunnlag for å si noe om utviklingen i hver enkelt kommune for:

- Sektorer, eks. pleie og omsorg, barnehage etc.
- Stillingstyper, dvs. heltid eller deltid.
- Type sykefravær, legemeldt eller egenmelding.

Man kan tenke seg at et nytt helhetlig styringsverktøy enten kunne hente opp disse dataene fra PAI eller at systemet kunne tilrettelegges slik at data kan hentes direkte fra de personaladministrative systemene i kommunene inn i styringsverktøyet for en månedlig oppdatering av indikatorene på sykefraværet. Det siste alternativet er imidlertid sårbart. Det er ikke alle som har datasystemer med mulighet for elektronisk rapportering av slike data, og i tillegg er det variasjoner mellom kommunene med hensyn til hvorvidt de leverer data på CD-rom eller elektronisk via sine leverandører (jf. Rundskriv 200/2007). Den sikreste løsningen er derfor å legge opp til å bruke de kvartalsvise rapporteringene gjennom PAI.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> KS har de to siste årene hatt innsamling av data hvert halvår og vil i 2009 også ha innsamling av data hvert kvartal. Det er usikkert om disse innsamlingene vil fortsette. Årsaken til disse innsamlingene er data som gis til et særskilt prosjekt - kvalitetskommuneprosjektet



#### 6.1.4 Turnover

Indikatorer på turnover er en nyttig indikator i forhold til å skape forutsigbar og stabil drift i kommunen, men også i forhold til å sørge for nødvendig fornyelse.

PAI-registeret har en oversikt over alle kommunalt ansatte fordelt på stillingskoder, utdanningskoder og tjenestestedskoder. I tillegg registreres begynnelsesdato. Talletidspunkt er en gang årlig. Det er etter vår mening ikke nødvendig med en mer løpende indikator, og vi mener derfor det kan arbeides med å lage en indikator for turnover for rådmannsnivået basert på denne tellingen.

#### 6.1.5 Kompetanse

KOSTRA har kompetansedata, for barnehage, skole, pleie- og omsorg og sosialtjenestene, som bruker data fra det såkalte AA-registeret.<sup>6</sup> Man kan imidlertid tenke seg at også kompetansen på andre tjenesteområder, eksempelvis ingeniørkompetanse innen kommunalteknikk, kan være av interesse for rådmannsnivået å holde et øye på. PAI-registeret viser som nevnt utdanningskoder på alle kommunalt ansatte og kan være en mulig kilde til kompetanseindikatorer på andre tjenesteområder. I tillegg har Vestlandsforskning gjennomført en undersøkelse av plan- og miljøkompetansen i norske kommuner for Miljøverndepartementet, som kan være et utgangspunkt for en kompetanseindikator.

Noen eksempler på aktuelle indikatorer fra KOSTRA er:

##### *Pleie- og omsorg*

- Andel årsverk i brukerrettede tjenester m/ fagutdanning. Enhet: prosent.

##### *Skole*

- Årsverk undervisning med godkjent utdanning. Enhet: Årsverk.

##### *Barnehage*

- Andel ansatte med førskolelærerutdanning. Enhet: Prosent.
- Andel assistenter med førskolelærerutdanning, fagutdanning, eller annen pedagogisk utdanning. Enhet: Prosent.

---

<sup>6</sup> PAI-registeret brukes ikke i KOSTRA, der brukes data fra AA-registeret. AA-registeret inkluderer data på sykefravær, mens data fra PAI-registeret viser utførte årsverk. AA-registeret knytter sammen populasjonen av bedrifter identifisert med organisasjonsnummer med populasjonen av arbeidstakere identifisert med fødselsnummer (Kilde: SSB).

## 6.2 Økonomi

Kommunene har en lang tradisjon for å ha gode økonomisystemer. Økonomisystemene har svært stor betydning for kommunenes evne til å kunne drive god budsjettering og fornuftig økonomistyring. Økonomisystemet genererer også viktige regnskapstall.

Regnskapstall er sentrale KOSTRA-tall. Det finnes noen sentrale private leverandører av økonomisystemer i Norge, og disse systemene er utformet slik at systemene leverer standardrapporter inn i KOSTRA-rapporteringen. KOSTRA gir en god oversikt over både finansielle nøkkeltall, prioriteringer innenfor sentrale tjenesteområder og ulike produktivitetsmål i kommunene.

Samtidig er KOSTRA-rapporteringen årlig. I styringsøyemed er det viktig for både virksomhetsledere og rådmannsnivået å følge kontinuerlig med på budsjett og forbruk for å fange opp eventuelle budsjettavvik så tidlig som mulig. Det er derfor et spørsmål om KOSTRA-dataene er "ferske" nok til å være av interesse i et styringsverktøy for rådmannsnivået. Alternativer kan være å la være å integrere økonomiindikatorer i styringssystemet eller å utforme styringssystemet slik at man kan legge inn tall månedlig eller kvartalsvis fra økonomisystemet til styringsverktøyet.

Noen eksempler på aktuelle økonomiindikatorer er:

### *Finansielle nøkkeltall - KOSTRA*

- Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter.

### *Ressursbruk og prioritering – KOSTRA (enhet: kroner)*

- Netto driftsutgifter til grunnskoleopplæring, per innbygger 6-15 år.
- Netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år, barnehager.
- Netto driftsutgifter pr. innbygger, kommunehelsetjenesten.
- Netto driftsutgifter pr. innbygger, pleie- og omsorgtjenesten.
- Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger 20-66 år.
- Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barneverntjenesten.
- Netto driftsutgifter til administrasjon og styring pr. innbygger.

### *Budsjettoverholdelse - Kommunenes egne økonomisystemer*

- Avvik i forhold til budsjett.

## 6.3 Samfunn

Kommunene har ansvar for å bidra til en god samfunnsutvikling i kommunen. Å tilrettelegge for en god samfunnsutvikling er viktig blant annet for å gi kommunen et godt omdømme slik at kommunen blir et attraktivt sted å bosette seg og etablere næringsvirksomhet i. Indikatorer på samfunnsutviklingen kan si noe om kommunen tilrettelegger for at innbyggerne kan leve gode liv der samfunnsdeltakelse og gode opplevelser i lokalsamfunnet står sentralt. Indikatorene på temaområdene velferd, demokrati, næring, miljø og utvikling og befolkning er derfor viktig å følge med på dersom man skal kunne si noe kommunens bidrag til lokalsamfunnsutvikling.

Med et mulig unntak for noen av indikatorene under velferd (eksempelvis sysselsetting), og miljø (eksempelvis energiforbruk i kommunale bygg) er det lite behov for mer enn årlige indikatorer på dette området. For alle indikatorene vil det være nyttig å sammenligne seg med kommuner i samme kommunegruppe og/eller region.

### 6.3.1 Velferd

SSB publiserer hvert år en indeks for levekårsproblemer, som kan si noe om velferdsnivået i kommunen. Dette kan være nyttig styringsinformasjon for kommunens arbeid med velferdsutvikling for sine innbyggere. Indeksen bygger på seks indikatorer som, når de ses samlet, er ment å gi et representativt uttrykk for levekårsutfordringene i kommunene. De indikatorer som inngår i indeksen er sosialhjelpsutgifter og dødelighet, samt antallet uføretrygdede, personer på attføringspenger, registrerte arbeidsledige og deltakere på arbeidsmarkedstiltak og overgangsstønad. I tillegg er indikatoren "lav utdanning" oppgitt som en supplerende opplysning, uten at den inngår i indeksen<sup>7</sup>

Samleindeksen uttrykker den gjennomsnittlige verdien på de seks indikatorene for levekårsproblemer. Indeksen er bygd opp slik at jo høyere verdi, jo flere levekårsutfordringer sammenlignet med andre kommuner og bydelers.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Lav utdanning er definert som "Andel med barne- og ungdomsskolenivå som høyeste fullførte utdanning i aldersgruppen 30–39 år".

<sup>8</sup> For hver indikator i indeksen er kommunene og bydelene rangert i 10 like store grupper. Verdien 1 innebærer at kommunen eller bydelen tilhører de 10 prosent med lavest verdi på indikatoren osv., mens verdien 10 innebærer at kommunen eller bydelen tilhører de 10 prosent med høyest verdi på indikatoren.

### 6.3.2 Demokrati, miljø og befolkning

Bedrekommune.no er under utvikling for å få inn indikatorer fra kommunene på områdene demokrati (engasjement), velferd, miljø og utvikling og befolkning, jf. [www.bedrekommune.no](http://www.bedrekommune.no) (Miljø- og samfunnsindikatorer). Dette er samlet i portalen livskraftige kommuner <http://livskraftig.bedrekommune.no/more/reports/>.

Samme mal/innplukk av indikatorer bør også kunne inngå i det helhetlige styringsverktøyet. Vi har nedenfor angitt noen eksempler på aktuelle indikatorer herfra, der alle er plukket fra SSB.

#### *Demokrati*

- Lag som mottar kommunalt driftstilskudd per 1000 innbyggere.
- Valgdeltakelse kommunevalg.

#### *Miljø*

- Husholdningsavfall, tonn totalt.
- Forbruk av energi per innbygger, kWh pr. år.

#### *Befolkning/demografi*

- Framskrivinger barn og unge:
  - 0 år
  - 0-5 år
  - 6-15 år
  - 16-19 år
- Framskrivinger eldre:
  - 67-79 år
  - 80-89 år
  - 90 + år

### 6.3.3 Næring

Å tilrettelegge for næringsutvikling er viktig for kommunene i forhold til å skape arbeidsplasser i kommunen som kan sikre velferden for innbyggerne. I KOSTRA rapporterer kommunen ulike data som viser tilrettelegging og bistand for næringslivet. Det samles inn data fra kommunene på mva-refusjon til drift, investeringer, tilrettelegging og bistand for næringslivet samt netto driftsutgifter og brutto investeringsutgifter både for kommunal næringsutvikling og tilrettelegging og bistand til næringslivet. Disse dataene kan brukes til å utvikle 2-3 sentrale indikatorer på næringsutvikling i det helhetlige styringsverktøyet, eksempelvis:

- Netto driftsutgifter i prosent av samlede netto driftsutgifter. Enhet: Prosent.
- Netto driftsutgifter til tilrettelegging og bistand for næringslivet pr. innb. i kroner. Enhet: Kroner.
- Netto driftsutgifter til kommunal næringsvirksomhet pr. innb. i kroner. Enhet: Kroner.

I tillegg vil det være nyttig for kommunen å supplere denne informasjonen med sysselsettingsstatistikk for sin kommune. Tall på sysselsettingsnivå kan hentes både gjennom NAVs registreringer og via SSBs arbeidskraftundersøkelse (AKU). SSB presenterer kvartalsvise sysselsettingstall.

SSB publiserer også næringsstatistikk der det er mulig å hente ut tidsseriedata på kommunenivå om sysselsettingsutviklingen fordelt på ulike næringsgrupper.<sup>9</sup> Denne informasjon kan gi nyttig input til kommunens virksomhet rettet mot næringsutvikling.

## 6.4 Tjenester

Tjenesteområdene oppvekst, pleie og omsorg, sosiale tjenester og kommunalteknikk er valgt ut som sentrale områder for rådmannsnivået å følge med på gjennom indikatorer i et helhetlig styringssystem.

### 6.4.1 Oppvekst

Oppvekst består både av skolefritidsordninger (SFO), barnehage og skole.

#### *SFO*

Det er få lovkrav til skolefritidsordningen. Indikatorer knyttet til finansiering og kostnadsnivå er interessante i styringsøyemed, som for eksempel:

- Foreldrebetaling.
- Netto driftsutgifter til skolefritidsordningen.

---

<sup>9</sup> I den såkalte PANDA-modellen som er basert på SSBs uoffisielle næringsstatistikk har de ulike næringsgruppene følgende betegnelser og innhold: 1 Varehandel er "Varehandel og hotell- og restaurantvirksomhet" og inkluderer reparasjon av motorkjøretøy og husholdningsmaskiner, varehandel og hotell og restaurantvirksomhet. 2. Tjenesteyting er finans- og forretningsmessig tjenesteyting" og inkluderer finansiell tjenesteyting, eiendomsdrift, forskning og utviklingsarbeid og forretningsmessig tjenesteyting. 3. Forvaltning er "Offentlig forvaltning og annen tjenesteyting" og inkluderer privat tjenesteyting, kommunal tjenesteyting, og statlig tjenesteyting.

### *Barnehage*

Når det gjelder barnehager, står tilgang og behov sentralt i tillegg til utgifter. Kvaliteten på tjenesten måles ellers gjennom medarbeidernes kompetanse (se Medarbeidere) og brukerundersøkelser. Brukerundersøkelser til anvendelse i barnehagesektoren ligger i [bedrekommune.no](http://bedrekommune.no). Resultatene i denne, eller i lokale brukerundersøkelser, må legges inn i det helhetlige styringssystemet.

KOSTRA har følgende indikatorer som kan legges inn i et helhetlig styringssystem på barnehageområdet:

- Andel barn 1-5 år med barnehageplass.
- Netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år i kroner.
- Korrigerte brutto driftsutgifter i kroner per barn i kommunal barnehage.

### *Skole*

Det er et svært stort utvalg indikatorer på skoleområdet. Særlig de siste årene har det vært en stor utvikling av data og indikatorer på kvalitetsområdet, ikke minst knyttet til resultatene i skolen.

Kommunene rapporterer data gjennom tjenstedataregisteret Grunnskolens informasjonssystem (GSI) til KOSTRA/SSB. De fleste dataene registreres på skolenivå av kommunen, men publiseres offentlig kun på kommunenivå.

Det er valgt et eget presentasjonsverktøy for skoledataene – [skoleporten.no](http://skoleporten.no). Skoleporten ble ikke etablert av styringsformål, men som et kvalitetsvurderingssystem til bruk på skolene og av kommunene som skoleeiere. Fra nasjonale myndigheter er det uttrykt et ønske om at ikke enkelttall skal brukes isolert og direkte, men settes inn i en kontekst der skolene og kommunene drøfter eget arbeid og kvalitetsutvikling.

Skoleporten er først og fremst et presentasjonsverktøy som ikke skal hente inn data særskilt, men som henter data fra andre kilder. Disse kildene er primært SSB, men også PASS (Utdanningsdirektoratets prøveadministrasjonssystem) og Norsk skoleregister (bygges opp nå, og inkluderer også barnehagene). Connexus er teknisk tilrettelegger for elev- og foreldreundersøkelser. Skoleporten bestiller data i henhold til en detaljert kravspesifikasjon hos ulike dataleverandører og presenterer disse i [skoleporten.no](http://skoleporten.no). Det er altså dataleverandørene som eier dataene. Resultater fra eksamener og prøver eies for eksempel av PASS i Utdanningsdirektoratet. Skoleporten betaler eksterne dataleverandører for dataene.

Skoleporten benytter ikke individdata, og det gjør bruk og presentasjon av indikatorer lettere. Laveste aggregeringsnivå for data presentert på skoleporten er klassetrinn.

Aggregering og eventuell "prikking" av data gjøres hos dataleverandør. Prikking av data betyr å gjøre data utilgjengelig for andre enn dem som er autoriserte brukere. Prikking kan for eksempel tas i bruk der enheten er så liten at det er mulig å spore enkeltindivider og personsensitive data i tall og statistikk.

Det er gjort et utvalg av det som vurderes som de viktigste dataene til presentasjon på skoleporten. SFO og spesialundervisning er for eksempel utelatt. Utdanningsdirektoratet har også et statistikkverktøy kalt NESTAR som de har hatt lenge for presentasjon og bruk av statistikk, men som bare har hatt et fåtall "superbrukere". Når skoleporten ble lansert, økte bruken av indikatorer sterkt. Nå er det omtrent 800 unike brukere daglig på skoleporten.no.

Fylkesmannen er support og brukeradministrasjon. De har fått opplæring fra skoleporten sentralt og har ansvar for videre opplæring av kommunene.

Skoleporten mener det er svært bra dersom indikatorene brukes i mange sammenhenger – også i "helhetlige styringssystem". Men Skoleporten er opptatt av dataene og indikatorene bør presenteres på samme måten i de ulike systemene. Jo mer bruk av dataene, desto bedre. De ser imidlertid at det må tas andre hensyn i et helhetlig styringssystem enn i skoleporten, blant annet må oppvekst ses mer i sammenheng. SFO, spesialundervisning, barnehage med mer som har blitt prioritert bort i skoleporten har antageligvis en plass i et slikt styringssystem.

Sentrale indikatorer i et helhetlig styringsverktøy for rådmannsnivået vil etter vår mening være:

- Resultater på nasjonale prøver, 5. og 8. trinn og emner (PASS).
- Ulike skolefakta (antall elever, antall lærere, assistenter, ledelse) (Norsk skoleregister).
- Gruppestørrelse (GSI/KOSTRA/SSB).
- Netto driftsutgifter til grunnskoleopplæring, per innbygger 6-15 år (KOSTRA/SSB).
- Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskoleopplæring, per elev (KOSTRA/SSB).
- Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, fortrinnsvis fordelt på trinn (GSI/KOSTRA/SSB).

Alle disse indikatorene vil være interessante å sammenligne både over tid og med andre. Kompetansenivået til de ansatte er også interessant (se Medarbeider).

## 6.4.2 Pleie og omsorg

Et viktig skille i den kommunale pleie- og omsorgssektoren er skillet mellom hjemmebaserte tjenester og institusjonsbaserte tjenester. Det finnes i dag svært mange data innrapportert gjennom KOSTRA på pleie- og omsorgsområdet som i hovedsak er relatert til prioritering, dekningsgrad og systemmessige forutsetninger. Disse dataene kan som andre data fra KOSTRA/SSB bestilles inn i et nytt helhetlig styringsverktøy.

Eksempler på indikatorer fra KOSTRA er:

- Netto driftsutgifter pleie og omsorg i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter. Enhet: Prosent.
- Andel plasser i skjermet enhet for aldersdemente. Enhet: Prosent.
- Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner. Enhet: Prosent.
- Årsverk leger per 1000 plasser i institusjon. Enhet: Avtalte årsverk.
- System for brukerundersøkelser i institusjon. Enhet: Ja/nei.
- System for brukerundersøkelser i hjemmetjenesten. Enhet: Ja/nei.

Det er også mange kommuner som gjennomfører spørreundersøkelser blant brukere og pårørende innenfor pleie- og omsorgstjenester. En del kommune bruker spørre- og registreringsverktøy tilgjengelig på [bedrekommune.no](http://bedrekommune.no), mens andre kommune har utviklet egne systemer. Kommunene bør legge inn resultatene fra disse undersøkelsene som lokale data i et helhetlig styringsverktøy.

### *IPLOS*

IPLOS-registeret står for individbasert pleie- og omsorgsstatistikk, og inneholder som navnet tilsier individbaserte data. Dataene gir på en standardisert måte en beskrivelse av både bistandsbehovet til de som søker om eller mottar kommunale pleie- og omsorgstjenester og hvilke tjenester kommunen gir. Sammenlignet med tidligere statistikk på pleie- og omsorgsområdet gir dette muligheter for flere og bedre analyser, og til å koble data til andre kilder. Det gir også bedre kvalitet på statistikken ved at man blant annet unngår dobbelttelling. IPLOS gir også muligheter for fleksible grupperinger og sammenstillinger av variable, og ikke bare forhåndsdefinerte kategorier og inndelinger (eksempelvis aldersfordelinger).

Fra 1. mars 2006 ble IPLOS obligatorisk i alle landets kommuner, og i 2007 leverte mer enn 90 prosent av kommunene slike data. SSB publiserte 29. august 2008 for første gang En seoffisiell helse- og omsorgsstatistikk basert på IPLOS.



Det er liten tvil om at IPLOS gir viktig informasjon som er nyttig i kommuners planlegging av tjenestetilbudet innen helse- og omsorgsområdet. Det vil derfor være av stor betydning å få indikatorer basert på disse dataene inn i et eventuelt nytt helhetlig styringsverktøy. At IPLOS er individbasert, gir imidlertid enda større utfordringer med hensyn til publisering og bruk av enkeltindikatorer på lave aggregeringsnivåer. Dette holdt sammen med at IPLOS for tiden er under utvikling, gjør at vi vil anbefale KS - dersom man beslutter å gå videre med utvikling av et helhetlig styringssystem – å utrede dette nærmere i samarbeid med Helsedirektoratet.

### 6.4.3 Sosiale tjenester

For området *sosiale tjenester* er det hovedsakelig KOSTRA som i dag gir relevant styringsinformasjon til et helhetlig styringsverktøy. Her rapporterer kommunene data om prioritering, dekningsgrad, produktivitet samt en del utdypende tjenesteindikatorer både for sosialtjenesten, barnevern og bolig. Samtidig er dette et område der tilfanget av tilgjengelige data er noe mangelfullt med hensyn til bredde og dybde. Dette skyldes delvis at kommunen ikke registrerer og/eller rapporterer slike data, som for eksempel på rusomsorg. I tillegg er det noe data på disse områdene som kommunene rapporterer på som ikke blir gjort offentlig tilgjengelig, og/eller gjort tilgjengelig for kommunene,

Et eksempel er kommunenes halvårsrapportering på barnevernsområdet til Barne- og likestillingsdepartementet. I følge departementet er formålet med rapporteringen å få en tidlig tendensbeskrivelse av utviklingen i barnevernstjenesten i kommunene. Videre er rapporteringen et styringsredskap for departementet og fylkesmennene for å påse at kommunene utfører sine plikter etter barnevernloven. Blant annet gir skjemaet en oversikt over antallet frister kommunene ikke har overholdt, som er tall som i dag ikke finnes i KOSTRA.<sup>10</sup>

I forbindelse med et eventuelt hovedprosjekt for utvikling av et helhetlig styringsverktøy må det derfor utredes hvordan det som i dag er utilgjengelig data knyttet til kommunens sosiale tjenester kan tilgjengeliggjøres.

I listen under har vi hentet noen eksempler på eksisterende data i KOSTRA.

---

<sup>10</sup> Referanse her er BLDs forklaring på formålet med rapportering slik det framgår i Kommunalt oppgaveregister <http://w3.brreg.no/kommunalrapporteringsregister/>

### *Sosialhjelp:*

- Andel sosialhjelpsmottakere som har fått oppnevnt koordinator for individuell plan. Enhet: Prosent.
- Andel av sosialhjelpsmottakere som har fått utarbeidet individuell plan. Enhet: Prosent.

### *Barnevern:*

- Innført internkontroll i barnevernstjenesten. Enhet ja/nei.
- Benyttet brukerundersøkelse siste år. Enhet ja/nei.
- System for brukerundersøkelser i barnevernstjenesten. Enhet ja/nei.

### *Bolig*

- Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere. Enhet: Boliger.
- Andel boliger tildelt personer med psykiske lidelser. Enhet: Prosent.
- Andel boliger tildelt vanskeligstilte. Enhet: Prosent.

## **6.4.4 Kommunalteknikk**

Tjenesteområdet *Kommunalteknikk* omfatter vann, avløp og renovasjon (VAR), Byggsak, Brann- og ulykkesvern, Eiendom, Park og friareal og Idrettsanlegg. I KOSTRA finner vi data om alle de ulike tjenestene innenfor kommunalteknikk, som vil kunne være input til et helhetlig styringssystem.

Når det gjelder området *vannforsyning* vil Vannverksregisteret (VREG) kunne være en viktig kilde til informasjon. VREG er et nasjonalt register over kommunale og private vannverk som forsyner minst 50 personer eller minst 20 husstander/hytter. Vannverksregisteret omfatter opplysninger om administrative forhold, størrelse, transportsystem, økonomi, vannkilder, vannbehandling og vannkvalitet for det enkelte vannverk. I registeret publiseres nøkkeltall for virksomheten som offentlig tilgjengelige data.

Vi har nedenfor listet opp noen aktuelle indikatorer som i dag finnes i KOSTRA.

### *Eiendom:*

- Netto driftsutgifter, kommunal eiendomsdrift, i % av samlede netto driftsutgifter. Enhet: Prosent.
- Vedlikehold for kommunal eiendomsdrift i prosent av brutto driftsutgifter. Enhet: Prosent.

## VAR

- Husholdningsavfall, tonn totalt.
- Husholdningsavfall, restavfall til deponi, kg/innb.
- Brutto investeringsutgifter i avfallssektoren per innbygger. Enhet: Kroner.
- Årsgebyr for vannforsyning (gjelder rapporteringsåret+1) Enhet: Kroner.
- Årsgebyr for avfallstjenesten (gjelder rapporteringsåret+1) Enhet: Kroner.

## *Park og friareal, Idrettsanlegg*

- Leke- og rekreasjonsareal i tettsteder, daa/1000 innb.
- Turstier og løyper tilrettelagt for sommerbruk, km/10 000 innb.
- Sykkel-, gangveier/turstier med kommunalt driftsansvar, km/10.000 innb.

## *Byggsak*

- Saksgebyret for oppføring av enebolig, jf. PBL§93 pkt. a. Enhet: Kroner.
- Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, byggesaker Enhet: Dager.

## *Brann- og ulykkesvern*

- Årsgebyr for feiing (rapporteringsår + 1) Enhet: Kroner.
- Årsverk i brann- og ulykkesvern per 1000 innbyggere. Enhet: Årsverk.

## **6.5 Datatilgjengelighet**

Følgende datakilder er vurdert i rapporten:

- SSB-statistikk, inkludert KOSTRA-rapporteringen
- Personal Administrativt Informasjonssystem (PAI), KS
- Innrapporterte data gjennom bruker- og medarbeiderundersøkelser i bedrekommune.no, KS
- Innrapporterte data til PASS, prøveadministrativt system i Utdanningsdirektoratet

- IPLOS-data, pleie- og omsorg (også SSB)

Skoleporten er et presentasjonsverktøy som presenterer data som bestilles fra PASS og fra SSB med flere. SSB er den største dataleverandøren. Det inngås avtaler med leverandører utenfor Utdanningsdirektoratet knyttet til betingelser for dataleveranser og pris. Det er ikke realistisk å tenke seg en løsning der skoleporten som presentasjonsverktøy blir erstattet av et nytt helhetlig styringsverktøy, men det er realistisk å tenke seg et helhetlig styringsverktøy der sentrale indikatorer som benyttes i skoleporten også benyttes i det nye verktøyet.

En sentral problemstilling er hvorvidt operatøren av et helhetlig styringsverktøy kan bestille data fra nasjonale prøver direkte fra kommunene uten å gå via Utdanningsdirektoratets PASS-system. Dette bør være gjenstand for en gjensidig drøfting mellom KS og Utdanningsdirektoratet i et framtidig hovedprosjekt. Forprosjektet har vært i kontakt med Utdanningsdirektoratet som ikke har kunnet gi en fullstendig utredning av dette innenfor forprosjektets rammer. Alternativet til å bestille data fra nasjonale prøver vil være å bestille disse dataene fra PASS i Utdanningsdirektoratet. Tema for hovedprosjektet bør også være hvorvidt man kan inkludere data fra nasjonale prøver på skolenivå i verktøyet på en måte som tilfredsstiller kravene til personvern samt nasjonale føringer med hensyn til offentliggjøring på skolenivå ("motvirke rangering av skoler").

Videre er det, som allerede praktisert i dag på flere områder (blant annet miljø- og samfunnsdelen av bedrekommune.no), mulig å hente data fra SSB på flere områder for presentasjon i verktøy som ligger utenfor SSB. Statistikkloven har begrensninger i forhold til presentasjon av data som kan spores til enkeltpersoner, men for en rekke av indikatorene drøftet tidligere i kapittel 6 vil ikke denne problemstillingen være relevant. Et eventuelt hovedprosjekt som går videre med å utvikle et verktøy for helhetlig styring, bør innhente eksakte priser i forhold til hvilke data man bestemmer seg for å hente inn.

Dersom man tenker seg et verktøy som bygger videre på arbeidet som allerede er nedlagt i bedrekommune.no, bør det være uproblematisk å finne en egnet måte å presentere data som i dag rapporteres gjennom PAI og bruker- og medarbeiderundersøkelsene.

IPLOS er som omtalt ovenfor fremdeles under utvikling. IPLOS vil være et svært nyttig styringsverktøy for kommunene. Gitt at dataene er individbasert og fremdeles under utvikling, vil det være viktig for et eventuelt hovedprosjekt å innlede drøftinger med Sosial- og helsedirektoratet om muligheter og (juridiske) begrensninger i bruk av IPLOS-data i et nytt helhetlig styringsverktøy. Slike vurderinger vil kreve grundige drøftinger utover føringer og mandat for dette forprosjektet.

Alle vurderingene ovenfor forutsetter at verktøyet som utvikles vil være et presentasjonsverktøy for allerede foreliggende data og ikke et nytt datainnrapporteringsverktøy.

## 7 TEKNISK UTFORMING AV VERKTØYET

Gjennom samtaler og intervjuer med brukere og leverandører av data og tjenester til kommunene, er det kommet fram noen hovedegenskaper som et helhetlig styringssystem må inneha. Løsningen må kunne dekke en lang rekke behov og i tillegg være enkelt å bruke, og ha en viss grad av muligheter for lokal tilpasning. Brukergruppen er primært rådmannens stab og etatsledere, men flere kommuner ønsker også at f. eks. politikere skal ha tilgang til et styringssystem. De folkevalgte bør defineres som en del av målgruppen, i den forstand at de har tilgang til, og kan nyttiggjøre seg styringssystemet.

Den viktigste egenskapen til styringssystem er på en enkel måte å kunne gi et oversiktlig bilde av de aller viktigste indikatorene for kommunens status. Denne statusoversikten må vise "standard landsdekkende" indikatorer, regnskapsmessige tall og egendefinerte indikatorer. Verktøyet må inneholde et sett med indikatorer som er felles, der kommunene også gis mulighet til å velge indikatorer ut fra lokale behov og prioriteringer.

Det må også være mulig å gå noe i dybden slik at man kan hente fram bakenforliggende tall, sammenlignende tall eller finne tall fra underliggende enheter. Rendyrkede analysesystemer har ofte en database med svært detaljerte data fra mange fagsystemer, men vi tror ikke denne muligheten er avgjørende for dette prosjektet. Ønsker man siden å gå i retning av en større "datavarehusløsning", bør denne så langt det er mulig holdes på KS server.

Dette betyr likevel at det må være tilgang til de data som finnes i sentrale kilder på nivåer lavere enn "kommune", og at det er mulig å legge inn og hente data fra interne kilder på et lavere aggregeringsnivå enn kommunenivået

Med erfaringer KS har med sine eksisterende løsninger, tilgang til sentrale data og driftsmessige forhold tror vi et helhetlig styringssystem må baseres på en nettløsning. Dette gir vesentlige fordeler; et brukergrensesnitt og datautvalg som i utgangspunktet er likt for alle brukere, kontroll over sensitive data og minimal installasjon og drift i kommunene.

Dersom kravene til tilgang til lokale data og interaksjon mot lokale systemer øker, mener vi dette kan løses ved at systemet gir mulighet til å kommunisere med lokale "moduler", og at disse ev. kan utvikles av "tredjepart". Dette gjelder spesielt dersom man ønsker å utføre analyser og beregninger som ligger utenfor styringssystemets primære funksjon, eller ønsker å presentere standard indikatorer sammen med egne indikatorer.

Generelt tror vi den tekniske løsningen må gi effektive og brukervennlige verktøy for å presentere og analysere nasjonale og lokale data fra eksisterende kilder.

## 7.1 Overordnede prinsipper

En løsning som skal tilby sentrale og lokale data til brukere som har forskjellige ambisjoner og behov må være bygget på prinsipper som gjør den enkel å ta i bruk, samtidig som den gir avanserte brukere stort spillerom. Vi mener følgende prinsipper må legges til grunn for realiseringen av verktøyet:

- Sentral lagring av standardiserte data
- Hente data direkte fra kilden der dette er mulig
- Data må kunne splittes opp til enhetsnivå, der dette er mulig og relevant
- Legge mest mulig "intelligens" på tjeneren
- Brukerverktøy må være basert på nettlesere eller andre "tynne" løsninger
- Det må være et "hovedbilde" som viser kommunens status (rådmannsnivå)
- Hovedbildet må være likt for alle kommuner, men kunne endres av bruker
- Det bør også være et standard "hovedbilde" for hver etat/tjeneste
- Brukerens programinnstillinger, rapporter og egne data "huskes" fra forrige sesjon
- Systemet må kjenne hver bruker og organisasjonstilhørighet, dvs. at det er pålogging (for eksempel med IP-identifikasjon) for å styre tilgang og funksjonalitet
- Skalerbar brukerautentisering som tillater enkel tilgang til ordinære data, men beskytter "private" data
- Brukergrensesnitt og arbeidsprosedyrer må være de samme uavhengig av hvilket nivå man jobber på eller hvilken tilgang brukeren har til data og funksjoner.
- Egne datatyper og serier må kunne legges inn, basert på eksisterende indikatorer
- Egne data må kunne settes til å være private eller offentlige
- Egne offentlige data må ha et mål for fullstendighet (på kommunenivå)
- Eventuelle lokale moduler må være maskinvareuavhengig og bør installeres fra tjener

For å gi en tjeneste som er nyttig for kommunene fra første versjon, må man tilby et nøye utvalgt datasett og en funksjonalitet som er intuitiv og enkel å ta i bruk. Samtidig må løsningen være skalerbar, og siden kunne utvides både med nye datatyper, avanserte løsninger og lokale tilpasninger.

Vi ser for oss følgende roller, se også figur:

*Bruker (personlig, etatsleder, kommunal medarbeider)*

En som ser på data, søker etter data, eller legger inn egne data hos løsningsforvalteren. Det kan være forskjellige rettigheter og tilgang til data for hver brukerkategori.

*Datasettleverandør*

Dataeier som leverer rådata eller foredlede data til databaseforvalteren. Leveransen kan foregå som spørring etter spesielle indikatorer eller ved rutinemessig oppdatering av hele datasett.

*Databaseforvalter*

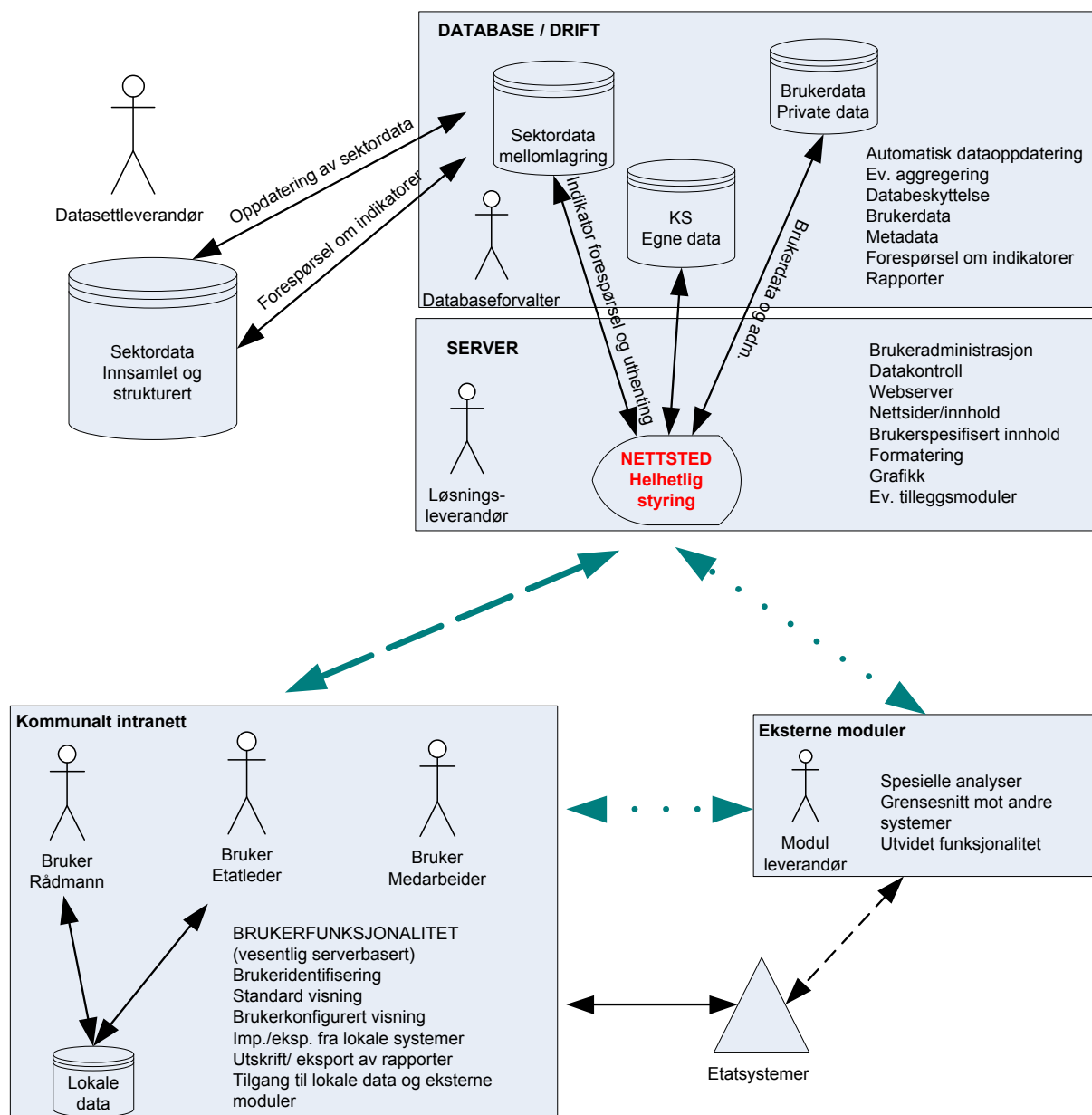
Databaseforvalteren lagrer egne data, brukerens data og videreformidler data fra løsningsleverandører. Kan også mellomlagre data for å øke systemets ytelse. Må kjenne oppdateringsstatus og oppdateringsfrekvens for hvert datasett. Vedlikeholder metadata for alle datasett.

*Løsningsleverandør*

Styrer brukergrensesnitt, tar imot kommandoer fra bruker, henter/sender data fra/til databaseforvalter. Forbereder og presenterer data til bruker. Autentiserer brukere.

*Ekstern modulleverandør*

Henter/sender data fra/til løsningsleverandør. Får visse typer kommandoer fra bruker, presenterer data til bruker.



Figur 1 Oversikt over roller i et helhetlig styringssystem

## Tilleggstjenester

For å øke nytteverdien for kommunene er en supplerende løsning å tilby å vise kommunale statistiske data for publikum på kommunenes hjemmesider.

Et annet alternativ kan være å tilby kartvisning av de data som er relatert til geografiske enheter (Web Map Service/Web Feature Service (WMS/WFS)) levert fra tredjepart.



## 7.2 Tjenerløsning

Nettløsningen må være dimensjonert for å håndtere mange samtidige brukere, betydelige datamengder og bearbeiding (prosessering) av store mengder visningsgrafikk. Databasen må sørge for at alle nødvendige data er tilgjengelige enten ved at de ligger lagret, eller må hentes fra kilden. Datastrukturen må være konstruert for å dekke de landsdekkende datasett som tilbys, men må lett kunne tilpasses nye datatyper og presentasjonstilpasninger. Det må også være en viss grad av fleksibilitet slik at kommunenes egne data kan lagres og vises innefor relativt strenge grenser.

Det må være et krav at alle kommuner kan håndteres på samme måte og ha de samme basisdataene tilgjengelige. På denne måten kan all innhenting, oppgradering og bearbeiding av nasjonale data foregå automatisk. Det må finnes metadata som blant annet forteller om eierforhold, enhet, nivå, statistiske muligheter og oppdateringsstatus.

Det vil være å anbefale å satse på en sentral server med en databaseløsning som ivaretar dagens behov for lagringskapasitet og ytelse, og utvidelsesmuligheter for framtidige datamengder, databearbeiding og mulig håndtering av geografiske data. Da det kan være aktuelt å lagre relativt sensitive data må det være mulig å bygge inn kontroll av brukertilgang både i databasen og i nettløsningen.

Presentasjonen av de enkelte indikatorene bør gjøres i en videreføring av nåværende løsninger (for eksempel Livskraftige kommuner og bedrekommune.no), med utvidelser for å forbedre presentasjon og eksport for videre bearbeiding.

Nett-tjeneren må kunne håndtere forskjellig type tjenester:

- Søk etter kildedata med forskjellige kriterier
- Oppslag og visning av tallverdier med statistiske funksjoner
- Presentasjoner i form av grafikk i forskjellige varianter
- Kontrollert innlegging av statistikkdata og brukerundersøkelser.

Dersom man ønsker at funksjonalitet og datalagring skal kunne skje i moduler som kan ligge på andre tjenere eller lokalt hos brukeren vil dette stille større krav til protokoll på nettgrensesnittet, og sikkerhet ved dataoverføring over nettet.

## 7.3 Brukergrensesnitt og klientfunksjonalitet

For at brukeren skal være komfortabel med bruken av verktøyet og stole på de dataene som vises, må brukerterskelen være lav og ev. tilpasning eller eksport til andre vanlig brukte dataverktøy være god.

Det er viktig at løsningen kan kjøres i vanlige nettlesere. Videre bearbeiding og sammenstilling av dataene vil i de fleste tilfeller gjøres i verktøy lokalt hos brukeren.

Den normale bruken av nettstedet vil være å søke seg fram til aktuell virksomhet, ønsket datatype, ev. lage et utvalg og velge presentasjonsform. Vanligvis vil brukeren forsøke forskjellige varianter før han er fornøyd og vil ta ut "produktet".

Produktet kan være en visning, en liste eller en rapport med enkeltverdier, statistikk og ev. grafikk. Visning av indikatorer på skjerm må tilby tallpresentasjon og forskjellige typer grafikk. Det må være mulig for brukeren å sammenstille forskjellige data etter behov, også på tvers av lagringsstrukturen (tjenester og virksomhetsområder). Spesielt vil det for overordnet kontroll og planlegging være aktuelt å lage og vedlikeholde datauttrekk og presentasjoner sammensatt av data fra mange områder.

Det vil være svært aktuelt med direkte dataauthenting/eksport slik at rapporter kan bearbeides videre. Dette må tilbys ved et utvalg av standardformater som ren tekst, kommaseparert tekst, format tilpasset vanlig brukte regneark eller andre systemer brukt i kommunene. Eksport/import til spesielle eller lite utbredte systemer bør implementeres som "moduler" enten tilbudt som tilleggstjeneste eller av en tredjepart som for eksempel en verktøyleverandør.

Vi ser for oss et "Hovedbilde" som viser status for hele kommunen med et sett indikatorer på kommunenivå, et utvalg indikatorer fra hvert tjenesteområde og et mindre antall indikatorer plukket fritt for å kunne følge med på spesielle områder, tiltak eller prosjekter.

Det bør også være et "Hovedbilde" for hvert tjenesteområde som viser tjenestelederen gjeldende status. Dette bildet bør også være konfigurerbart.

### *Grafikk*

For visning av serier av indikatorer må de kunne vises ordinære tid – verdiakser samt forskjellige søylevarianter dersom flere indikatorer skal sammenlignes.

Det må også tilbys kakediagrammer og søylediagrammer hvor andel, prosent eller sum kan vises.

For hovedbildene kan det være hensiktsmessig og vise status ved hjelp av komplekse symboler hvor både størrelse, fargebruk og "3D" tas i bruk.

Kartvisninger bør vurderes.

### *Beregninger*

Det må tilbys vanlige statistiske funksjoner for enkeltdata eller grupper av data. Hvilke operasjoner som kan anvendes på hvert datasett skal styres av metadata for den aktuelle indikatoren.

Typiske beregninger vil være:

- Sum, gjennomsnitt, max-min. etc.
- Sammenlikning med andre indikatorer eller verdier (grenser)
- Relatering til andre indikatorer (f.eks. målsettinger)
- Sammenlikning over tid

Beregninger som er mer komplekse, eller betinger tilgang til spesielle data eller etatssystemer kan tilbys som opsjoner eller egne moduler (kan tenkes å være del av et etatssystem).

#### *Utvidet funksjonalitet*

En første versjon av et helhetlig styringssystem tror vi må gjøres svært enkelt for brukeren. Likevel bør man ta i betraktning at det i seinere versjoner kan være aktuelt å utvide funksjonaliteten med elementer fra "forretningsanalyse" og egendefinert beregning av indikatorer. Viktige elementer her vil være:

- Gjennomtenkt metadatbase
- Regelbasert definisjon av indikatorer
- "Motor" for beregning av indikatorer
- Konfigurerbart brukergrensesnitt for presentasjon av styringsdata

## **7.4 Datalagring og ajourhold**

Dataorganiseringen skal primært tilfredsstillende nettstedet og databasens krav til å kunne lagre, gjenfinne og oppdatere aktuelle indikatorer for alle aktuelle kommuner. Basisdataene må være de samme for alle kommuner, og må kunne vises raskt ved forespørsel fra brukere.

Datakildene vil være forskjellige, og det må være mulig, for hver presentasjonsforespørsel, enten å hente dataene fra databasen, eller fra kilden. Systemet må gjøre dette valget, basert på kunnskap om oppdateringsfrekvens og alder på dataene, uten at brukeren er involvert.

Det må være mulig med tidsstyrt opplasting, eller automatisk mottak av data fra forskjellige kilder slik at informasjonen i basen vanligvis er à jour. Opplastingsfrekvensen vil variere fra dager til en gang i året.

Det vil også være behov for videre bearbeiding av de opplastede dataene. Dette kan være forhåndsregning av ofte etterspurte verdier, eller summering opp til kommunenivå.

Det må finnes metadata som forteller om kvalitet, omfang, frekvens, alder, rettigheter og betingelser knyttet til alle datasett. Alle operasjoner, presentasjonsvarianter og muligheter for å legge inn egne dataserier må være styrt av metadata. Metadata må være tilgjengelig for brukerne, for egne data må brukeren kunne endre visse typer metadata.

## 7.5 Datastruktur

Data som kan lagres og vises må struktureres slik at det gis frihet til kommunene å operere på forskjellig enhetsnivå. Noen kommuner vil klare seg med "toppnivå" data for hele kommunen, andre har delt kommunen inn i bydeler, områder eller kretser. På visse virksomhetsområder vil enheten være f.eks. skole, sykehjem eller teknisk anlegg.

Strukturen må være tilpasset bruk på standard enhetsnivå og enheter valgt av brukeren. Ved bruk av nasjonale data vil disse foreligge på standardiserte nivåer, eks. kommune, bydel eller tjenesteområde. Ufordringen er å lage en struktur som både tilfredsstiller nettløsningens krav til standard datasett og brukerens ønske om å kunne definere egne enheter og datasett.

Under hver kommune må man logisk kunne dele inn i tjenester og underliggende virksomhetsområder. Hvert datasett må tilhøre en tjeneste og et virksomhetsområde. Alle tjenester og virksomhetsområder må være forhåndsdefinerte og skal ikke kunne endres eller utvides. For alle nasjonale data må det være lik tilhørighet mellom virksomhetsområder og tjenester i alle kommuner. For egendefinerte datasett kan kommunen velge tilhørighet til tjeneste og virksomhetsområde.

Under tjenester vil det også være valg for samfunn, økonomi og medarbeidere med tilhørende virksomhetsområder, de to siste vil være spesielt tilpasset virksomhetsledere og rådmannen.

Av presentasjonsmessige hensyn er det er mulig man må ha inndelingsmuligheter under virksomhetsområdene (en gruppe- eller kategoriinndeling), før man kommer ned til indikatornivå. Disse bør ikke kunne endres av brukeren, men det skal være "satt av" plass til lokale tilpasninger.

Indikatorne vil ha dataserier med tidspunkt hvor det foreligger data. For data som har en fast oppdateringsfrekvens, bør det være en indikasjon dersom data mangler for et datapunkt. Det må være mulig å legge inn egne datapunkt, dette kan være helt ferske data, en prognose eller et budsjett.

Det må også være mulig å legge inn egne indikatorer, men det må vurderes om disse skal begrenses til varianter av allerede eksisterende indikatorer, kun indikatorer av en "forhåndsdefinert" type eller full frihet til å lage egne indikatorer. Vi tror man bør begrense mulighetene noe; dels fordi dette vil øke kompleksiteten av systemet, og fordi mulighetene for å sammenligne data fra forskjellige kommuner kan bli dårligere (egne indikatorer vil antagelig som oftest være "private", men det bør være mulig å gjøre dem "offentlige").

### *Metadata*

Det bør etableres en detaljert metadatabase slik at det er mulig å lage applikasjonene regelstyrte, og ikke bundet til spesielle data. Det skisseres her typisk innhold i en metadatabase:

#### **Eksempel på metadata for et datasett:**

Navn:  
Tjeneste:  
Virksomhetsområde:  
Standard/egendefinert:  
Eier:  
Beskrivelse:  
Frekvens: <hvor ofte datasettet oppdateres>  
Oppdatert: <siste oppdatering>  
Nivå: <1, 2, 3, 4> Kan brukes til presentasjon eller aggregering av data  
Krets: <peker til geografisk inndelt datasett> presentasjon og beregning  
Kretsrelasjon: Hvordan serie og variabel forholder seg til kretser  
Presentasjon: <lovlige eller foretrukne presentasjonsmåter>

#### **Serie**

Navn:  
Standard/egendefinert:  
Beskrivelse:  
Enhet: <antall, prosent, kroner.....>  
Maks/min:  
Lovlige beregninger:  
Krets: geografisk krets nr.

#### **Variabel**

Navn:  
Standard/egendefinert:  
Oppdatert:

|                             |
|-----------------------------|
| Krets: geografisk krets nr. |
|-----------------------------|

Eksempler på datasett knyttet til krets:

- Befolkning per skolekrets      Serie: Alder 6 år    Variabler: 2007, 2008, prog. 2009, prog. 2110A, prog. 2110B

Eksempler på datasett knyttet til enhet:

- Driftsenhet Lastebil Serie: Omsetning      Variabler: 1.kvartal, 2.kvartal
- Driftsenhet Lastebil Serie: Omsetning per bil      Variabler: Bil A, Bil B

## 7.6 Integrasjon med kommunens nettsted

Data tilgjengelig fra KS-basen vil være svært nyttig for mange brukergrupper rundt om i kommunenes administrasjon. Kommunens hjemmesider vil i større og større grad bli "arbeidssted" for ansatte i kommunen. KS nettløsning må utformes slik at det er mulig å tilby funksjoner og oppslag spesielt tilpasset denne bruken. Særlig er dette viktig dersom det er data som kun skal være tilgjengelig for internt bruk i kommunene. Det vil da være en fordel om disse blir sømløst integrert med andre data og tjenester på intranettet på en slik måte at det ikke blir behov for å oppgi navn og passord (mer enn en gang per sesjon). En slik løsning kan stille krav til sikkerhet på internettforbindelsen.

Som en opsjon bør man vurdere å tilby deler av de statistiske dataene formatert for visning for publikum i den aktuelle kommunen. Dette kan være en nyttig tjeneste som kan lenkes inn på kommunens hjemmesider. Det må da være mulig å sende med parametere som kommunenummer, datatyper og begrensede utvalgsriterier.

## 7.7 Fleksibilitet og bruk av egne data

Et aktuelt spørsmål er hvorvidt verktøyet skal ha moduler med separat prising. To aspekter aktualiserer dette spørsmålet. For det første: Analyse av resultatinformasjon gjøres normalt med tre koordinater: (i) Sammenlikning med seg selv over tid (trend),(ii) sammenlikning med andre (komparasjon), og (iii) relatering til egne målsettinger (måloppnåelse, målstyring). Man kan se for seg et verktøy som har en basismodul som kun legger til rette for trend- og komparasjonsanalyse, og en supplerende modul som i tillegg legger til rette for målstyring.

Grunnen til en modulisering ut fra denne inndelingen er at trend og komparasjon kan standardiseres fra verktøyleverandøren, mens målstyring krever merarbeid fra både leverandør og bruker. For det andre, jamfør punkt (iii) over: Et verktøy som baserer

seg på statistikk fra eksisterende kilder kan standardiseres fra leverandøren. Supplement med kommunenes "egne" data krever merarbeid fra både leverandør og bruker, og kan således tenkes skilt ut som separat modul.

Når det gjelder egne data vil dette være blant annet:

- Standard data som er fordelt på andre enhetsnivå enn de som tilbys fra KS
- Utvidelse av standard datasett med nye serier eller variabler basert på beregning eller innlegging av egne data
- Egendefinerte datasett
- Egendefinerte enheter/kretser

Som beskrevet tidligere mener vi man bør begrense kompleksiteten i datamodellen ved å sette grenser for hva som kan egendefineres. De egendefinerte dataene må lagres i basen og være tilgjengelige for kommunen ved senere rapporter og analyser, samt kunne oppdateres og fjernes. Her bør det også være muligheter for innlesning av data fra fil. Det må kunne settes tilgangsrestriksjoner på dataene.

Kommunene må selv legge inn og vedlikeholde egendefinerte data selv om det dreier seg om standard data lagt på egendefinerte nivåer, eks. innvandrerelever per bydel eller helseutgifter per aldersgruppe. Det bør tilbys en mulighet for å summere egendefinerte indikatorer opp til et høyere nivå, spesielt til kommunenivå.

Det finnes noe standard nasjonale data på grunnkrets nivå, og det vil være mulig å tilby brukerne å kunne summere disse opp til et egendefinert geografisk nivå, eks. skolekrets, forutsatt at disse går opp i hele grunnkretser.

En mer avansert mulighet ligger i å tilby beregning av data fra kommunenivå ned til egendefinerte enheter. Fordelingen av data til enhet kan være basert på kjente nøkler som befolkning, boligstruktur, areal, aldersfordeling, husstandsstørrelse eller nasjonale tall for kostnader, forskjeller by/land, sysselsetting, næring osv. Kommunen må kunne "kalibrere" beregningen ved å velge nøkkel og legge inn faktorer og konstanter.

## 8 KOSTNADER OG FINANSIERING AV VERKTØYET

### 8.1 Utviklingskostnader

Vi vil anbefale at det gjøres en grundig jobb på systemeringen av løsningen før selve utviklingsarbeidet starter opp. Det vil si en spesifisering av hva systemet skal levere, hvordan dataene skal se ut og organiseres, og hvordan brukergrensesnittet skal være. Systemspesifikasjonen må inneholde følgende momenter:

- Kravliste over funksjonalitet og ytelse som siden kan brukes som akseptansekriterier.
- Eventuell stegvis utvikling med leveranser og versjoner.
- Undersøke og beskrive muligheter for gjenbruk og/eller videreutvikling av nåværende løsninger som bedrekommune.no og Livskraftige kommuner, eller eventuelt en beskrivelse av et grensesnitt mot disse modulene.
- Modellering av viktige data, kilder, kvalitet, metadata, avtaler med dataeiere, oppdateringsprotokoll og eventuell bearbeiding av datasettene.
- Modell for brukerautentisering og rettigheter.
- Fordeling av funksjonalitet mellom database og nettløsning.
- Skisser til alle viktige brukergrensesnitt og beskrivelse av spesielle løsninger for å håndtere brukerspesifisert brukergrensesnitt og dynamisk innhold.
- Krav til serverkapasitet, maskinvare, programvareløsninger, oppetid og backup.

Vi vil anslå at en grundig spesifisering for dette systemet vil koste i størrelsesorden 0,4 til 0,7 mill. kroner.

Ved å utarbeide en grundig spesifisering, hvor man gjennomgår detaljert de mest kritiske komponentene i systemet vil man ofte spare dette inn på programmeringstid og antall iterasjoner med testing og feilretting. Selv om man bestemmer seg for en første versjon med kun beskjedent innhold vil vi anbefale at man har en gjennomarbeidet plan og rammeverk for senere versjoner. Vi tror at en velutviklet datamodell med utstrakt bruk av metadata vil gjøre drift og videreutvikling enklere. Spesielt bør man basere seg på "regelbasert" styring av hva brukeren kan gjøre og hvilke operasjoner som er tillatt med de forskjellige dataene.

Arbeidsmengden og kostnadene ved utviklingsarbeidet vil være svært avhengig av ambisjonene for første versjon. Selve utviklingen vil vi dele i følgende moduler:

- Databasedesign



- Grensesnitt mot andre dataeiere, inkl. automatisk oppdatering
- Grensesnitt mot internettserveren og mellom denne og internett (brukere og moduler)
- Nettopplikkasjon, prototyping og flere runder med design og testing
- Grafikkgenerering
- Rapporter og formatering, ev. med dynamisk innhold
- Grensesnitt mot ev. eksterne moduler
- Import og eksport av brukerdata
- Testing
- Dokumentasjon og hjelp

Vi tror arbeidet kan deles i en del som er basis for en nettløsning; database, webserver (programvare og maskinvare) og grensesnitt mot andre aktører. Det er mulig at man her i noen grad kan utnytte eksisterende installasjoner. Vi vil grovt anslå at utvikling fra bunnen av vil koste 0,6 til 1 mill. Det vil være mulig å satse på ferdigkjøpte SW-løsninger for å senke utviklingsinnsatsen, men dette kan øke driftskostnadene i form av lisenser, vedlikehold etc.

Til en minimumsløsning må det også finnes generelle eksport, import og presentasjonsfunksjoner. Her finnes det tilgjengelig rammeverk og vi vil grovt si dette kan koste rundt 0,3 mill. Godt gjennomarbeidede presentasjoner og rapporter kan være arbeidskrevende å lage.

Kostnader til "brukerapplikasjoner" er vanskelig å anslå før de totale ambisjonene er fastsatt. Dersom man har et godt rammeverk kan en praktisk tilnærming være å lage "pakker" med detaljspesifisering, implementering, testing og dokumentasjon på ca 200 000 kr. Dette vil bli oversiktlige og kontrollerbare delprosjekter, og man kan utføre disse etter hvert som brukererfaringene øker. Vi vil anslå at en minimumsløsning kan være 2 til 3 av disse "pakkene".

Et grovt kostnadsanslag for en første versjon av nettløsning er vist i tabellen under.

| Aktivitet               | Anslag mill. kr.   |
|-------------------------|--------------------|
| Systemspesifikasjon     | 0,4 til 0,7        |
| Baser, Server og portal | 0,6 til 1          |
| Basisfunksjonalitet     | 0,3                |
| Første versjon          | 0,4 til 0,6        |
| <b>Sum</b>              | <b>1,7 til 2,6</b> |

## 8.2 Driftskostnader

Det er gjort en undersøkelse av driftkostnadene for en tilsvarende nettløsning som Fiskeridirektoratet (<http://kart.fiskeridir.no>) som håndterer store datamengder og vesentlig større oppdateringsfrekvens enn den løsningen vi her skisserer.

Selve driftsbemanningen er her i størrelsesorden ett årsverk.

Dette forutsetter at alle datainnhentinger og ev. prosessering av eksterne data foregår helt automatisk, og at frekvensen av feilsituasjoner er lav. Driftarbeidet vil i tillegg omfatte overvåking av trafikk og belastning på server og nettsted, og tiltak og finnpussing av systemets ytelse.

Det vil imidlertid være behov for å gjøre tilpasninger når innhold og struktur på data fra kilden endrer seg, noe av dette må sies å være utviklingsarbeid fordi det vil kunne påvirke metadata og presentasjon av indikatorer.

Generelt vil driftkostnadene relatert til manuelt arbeid og oppretting av feilsituasjoner bli lavere dersom man investerer i godt systematiserte og velprøvde tekniske løsninger.

Det vil i tillegg komme lisenser etc. for programvare og andre nødvendige tjenester, anslagsvis 30 000 – 100 000 pr år.

## 8.3 Finansiering

Vi har ikke gått noe særlig inn i finansieringsmodeller. Grunnen til det er at respondentene i kommunene var ute av stand til å anslå betalingsvillighet før konseptet er mer utviklet. Dermed ble det umulig å anslå hvor store inntekter som kan genereres gjennom direkte brukerbetaling. Et eventuelt hovedprosjekt må undersøke dette igjen, på grunnlag av en tydeligere konseptbeskrivelse.

Generelt er det tre kilder til finansiering av et helhetlig styringsverktøy. Direkte brukerbetaling er en, finansiering over medlemskontingenten en annen, reklame en tredje. Direkte brukerbetaling er det mest naturlige hvis et fåtall kommuner er brukere, finansiering over medlemskontingenten (indirekte brukerbetaling) er det mest naturlige hvis alle kommuner blir brukere. Reklamefinansiering er besnærende men trolig kontroversielt. Potensielle annonsører er for eksempel datavareleverandører. I tillegg bør det være muligheter til å samarbeide med statlige aktører med interesse av at kommunene gjennom bedre statistikk- og styringssystemer styrkes som tjenesteytere, samfunnsutviklere, myndighetsforvaltere og lokalpolitiske institusjoner.

## 9 MARKEDSSITUASJONEN

Når det gjelder nettbaserte databanker er markedet i dag dominert av SSB, som med KOSTRA og Statistikkbanken dekker alle områder, og av områdespesifikke aktører som Skoleporten og KS' egne systemer, bedrekommune.no og Livskraftige kommuner.

I den grad et helhetlig styringsverktøy bygger opp applikasjoner for lokal database, analyse og rapportering, blir det noe mer enn en nasjonal databank, da blir det også langt på vei et verktøy for analyse og rapportering – et slags resultatledelses- eller BMS-system. Det må dog sies at rendyrkede BMS-systemer har betydelig større funksjonalitet og fleksibilitet enn det som er skissert i et system for helhetlig styring. Hovedforskjellene ligger i at vi ser for oss et system som viser eksisterende indikatorer fra nasjonale data, eller at brukeren legger inn/importerer indikatorene slik de skal vises og brukes. I et fullt BMS-system importeres alle underliggende data og både importspesifikasjon, visninger og definisjon av indikatorene må utføres før man kan nytte systemet. Dette kan være svært arbeidskrevende.

Når det gjelder markedet for analyse- og rapporteringsverktøy, er det relativt få aktører i kommunemarkedet. To leverandører av resultatledessystemer peker seg ut: KvalitetsLosen og Corporater.

- Corporater er en verktøypakke med database for BI (Business Intelligence) og leveres vesentlig til private bedrifter og større etater, men også til offentlig sektor, og oppgir 8 større kommuner som kunder.
- KvalitetsLosen i samarbeid med Integrate leverer til kommunesektoren og helsesektoren. De utviklet sitt BMS-system gjennom KRDs Stifinnerprogram, og har i dag ca. 15 kommuner som kunder. De selger andre produkter, deriblant avvikssystemer, til ca 50 kommuner<sup>11</sup>. Samlet dekker disse leverandørene få kommuner.

Vi har under beskrevet de viktigste egenskapene ved disse to systemene og vurdert styrker og svakheter i forhold til et konsept for et helhetlig styringsverktøy, slik vi har beskrevet det i kapitlene foran. Denne oversikten er basert på sammenstilling av den informasjonen som er åpent tilgjengelig som produktinformasjon, kilder på nettet og de referansene vi har vært i kontakt med. Noen av kildene er fra 2002 – 2006.

### 9.1 KvalitetsLosen

KvalitetsLosen leves av Kvalitetslosen AS (kvalitetslosen.no) og har 15 leveranser pr februar 2006. Dette nettbaserte programsystemet har et større omfang av

---

<sup>11</sup> KvalitetsLosen skal nå utvikle og tilby et forenklet BMS-system til kommunene, fordi de erfarer at svært få kommuner ser behov for det man kan kalle et fullbefarent BMS-system.

funksjonsområder enn det som vanligvis forbindes med ballansert målstyring. De leverer moduler som dekker funksjonalitet som kommuner trenger til ISO sertifisering, kvalitetssyring og oppfølging av internkontroll. Det er egne pakker for håndtering av avvik og gjennomføring av risikoanalyser.

KvalitetsLosen er også et prosessverktøy med ferdige verktøy for kommunale handlingsplaner, økonomiplaner, virksomhetsplaner og "årshjul", og det er dette som gjør at det har egenskaper som kommunalt "målstyringsverktøy". Det etableres et "datavarehus" hvor data fra forskjellige kilder etableres, og det utarbeides strategikart, målekart og aktivitetsplaner. Det er gode visninger av detaljer fra økonomisystemer, mål, status og utvikling innen de forskjellige "ansvarsområdene".

Systemet er basert på lokal Windows SQL server, Microsoft web portal, Active Directory, Microsoft Office Scorecard Manager, og kommuniserer med Excel og Outlook.

Programmet har en inndeling i kommunale virksomhetsområder, men det må antagelig gjøres en tilpasning hvor hver kommune. Firmaet Integrate (Integrate.no) har som konsulent tilpasset KvalitetsLosens leveranser og 11 andre kommuner (hvilke system disse bruker går ikke fram). Det må bla. etableres en struktur som gjenspeiler kommunens organisering og modell, og de hjelper til med å lage "målekart" for de forskjellige virksomhetsområdene. Integrate er ellers et firma som leverer tjenester innen integrasjon mellom forskjellige datasystemer, dataarkitektur og prosesser.

Hvor mye som leveres av ferdig funksjonalitet for å håndtere standard nasjonale indikatorer går ikke detaljert fram, men det er "integrasjon" mot økonomi, sykefravær og KOSTRA. De har en standardleveranse som er utgangspunkt for installasjonen, og denne tilpasses til den aktuelle kommunen.

Det skal være gode utvekslingsfunksjoner for data fra kommunale systemer, spesielt økonomisystemer, som Agresso, Visma Unique og NLP. Det er også modul for rapportering, bla. årsmelding, månedrapporter, politiske og administrative rapporter.

Det er ikke oppgitt i hvilken grad virksomhetsområder og indikatorer enkelt kan sammenlignes med data fra andre kommuner. Det er heller ikke informasjon om det er muligheter for brukeren å definere egne indikatorer, undertema eller virksomhetsområder. Det imidlertid mulig å tilpasse malene for de forskjellige visningene og koble resultater, rapporter etc. til e-post tjenester og kommunale saksbehandlingssystemer og arkivsystemer.

### *Vurdering*

KvalitetsLosen er et programsystem som har utspring i kommunale problemstillinger og behov, og som kombinerer moderne datavarehusteknologi med offentlige

styringsbehov. I tillegg dekker det en del beslektede funksjoner som kommuner må ha systemer for. Vi antar det kreves relativt mye arbeid med dataimport og definering av indikatorer før man har full glede av styringsdelen i KvalitetsLosen.

## 9.2 Corporater

Corporater leveres av Affecto (tidligere Component Software Group ASA) ([affecto.no/](http://affecto.no/)) og skal ha over 500 virksomheter som kunde i Skandinavia. Firmaet har sin hovedaktivitet innen "datavarehus" og komponentbaserte verktøy; dvs. integrasjon av forskjellige datakilder, analyse og rapportering.

Corporater (distribuert via Affecto, Bouvet mfl.) bygger, som KvalitetsLosen, på "Balanced scorecard" og har stort utvalg av funksjonalitet og et relativt enkelt og oversiktlig brukergrensesnitt. Det er også et firma som heter Corporater AS i Stavanger ([corporater.com](http://corporater.com)) og som markedsfører analyseverktøy for EPM (Enterprise Performance Management), dette er muligens kjerneteknologien til Affectos leveranser.

Programmet, Corporater Balanced Scorecard, er nettbasert og hovedmodulen inneholder administrasjonsverktøy og nettbasert grensesnitt. I tillegg kan man velge moduler som sørger for:

- Automatisering av datafangst (Corporater Transformer)
- Samling av manuell datafangst fra interne brukere (Corporater Forms)
- Spørreundersøkelser på web (Corporater Surveyor)
- Utvikling av strategi og arbeidsprosesser (Corporater Model Designer)
- Oppfølging og handlingsplaner med tiltak (Corporater Action Plan)
- Etablering og distribusjon av rapporter (Corporater Reporter)

Systemet har en innebygd base MS SQL, Oracle og data kan leses inn via en automatisk (transformer) eller manuell (forms) prosess. Det etableres metadata som beskriver datakilder og egenskaper til dataene i basen, og data kan eksporteres til forskjellige format. Det ser ut til at brukeren i utstrakt grad kan bruke grafiske verktøy for å definere databasen, import/eksport, indikatorer, strategier og rapporter. Det må antas at det er nødvendig å tilpasse basen og datainnsamlingsprosessene til den aktuelle kommunens systemer og behov.

Det etableres målekart med strategiske mål, strategier og indikatorer (KPI key-performance indicator), og det er moduler for å bygge brukergrensesnitt, rapporter og aktiviteter.

Siden man kan styre hvor mye data som samles i basen (data warehouse funksjonalitet) vil det også være mulig å søke opp kildedata til indikatorene (drilldown) ned til et meget detaljert nivå.

Det er ikke opplysninger om i hvilken grad det finnes ferdige opplegg for kommunale behov. Flere leverandører sier de har levert til kommuner, så det finnes antagelig tidligere erfaringer man kan bygge på. Det må likevel antas at det kreves betydelig innsats (av konsulent) for å definere dataflyt, database og BMS visning og funksjoner.

#### *Vurdering*

Corporater er i enda større grad enn KvalitetsLosen en verktøypakke som gjør det mulig å bygge et komplett datavarehus hvor alle tenkelige data om virksomheten kan samles. Det er ut til å være et svært godt utvalg av funksjoner for visning, analyse rapporter osv. Ulempen for en organisasjon med små ressurser er at det er en større jobb både å etablere og fylle datavarehuse, definere indikatorer og lage et hensiktsmessig brukergrensesnitt.

### **9.3 Sammenfatning**

Vår vurdering er at markedet for analyse- og rapporteringsverktøy er umodent. Forprosjektet har styrket troen på at et verktøy for helhetlig styring i tråd med det vi har beskrevet i kapitlene foran vil kunne finne sin plass i dette markedet. Det er gode muligheter for å få bra inntak i markedet, hvis man treffer med verktøyet.

Flere kommuner vi har snakket med beskriver de nevnte leverandørene som lite tilpasset kommunene. KS skulle ha de beste muligheter til å utvikle et verktøy som i større grad er tilpasset kommunenes behov. Bredden i tilnærmingen med fokus på helhet slik vi har beskrevet det i kapitlene foran, og KS' legitimitet sikrer det.

Hvis det gis rom for å legge inn lokale data, altså kombinere en sentral og en lokal databank, er verktøyet sikret en solid posisjon. Men vi tror også en enklere løsning, med begrenset mulighet for integrering med lokale data, vil finne sin plass. Dersom et enkelt verktøy får fofeste vil man kunne bygge dette videre i retning av et "BI" (Business Intelligence) system spesialtilpasset for små og middels store kommuner.

## 10 KONKLUSJON

Behovsanalysen viser at kommunene jevnt over er positive til å få utviklet et helhetlig styringsverktøy, slik vi har skissert det i kapitlene foran. Det er altså behov for et slikt verktøy. Men kommunene har ulike behov, og floraen av behov øker for hver nye kommune man spør til råds.

### 10.1 Behov og utfordringer

Alle de forespurte kommunene sier at verktøyet må kunne tilpasses deres situasjon for at de skal ta det i bruk. De er videre enige om at verktøyet må gi rom for å legge inn egne data. Det blir krevende både konseptuelt, teknisk og ressursmessig å utvikle et verktøy som er så rikt og fleksibelt at det dekker mange behov samtidig. Og et verktøy som legger seg på et minste felles multiplum risikerer dårlig oppslutning fordi det ikke dekker noen sitt behov fullt ut.

Samtidig er et en gjennomgående tilbakemelding fra behovsanalysen at verktøyet må ha en lav brukerterskel og kreve minimalt eller ingen opplæring. Kommunene ønsker også at et helhetlig styringsverktøy skal være nettbasert og ikke kreve investering i ny programvare.

Disse to hensynene – tilpasning og enkelhet – står i et motsetningsforhold til hverandre, en motsetning som utgjør en utfordring for utformingen av verktøyet.

- Store kommuner med interne ressurser og vilje til å innføre et fullverdig BMS-system, fintrimmede indikatorer, omfattende datainnsamling og tilpassede skjermilder og rapporter for mange brukere vil trolig satse på systemer som Corporater og KvalitetsLosen.
- Oversiktlige kommuner i mellomsjiktet, som har noen ressurser til regnskaps- og resultatoppfølging, kan ofte klare seg med rapporter fra fagsystemene og tilpassede presentasjoner f.eks. i regneark.
- For små kommuner er det viktig at løsningene er enkle og gir nyttig informasjon ved minimal tilpasning og tilrettelegging. Likevel må de være muligheter for å legge inn egne data og tilpasse til lokale forhold etter hvert som "appetitten øker".
- Et helhetlig styringsverktøy må gi små og mellomstore kommuner et nøye utvalgt sett av indikatorer basert på eksisterende data fra de forskjellige sektorene.
- Det må være mulig å legge inn egne indikatorer, samt måltall og historiske data.

- Systemet må være nettbasert og ha en struktur som gjør at man senere kan tilby mer avanserte analysemuligheter, primært i en sentral base, men lokale moduler kan være aktuelt for behandling av større mengder lokale data.
- En utvikling mot en mer avansert løsning vil også kunne tilfredsstille mellomstore kommuners behov.

## 10.2 Stegvis utvikling av et helhetlig styringsverktøy

Vår anbefaling er at KS lanserer et hovedprosjekt som sikter på en stegvis utvikling av et helhetlig styringsverktøy som databank. Det øker sannsynligheten for høy kvalitet og tidlige seire. Alternativet, et prosjekt som dekker hele bredden, for eksempel organisert som delprosjekter, må spre kompetanse og oppmerksomhet for tynt utover. Det er trolig rett og slett ikke tilgang på tilstrekkelig antall egnede folk til å utvikle et simultant fullskalaprogram.

Hvordan kan en stegvis strategi se ut?

- En "vertikal" strategi er *lag på lag*. KS lanserer raskt en databank versjon 1.0 med alle de fire områdene medarbeider, økonomi, tjeneste og samfunn, men starter med de lettest tilgjengelige dataene, for eksempel SSB-data, og beveger seg "nedover". Versjon 2.0 fyller på under hvert tema med data KS etter hvert får eller kjøper seg tilgang på fra andre nasjonale aktører. Versjon 3.0 kan gi rom for integrering med kommunenes egne "lokale" data.
- En "horisontal" strategi for stegvis utvikling er *område for område*. KS utvikler ett og ett av områdene medarbeider, økonomi, tjeneste og samfunn i (tilnærmet) full dybde om gangen. Denne strategien stemmer dårlig overens med helhetlighet som symbol og målsetning.

Vi anbefaler en kombinasjon av disse to strategiene. Områdene medarbeider og økonomi er umodne, men på områdene samfunn og tjenester har KS og andre kommet langt. Vi foreslår at KS lanserer en databank der samfunn og tjenester ligger i betydelig dybde, mens medarbeider og økonomi legges inn "grunnere". Våre forslag til tematisk inndeling og våre råd om datatilfang er beskrevet i kapitel 5 og 6.

Databanken bør KS bygge på med utgangspunkt i løsningen Livskraftige kommuner har bygget opp i samarbeid med Kommuneforlaget. Prinsipper og føringer på teknisk løsning foreslås i kapitel 7.

En applikasjon for analyse og rapportering er mindre beskrevet over, både hva teknisk løsning og utviklingskostnader angår. Det blir opp til et hovedprosjekt å gå nærmere inn på hvordan en analyse og rapporteringsapplikasjon kan integreres med en nasjonal database.



Som beskrevet i kapitel 4 synes flertallet av kommunene å være overraskende lite opptatt av integrering av nasjonale og lokale data. Samtidig er det en hypotese at dette kan skyldes at kommunene er kommet relativt kort i utviklingen av sine resultatledelsessystemer, og er lite bevisste de mulighetene en slik integrering gir. Vi mener at KS bør utvikle et helhetlig styringsverktøy som tar høyde for at en slik integrering blir mer og mer viktig, ettersom behovet for integrering synes å tilta etter hvert som kommunene får erfaring med systematisk praktisk resultatledelse. I tillegg er det en reell mulighet for at det å lansere et helhetlig styringsverktøy kan synliggjøre muligheter kommunene ikke ser selv i dag.

### **10.3 Kompetanseprogram for analyse av resultatinformasjon**

Det er vår vurdering at kommunens aller største utfordring knyttet til resultatledelse og helhetlig styring er å analysere og tolke data for bruk som beslutningsunderlag. Vi anbefaler derfor at KS i tilknytning til utviklingen av et helhetlig styringsverktøy lanserer et kompetanseprogram for analyse og tolking av resultatinformasjon. som kan bygge på følgende elementer:

- En egnet aktør (for eksempel en høgskole) gis i oppdrag å utarbeide kursopplegg i praktisk resultatledelse, der praktisk og teoretisk kunnskap kombineres.
- KS bygger videre på, og inkluderer det eksisterende kompetanseutviklingsarbeidet innenfor Effektiviseringsnettene og Livskraftige kommuner, herunder utvikling av maler for lokal analyse
- Det vurderes om den typen nettverksarbeid som gjøres i Effektiviseringsnettene og Livskraftige kommuner kan brukes inn i et kompetanseprogram.

## VEDLEGG 1: UTBREDELSE AV MÅL- OG RESULTATSTYRING I NORSKE KOMMUNER

Hentet fra Hovik, S. og I.M. Stigen (2008): Kommunal organisering 2008. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. NIBR-rapport 2008:20.

Tekst sitert fra s. 104: "Målstyring og virksomhetsplanlegging har stått sterkt helt siden 2000, men det er fremdeles om lag en fjerdedel av kommunene som ikke har innført dette styringskonseptet. Blant de kommunene som praktiserer målstyring er det imidlertid en markant økning i andelen kommuner som praktiserer det på alle tjenesteområder. Her har andelen økt med over 10 prosentpoeng fra 2004 til 2008, til 41 %.

I 2004 ble det for første gang registrert hvor utbredt "balansert målstyring" er i norske kommuner. Da hadde i overkant av hver fjerde kommune tatt i bruk dette målstyringskonseptet (14 % på noen tjenesteområder, 12 % på samtlige tjenesteområder). 2008- kartleggingen viser en betydelig økning i bruk av dette konseptet. Nå har i overkant av halvparten av kommunene tatt i bruk balansert målstyring, vel en fjerdedel på noen tjenesteområder og en fjerdedel på samtlige.

2008-kartleggingen viser dessuten at det er blitt stadig vanligere å sette i verk ulike tiltak for å måle hvorvidt en når de mål og resultater som settes opp for de ulike virksomhetsområdene. Enda tydeligere er det imidlertid at de kommunene som benytter disse tiltakene nå i større grad benytter dem innenfor alle tjenesteområder. Andelen kommuner som oppgir at resultatindikatorer spesifiseres ved siden av utgiftsnivå i kommunens økonomiplan eller andre styringsdokumenter har økt fra 61 % i 2004 til 72 % i 2008. Nå oppgir dessuten nesten en tredjedel av kommunene at dette gjøres på samtlige tjenesteområder. Til sammenligning var det knappe hver femte kommune som rapporterte tilsvarende i 2004."

## VEDLEGG 2: INTERVJUER TIL GRUNN FOR BEHOVSANALYSEN

### Tønsberg kommune

Tønsberg kommune ligger i Vestfold, har 38 393 innbyggere og et areal på 106,5 km<sup>2</sup>.

Tønsberg kommune innførte et system for balansert målstyring i 2001, og har i den sammenheng vært i gjennom omfattende prosesser med mål og indikatorutvikling for kommunens virksomhet. Generelt er kommunen fornøyd med dette.

Kommuneadministrasjonens erfaring er at den politiske ledelsen har vært aktivt med i denne prosessen. Politikerne har vært med på arbeidet med utformingen av mål og indikatorer, og dette har bidratt til økt politisk debatt i forbindelse med framleggelse av årsmeldingene.

Tønsberg er i gang med et arbeid rundt utviklingen av et Helhetlig styringssystem. De benytter per i dag verktøyet Corporator, og er i samtaler med leverandøren om videreutvikling for å kunne integrere dette verktøyet med Unik-systemet som kommunen benytter til økonomistyring.

Kommunen stiller seg positiv til utviklingen av et helhetlig styringsverktøy, men ser allerede i sitt nåværende arbeid en rekke utfordringer. For det første opplever kommunen det som en stor utfordring å få integrert mål- og indikatorinndelingen i hele styringskjeden på en god måte, slik at systemet kan benyttes ned i den enkelte virksomhet og på avdelingsnivå. For det andre opplever kommunen et dilemma i behovet for et enklest mulig styringssystem og ønsket om en solid politisk og folkelig forankring av prosessene som går på mål- og indikatorstyring.

### Porsgrunn kommune

Porsgrunn kommune ligger i Telemark, har 34 146 innbyggere og et areal på 164,5 km<sup>2</sup>.

Porsgrunn kommune har operert med et system for balansert målstyring i over 5 år. De er nå inne i en prosess hvor dette systemet skal revideres og revitaliseres. Kommuneadministrasjonen erfarer at de ikke har lykket med å skape et "levende" helhetlig styringssystem der bruken av styringsinformasjon er integrert i løpende virksomhet, i styringsdokumenter og politiske dokumenter.

Kommunen benytter bedrekommune.no aktivt, delvis som følge av at nåværende statistikkjef i kommunen sitter i brukerforumet til KS. Særlig bruker Porsgrunn bedrekommune.no til gjennomføring av bruker- og medarbeiderundersøkelser i tillegg til de undersøkelsene kommunen selv har utviklet.

Porsgrunn opplever et behov for å få en enkelt inngangsport til data og styringsverktøy, og er positiv til utviklingen av et helhetlig styringsverktøy dersom dette skulle kunne fylle en slik funksjon. Per i dag benytter kommunen Agresso til regnskap og økonomistyring, med et BMS system fra Integrate, men som leverandøren i fremtiden ikke kommer til å tilby og Porsgrunn må søke etter ny leverandør av BMS- system. Kommunen ønsker seg et verktøy med et mer helhetlig perspektiv, som også har rom for lokale tilpasninger.

## Oppegård kommune

Oppegård kommune ligger i Akershus, har 24 201 innbyggere og et areal på 37 km<sup>2</sup>.

Oppegård kommune innførte BMS i 2003, og opererer med det de karakteriserer som et tosidig styringssystem. På den ene siden skal resultatinformasjonen gi politisk styringsinformasjon som beslutningsgrunnlag og på den andre siden har resultatinformasjonen et utviklingsformål. Resultatinformasjonen skal gi ledelses- og styringsinformasjon til utviklingsprosesser av virksomheten i kommunen.

Corporator leverer BMS- systemet som kommunen bruker i dag. Oppegård opplever at dette verktøyet er veldig ressurskrevende og har høy brukerterskel. Kommunen har ikke klart å dra nytte av alle funksjonene som Corporator tilbyr som følge av dette, men er fornøyd med de delene de bruker. Unik- systemet brukes til økonomistyring.

Når det kommer til integrering av lokal og sentral styringsinformasjon har kommunen godt utviklede prosesser de er fornøyde med. De gjennomfører jevnlig bruker- og medarbeiderundersøkelser, og bruker de gamle verktøyene fra bedrekommune.no som kommunen ble introdusert for gjennom Effektiviseringsnettverket. De etterlyser derimot bedre dokumentasjon på kvaliteten ved undersøkelsene til bedrekommune.no, hva angår validitet og reliabilitet. Slutter seg ellers til den tematiske inndelingen som forprosjektet foreslår, siden den er på mange områder veldig lik den kommunen opererer med per i dag. Kommunen er generelt positiv til utviklingen av et slikt verktøy, men kommunen selv er fornøyd med den løsningen de har utviklet siden innføringen av BMS i 2003. Oppegård vil ikke vurdere å bytte med mindre det nye verktøyet skulle vise seg å lykkes bedre med integreringen av ulike datakilder og med å ivareta behovet for fleksibilitet og lokale løsninger.

## Sula kommune

Sula kommune ligger i Møre og Romsdal, har 7 626 innbyggere og et areal på 58,7 km<sup>2</sup>.

Sula kommune er i gang med å innføre systemer for BMS. Systemet inkluderer styringskort for budsjettering. KOSTRA benyttes aktivt både på virksomhetsnivå og sentralt i kommuneadministrasjonen. Til bruker- og medarbeiderundersøkelser brukes bedrekommune.no, men kommunen har ikke utviklet prosedyrer for regelmessig bruk av denne type data i styringssystemet.

Den tematiske inndelingen som Asplan foreslår virker hensiktsmessig, men Sula ser at nivåinndelingen på tjenesteområdet ikke er interessant for dem. Kommunen er fornøyd med brukervennligheten til KOSTRA og mulighetene som ligger deri til å sette opp egne rapporter. Den eneste mangelen ved KOSTRA er at rapportene ikke er tilgjengelige neste gang man logger på. Sula er mindre fornøyd med brukervennligheten til portalene skoleporten.no og bedrekommune.no.

Sula vurderer ikke fragmentering som den største utfordringen knyttet til resultatinformasjonen, og mener en standardisering av prosessen rundt dataplukk ville gjøre det enkelt å innhente data fra ulike og spredte kilder. Kommunen vektlegger i stedet arbeidet med å finne rette og relevante indikatorer som er etterprøvbare, og som lederne på virksomhetsnivå har anledning til å påvirke.

Frekvens og hyppighet er også en av utfordringene Sula kommune opplever i bruken av resultatinformasjon. Når det kommer til viktige lokale data som regnskapsdata og sykefravær, er man avhengig av en mye hyppigere rapportering enn det de sentrale databasene legger opp til. Kommunen har behov for å følge utviklingen løpende på mange indikatorer som for eksempel bare rapporteres årlig. Skal et system for resultatledelse fungere godt må det kunne tilpasses lokale løsninger, indikatorer og måleprosesser.

## Vestnes kommune

Vestnes kommune ligger i Møre og Romsdal, har 6 434 innbyggere og et areal på 354.9 km<sup>2</sup>.

Vestnes kommune bruker ikke balansert målstyring. Kommunen påbegynte en utviklingsprosess på dette i 2001 men har ikke fulgt dette opp videre. Vestnes gjorde en vurdering og kom frem til at denne typen målstyring egner seg best for privat sektor. Målstyring i kommunal sektor anses som vanskelig som følge av økonomisk usikkerhet. Erfaringen med prosessen i 2001 var at man endte opp med en rekke flotte målsetninger som ikke fikk videre betydning. Fokus i kommunen er først og fremst på økonomi, og KOSTRA indikatorer benyttes i søken etter mulige budsjettkutt.

Vestnes kommune befinner seg i en vanskelig økonomisk situasjon, med over 350 millioner kroner i lån, og er bekymret for mulige renteøkninger. Det finnes liten politisk interesse i kommunen for mål og visjoner for kommunal virksomhet. Resultatinformasjon brukes likevel i kommunen, selv uten et utviklet system for

resultatledelse. Særlig søkes informasjon på sektorene pleie- og omsorg og skole. Her benyttes KOSTRA-tall, samt IPLOS. Vismas Unik system brukes for økonomi, og kommunen erfarer det som vanskelig å tilpasse programmet til den kommunale virksomheten, særlig når det kommer til integrering med fagprogram. Det er høy brukerterskel og programmene krever opplæring, noe som resulterer i lite utbredt bruk av disse programmene. Vestnes har gjennomført to medarbeiderundersøkelser, men ellers er omfanget av lokalt generert data for lite til å utgjøre et integreringsproblem.

Vestnes kommune vurderer utviklingen av et helhetlig styringsverktøy som interessant. Særlig dersom det ikke vil kreve investering i ny datavare, men være en nettbasert portal som åpner for lokale tilpasninger og muligheter for seleksjon av indikatorer.

## Sunn dal kommune

Sunn dal kommune ligger i Møre og Romsdal, har 7.333 innbyggere og et areal på 1.712 km<sup>2</sup>.

Sunn dal har utviklet et system for resultatledelse som i hovedsak er basert på lokalt utformede mål og rapporteringsprosesser. Kommunen ønsker ikke et rapporteringssystem som i for stor grad uttrykkes i tall og indikatorer, men vektlegger i stedet informasjon i prosaform. I den grad tallindikatorer benyttes er det på økonomi og sykefravær. Noen år tilbake hadde kommunen en gjennomgang av prosessene og kom frem til at man ønsket å uttrykke mer av virksomheten i prosaform, da tall alene vanskelig kan gi uttrykk for kvalitet.

Som økonomisystem bruker kommunen Agresso, men er i ferd med å oppdatere dette på flere funksjonsområder som man ikke er fornøyd med. Sunn dal benytter bedrekommune.no til brukerundersøkelser som de gjennomfører hvert fjerde år på de ulike tjenesteområdene. Medarbeiderundersøkelser blir gjennomført hvert tredje år. Data fra disse undersøkelsene blir lagt frem som egen sak i de aktuelle politiske utvalgene. Orientering om gjennomføring og hovedfunn inkluderes også i den ordinære rapporteringen.

Den tematiske inndeling foreslått i et helhetlig styringsverktøy ligner den Sunn dal følger i dag: Brukere og Lokalsamfunn, Organisasjon og ledelse, og Økonomi. Kommunen stiller seg generelt positivt til utviklingen av et helhetlig styringsverktøy, og vil være av investeringsinteresse som et supplement til eksisterende system. Suksesskriteriet verktøyet vurderes ut i fra vil være hvor vidt det er mulig å integrere med egne system. Sunn dal vurderer det som et viktig aspekt med lokaldemokratiet at den politiske ledelsen får eierskap til mål- og indikatorsystemene. Budsjettmessig vil vedlikeholds- og driftskostnadene vektas mest i vurderingen, mer enn bare innkjøpskostnad.

## Tingvoll kommune

Tingvoll kommune ligger i Møre og Romsdal, har 3082 innbyggere og et areal på 336.9km<sup>2</sup>.

Tingvoll kommune utøver resultatledelse basert på prinsippet om balansert målstyring, men benytter ikke Balanced Scorecard og vektlegger at styringen skal skje på tiltaksnivå snarere enn på indikatornivå. Til denne resultatledelsen bruker kommunen flere verktøy. I tillegg til verktøy for økonomistyring har kommunen benyttet seg av Notes Platform og Kvalitetslosen. Tingvoll har god erfaring med bruken av Notes, men merker seg nå at verktøyet er i ferd med å fases ut fra leverandør. Erfaringen med Kvalitetslosen er denne er svært krevende å bruke. Tingvoll følger en tematisk inndeling lik den forprosjektet foreslår; Økonomi, Samfunnsutvikling, Medarbeider og fornyelse av tjenester. Under tjenester vektlegger kommunen et fokus på endring og fornyelse og savner et "kraftigere" verktøy med et slikt fokus i stedet for ren statusrapportering. Kommunen er fornøyd med den tematiske inndelingen og vurderer heller ikke integreringen av lokal og sentral styringsinformasjon som en særlig utfordring. Det viktige er å ha en skikkelig oppfølging av lokale data som brukerundersøkelser og medarbeiderundersøkelser. Det gjør Tingvoll ved å dra denne informasjonen videre inn i den generelle prosessen med kvalitetsutvikling. For eksempel skal hver ansatt i Tingvoll inn til medarbeidersamtaler en gang i året. Oppfølging står sentralt, og det gis prioritet til denne typen aktivitet.

Rådmannen er generelt skeptisk til slike "mirakelløsninger" som nye styringsverktøy ofte selges som. Oppfatningen er at det finns mange som lanserer slike verktøy, men at utfordringene ikke hovedsakelig ligger i verktøyet, men i organisasjonskulturen. For å få til effektiv resultatledelse er det viktig med en engasjert og kunnskapsrik stab. Det må ikke være snakk om skal/skal ikke i forhold til denne måten å jobbe på, men hvordan man skal gjøre det best mulig. Det avhenger av lederskap, av kapasitet og vilje i organisasjonen. Selvsagt er det viktig at et verktøy forenkler denne prosessen. Det er ønskelig med et verktøy som kan gjøre det enkelt for mange å bruke. Samtidighet er også et viktig kriterium. Rådmann mener at man i Tingvoll var veldig dyktige på resultatledelse og fokus på kontinuerlig utvikling av tjenester, men at mange andre kommuner sliter mer. Dette er ikke primært fordi de mangler verktøy, men det handler generelt om holdning, om vilje og om hvor vidt hele organisasjonen trekkes inn i prosessen eller om det forblir på "toppen". En må foreta et bevisst valg om at resultatledelse er noe man skal bruke i det daglige arbeidet. Det må være bevissthet og systemforståelse rundt dette på ledelsesnivå. Tingvoll selv knytter resultatledelse til tertialrapporteringen og har fokus på utvikling av styringsdialogen.

## Skodje kommune

Skodje kommune ligger i Møre og Romsdal, har 3 750 innbyggere og et areal på 120.3 km<sup>2</sup>.

Skodje kommune opererer ikke med et BMS system men har nylig innført resultat- og utviklingskort for enkelte enheter i kommunen. De utvikler nå relevante parametere som den enkelte enhet måles på. De ulike sektorene baserer seg på ulike statistikkilder i dette henseende. KOSTRA-tall benyttes til de fleste av kommunens virksomhetsområder, mens de ulike tjenestoområdene som skole, helse og omsorg, og teknisk vil suppleres med andre relevante kilder. I økonomiplanen står også KOSTRA-tall og annen statistikk sentralt. Her fokuseres det på tjenestemengden som kommunen produserer og kostnader knyttet til denne produksjonen. Kommunen bruker resultatinformasjonen til sammenligning. For eksempel blir kommunens skoler sammenlignet med hverandre på grunnlag av noen utvalgte indikatorer, og man foretar også sammenligning med skoler av samme størrelse i andre kommuner. Skodje kommune har nylig meldt seg ut av KS-nettverket som de tidligere var en del av og også ut av et fylkesbasert samarbeid. Det at kommunen ikke lenger er en del av noe kommunalt nettverk gjør at sammenligning med andre kommuner begrenses.

Skodje kommune opererer med en tematisk inndeling lignende den som foreslås i et helhetlig styringsverktøy. En tematisk inndeling er i økonomirelatert informasjon, brukerorientert informasjon og medarbeiderorientert informasjon. Kommunen ønsker seg derimot bedre tilgang til styringsinformasjon. Erfaringen er at mye av det som er kommunal virksomhet er vanskelig å tallfeste, og at informasjon om kvalitetsnivå ikke enkelt kan fremstilles numerisk. Skodje kommune har brukerorientering og medarbeiderfokus som hovedperspektiv, med fokus på utvikling og engasjement som sentrale element. Slike størrelser er vanskelig å beskrive med tall. Kommunen gjennomfører medarbeiderundersøkelser til bruk i intern organisasjonsutvikling. Dette bygger opp under deres hovedperspektiv. En sentral ide for kommunen er at trivsel og god HMS blant de ansatte resulterer i god tjenesteproduksjon. Er kommunens ansatte fornøyde og trives i sine funksjoner, er dette nøkkelen til kvalitativt god og effektiv tjenesteproduksjon. Disse medarbeiderundersøkelsene blir forsøkt integrert med sentral styringsinformasjon, ved at resultatene dras inn i kommunens ledergruppe og i de ulike enhetene i rådhuset. Integreringen oppleves ikke som særlig problematisk.

Ressursbruk er en sentral faktor om kommunen skal vurdere å investere i et Helhetlig styringsverktøy. Per i dag anses det som veldig kostbart å søke etter og hente styringsinformasjon fra ulike kilder og nettopp derfor har kommunen ikke prioritert dette. Skodje kommune har opplevd omfattende nedbemanning i kommuneadministrasjonen og ressurser til resultatledelse er ikke prioritert. Skodje vurderer et helhetlig styringsverktøy som interessant dersom det kunne gjøre henting og bruk av resultatinformasjon enklere og mindre ressurskrevende. En forutsetning



er at verktøyet har lav brukerterskel med en enkel brukermeny som er selvforklarende og lett å følge.

## Herøy kommune

Herøy kommune ligger i Møre og Romsdal, har 8 353 innbyggere og et areal på 119.7 km<sup>2</sup>.

Herøy kommune har vært med i et utviklingsprosjekt i samarbeid med Kommunal- og Regionaldepartementet, kalt Stifinnerprogrammet. Kommunen var, som en av ti kommuner, med på et omfattende utviklingsprogram på resultatledelse, hvor departementet har investert betydelige ressurser. Herøy kommune har selv ikke investert i et eksternt verktøy for mål- og resultatstyring, men har utviklet et manuelt system og har nylig tatt i bruk verktøyet Kvalitetslosen. Dette verktøyet har blitt utviklet av Herøy kommune selv, som en av pilotkommunene i Stifinnerprogrammet, i samarbeid med departementet. Verktøyet drives og vedlikeholdes av et eksternt selskap. Kvalitetslosen er et verktøy som fungerer både som en database for å samle mye styringsinformasjon og som et verktøy for avviksmåling. I sammenheng med dette prosjektet har kommunen jobbet mye med interne prosesser og arbeid rundt resultatstyring.

KS prosjektet om helhetlig styring fremstår for Herøy kommune som mye av det samme som inngår i Stifinnerprogrammet som KRD gjennomførte. KS var derimot ikke involvert i dette. Stifinnerprogrammet kom i gang i 2003 etter mye pågang fra daværende kommunalminister Erna Solberg. Programmet ble terminert ved regjeringsskiftet, da kommunalminister Magnhild Meltveit Kleppa igangsatte et eget utviklingsprosjekt; Kvalitetskommunen. Som følge av dette spredte ikke Stifinnerprogrammet seg utover pilotkommunene.

Herøy er foreløpig i startfasen mht. bruken av resultatledelse, men er så langt meget fornøyd med kommunens system for dette og med Kvalitetslosen som verktøy. Kommunen gjennomfører egne bruker- og medarbeiderundersøkelser og har jobbet seg frem til en praksis for hvordan resultatene fra disse brukes i sammenheng med sentrale statistikkilder. Selv om Kvalitetslosen som teknisk verktøy ikke åpner for at kommunen kan laste opp data fra disse undersøkelsene, opplever ikke rådmannen at dette er et hinder for integreringen av de ulike typer resultatinformasjon. Han sier kommunen har lagt mye innsats ned i å utvikle et system for og praksiser rundt resultatledelse, og mener de nå bruker resultatinformasjonen aktivt i tertialrapporteringen og i årsrapporten. Rådmannen mener også at politisk ledelse har blitt mer kunnskapsrik og erfaren på dette området og at oppgavene til administrasjonen er blitt enklere i tråd med økende forståelse i den politiske ledelsen, og resultatinformasjon tas i betraktning i politiske vedtaksprosesser. Han mener det er blitt enklere for politikerne å se konsekvensene av egen politikk, og at det derfor nå legges mer omfattende vurderinger til grunn før vedtak fattes.

Herøy kommune har investert tungt i utvikling av resultatledelse siden de ble med i Stifinnerprogrammet i 2003. Delvis har dette vært finansiert fra KRD, med støtte på mellom 800 000 og 1 000 000 kroner i året. Alle i kommuneadministrasjonen er forpliktet til å jobbe opp i mot målsettingene for dette prosjektet. Rådmannens erfaring er at måten kommunen jobbet med dette på var meget vellykket, og har inntrykk av at de ansatte synes dette arbeidet var inspirerende og gøy. Skal denne typen utviklingsarbeid bli vellykket i en kommune må det tuftes på en visjon og et verdigrunnlag. Herøy var den eneste mindre kommune som deltok i Stifinnerprogrammet og sitter følgelig på verdifull erfaring.

Kvalitetslosen er langt på vei er et forsøk på et helhetlig styringsverktøy. Herøy kommune stiller seg derfor ikke positiv til utvikling av et eget verktøy fra KS sin side. I stedet burde KS være bedre koordinert med sentral ledelse og de enkelte kommunene, slik at et samarbeidsprosjekt kunne komme i gang om å videreutvikle det eksisterende verktøyet og spre det til flere kommuner. Rådmannen stiller seg villig til å bidra til en slik samarbeidsprosess, som representant for en mindre kommune som har gjennomført et vellykket utviklingsprosjekt for resultatledelse.

## Steinkjer kommune

Steinkjer kommune ligger i Nord-Trøndelag, har 20 672 innbyggere og et areal på 1 564.2 km<sup>2</sup>.

Steinkjer bruker ikke balansert målstyring og kan ikke sies å ha et system for bruken av resultatinformasjon i resultatledelse. Det finnes styringssystem på økonomisiden, og her bruker Steinkjer verktøyet Agresso. Dette er et verktøy kommunen har utviklet selv, og Steinkjer fungerer som vert for dette verktøyet som også brukes av noen av nabokommunene, Inderøy og Verran. Kommunen opplever at de ikke benytter Agresso fullt ut med tanke på hva verktøyet har å tilby av funksjoner. I forhold til tanken bak dette helhetlige styringsverktøyet så mangler Steinkjer denne helheten, det med et verktøy som kan over gripe ulike tema og problemstillinger.

Erfaringen fra Steinkjer er at brukerterskelen ikke er særlig høy for de eksisterende verktøyene. Rådmann føler at hun får svar fra de ulike avdelingene når hun ber om resultatbaserte analyser. Det som er utfordringen er å finne de rette indikatorene. Å plukke de riktige og relevante indikatorene som grunnlag for analyse. Det er mulig det kan bli lettere med et mer oversiktlig, helhetlig verktøy. Det som også er et problem er tidsdimensjonen, hyppigheten. Mange av de data kommunen benytter er gamle, i betydningen et halvt, ett år og noen ganger et par år. Mye kan ha forandret seg på den tid, prosjekter kan allerede være igangsatt osv. Det er vanskelig å få datamaterialet til å gi et helhetlig bilde av nuet. Kommunen gjennomfører en del egne brukerundersøkelser og medarbeiderundersøkelser. Disse brukes i samband med bedrekommune.no. Steinkjer forsøker å se datamaterialet i sammenheng særlig i planarbeid, men det trekkes ikke inn i for eksempel tertialrapporter. Kommunen

forsøker også å se helhetlig i samband med økonomiplanlegging. I hovedsak benytter Steinkjer data fra KOSTRA til dette.

Kostnadene ved resultatledelse er vanskelig å fastslå, men er mest åpenbare når kommunen må betale for rapporter, som for eksempel hos SSB. Steinkjer vurderer det som hensiktsmessig å investere i et verktøy som helhetlig styring. I Steinkjer, som er en stor kommune, er det et behov for et overordnet styringsperspektiv. Betalingsvilje finnes trolig, om verktøyet kan levere på det. Når det kommer til brukerterskel, opplever ikke kommunen det som et særlig problem per i dag. De fleste av verktøyene som kommunen benytter i dag er basert på en basisforståelse av Windows og de fleste som har som oppgave å hente ut og analysere denne informasjonen ligger på det nivået. Det er nesten heller et problem om brukerterskelen er for lav. Det kreves en viss forståelse av hva disse dataene sier for å kunne bruke de, for eksempel på området skole. Det er problematisk når noen henter ut en indikator med liten forståelse av hva denne sier noe om, for så å gi en analyse. Da blir det lett litt "god dag mann, økseskaft".

Rådmannens personlige erfaring er fra styret i Helse Midt-Norge. Der sitter hun igjen med litt blandet erfaring når det kommer til styringssystem. På økonomisiden er det helt greit å bruke resultatstyring, penger er jo penger. På andre områder er det ikke fullt så enkelt. En må være veldig nøye med hvilket utvalg man gjør av ting man skal se på. Men rådmannen er i utgangspunktet positiv til tiltak som dette helhetlige styringsverktøyet. Det kan være veldig nyttig om det skulle igangsette en alvorlig debatt omkring bruken av parametere, og hvilke indikatorer som er relevante. Kommunens aktiviteter må måles mye mer enn det gjøres i dag. Det er omfattende måling på økonomisiden og på for eksempel sykefravær, men det er begrenset hva denne informasjonen gir.

## Lierne kommune

Lierne kommune ligger i Nord- Trøndelag, har 1 480 innbyggere og et areal på 2 962 km<sup>2</sup>.

Lierne har ikke BMS som styringsprinsipp, men bruker KOSTRA-data i årsberetningen og regnskapet. Det benyttes ikke noe eksternt kjøpt verktøy til denne resultatledelsen, men Lierne har kompetanse i økonomiavdelingen som selv bryter ned KOSTRA-tall til bruk i årsberetningen. Lierne bruker heller ikke noen form for tematisk inndeling av typen som Helhetlig styringsverktøy foreslår (MØST). Inndelingen som resultatdata ses i lys av er den som budsjettet følger.

Lierne savner mer og bedre resultatinformasjon i tjenestesektorer som Helse og Omsorg og Skole. Særlig ønsker Lierne seg bedre indikatorer i omsorgssektoren, da denne utgjør en betydelig utgiftspost. Slik situasjonen er i dag opplever kommunen at det er svært vanskelig å sammenligne seg med andre kommuner. Lierne baserer seg

i dag hovedsakelig på KOSTRA-tall, og finner der at i de kommuner som det er naturlig å sammenligne seg med varierer kostnader per sykehjemsplass mellom 350 000 og 600 000 kr. Slik som KOSTRA-tallene per i dag er brutt ned er det vanskelig å se hva som forårsaker slike store forskjeller. Kommunen selv har inntrykk av at variansen kan forklares med at de ulike kommunene foretar utregninger på svært ulike måter, ved at noen utelukkende tar lønnskostnader delt på antall plasser og inkluderer ikke for eksempel kapitalkostnader. Derfor ønsker kommunen standardiserte indikatorer for helse og omsorgssektoren, for sykehjem, åpen omsorg og bofellesskap, slik at innrapporteringen blir enklere og mer systematisk på tvers av kommunene. Behovet er ikke tilsvarende i skolesektoren akkurat nå fordi Lierne per i dag har svært god kompetanse i stab. Siden dette er situasjonsbestemt, føler kommunen likevel at bedre indikatorer på skolesektoren vil være interessant. I VAR sektoren ser Lierne også for seg at det kunne være interessant å få indikatorene som muliggjorde å gå dypere inn i denne sektoren og bedre sammenligningsgrunnlaget mellom kommune. KOSTRA dekker ikke denne sektoren tilfredsstillende per i dag.

Kommunen gjennomfører medarbeiderundersøkelser, men har foreløpig ikke noen systematisk prosess gående for å se disse undersøkelsene i sammenheng med den styringsinformasjon som er tilgjengelig sentralt. Lierne er positivt innstilt dersom et verktøy skulle gjøre det enklere å integrere disse. Rådmann understreker likevel at det viktigste ikke er å få eventuelle verktøy bedre, men at innrapporteringen og "input" prosessen blir mer korrekt for lettere å kunne foreta sammenligninger på tvers av kommuner.

Kommunen bruker mye tid på KOSTRA innrapportering i perioden før disse skal leverest 15.mars og 15.juni. Lierne ser likevel ikke ressursbruken året sett under ett som betydelig, slik kommunen bruker resultatledelse per i dag. Interessen for et evt. Helhetlig styringsverktøy ligger ikke i muligheten for å redusere kostnader knyttet til resultatledelse, men å forenkle bruken. Lierne ser for seg at med et enklere verktøy kan forventningene og etterspørselen etter resultatdata øke, og følgelig også ressursbruk. Kommunen vurderer ikke dette nødvendigvis som negativt, og ser seg villig til å bruke mer ressurser om systemene for resultatledelse ble bedre og enklere å bruke.

Den største utfordringen Lierne opplever er uansett ikke på verktøy eller presentasjonssiden, men i innrapporteringsfasen. Særlig er Lierne misfornøyd med innrapporteringen i forhold til SSB. Inntrykket er at data ofte mangles for de kommuner Lierne ønsker å sammenligne seg med. Dette skyldes delvis svikt i innrapporteringen innenfor de gitte tidsrammer, men også tekniske problem fra SSBs side. Ofte kommer ikke informasjon inn til den første runden som er 15.mars. Selv om mye av det som mangler er på plass innen endelig frist som er 15. juni er ofte dette for sent i mange sammenhenger. Media og publikum baserer seg ofte på tallene fra 15.mars og den politiske debatten forut for budsjett og årsberetningen likeså.

Lierne vektlegger sammenligning mellom kommuner og føler ikke at KOSTRA legger tilstrekkelig opp til dette. Et eksempel er kostnader knyttet til skole. KOSTRA tilrettelegger for at Lierne skal kunne sammenligne seg med andre kommuner i gruppe 6. Problemet er at disse ofte bare har en skole. Til tross for at Lierne bare har ca. 1500 innbyggere, har kommunen tre skoler som følge av arealmessig spredning av innbyggere og store avstander. Dette vanskeliggjør kostnadssammenligning med kommuner med lignende innbyggertall men som er mindre i arealstørrelse. Om Lierne ønsker sammenligning med kommuner som står ovenfor lignende utfordringer mht avstand og skole, så kreves det at kommunen selv har kjennskap til hvilke kommuner på landsbasis dette gjelder og så foretar sammenligning. KOSTRA gir ingen informasjon om denne type forhold.

Lierne vurderer et helhetlig styringsverktøy som spennende, men understreker at utfordringen ligger i motivasjonen hos den enkelte kommune. I Lierne er økonomisjefen kompetent og bevisst når det kommer til innrapportering og nedhenting av styringsinformasjon. Inntrykket er at ikke alle kommuner er like bevisste og opptatte av korrekthet i innrapportering. Dette medfører problem når det kommer til tilliten blant politikerne til denne type resultatinformasjon. For eksempel er det kommuner som hopper veldig opp og ned i forhold til kostnader i sykehjemsrapportering. Det ene året kan administrasjonen rapportere til politikerne at Lierne er mer kostnadseffektiv per sykehjems plass enn kommune X, men neste år oppgir samme kommune et tall som er 100 000 kr lavere per enhet, og dermed fremstår Lierne som mindre kostnadseffektiv. Dette skyldes mer slurv i innrapportering enn reelle endringer i tjenestekostnader. Slike resultatdata innbyr ikke til tillit, og det er vanskelig å si hvilket av disse tallene man skal forholde seg til og basere en sammenligning på. Uregelmessighetene kan skyldes en kombinasjon av menneskelig og teknisk svikt, men er like fullt et problem.

Da KOSTRA ble lagt frem for kommunene ble det presentert som en løsning på alle problem med tidligere, spredte styringsdata som for eksempel GSI. Disse skulle kommunene nå slippe. Lierne opplever at tidsbruken etter innføringen av KOSTRA er like omfattende. En må fremdeles søke seg til kilder utenom KOSTRA. Et helhetlig styringsverktøy kan være interessant om det gjør det enklere å søke blant ulike statistikkilder. Skal man derimot løse problemet med sviktende og usystematisk innrapportering så må det finnes et system med gulrøtter og eventuelle straffesanksjoner for kommunene.

## Verran kommune

Verran kommune ligger i Nord- Trøndelag, har 2 948 innbyggere og et areal på 601.6 km<sup>2</sup>.

Bruken av resultatledelse varierer veldig fra sektor til sektor. Resultatmåling brukes aktivt i kvartalsrapporteringen, i prosjekter hos de ulike kommunale enhetene, og er

også sentral i rapporteringen til kommunal ledelse. Styringsinformasjon dras inn i årsmelding, i økonomiplan og i budsjettprosesser. Verran kommune bruker per i dag ikke noe spesielt verktøy for resultatledelse og ser positivt på et verktøy som kunne samlet all styringsinformasjon.

Kommunen er organisert med utgangspunkt i tematiske innsatsområder: Oppvekst, Helse, Stab og Planlegging og drift. Kommunen opplever det som et problem at de ulike statistikkildene ofte presenterer ulike resultat på samme område. Et eksempel er sykefravær, som anses for å være blant de viktigste indikatorene i Verran kommune. Her har kommunen egne tall på sykefravær, de har tilgang til tall fra NAV og fra SSB. De tre kildene viser ikke samme nivå av sykefravær i kommunen. Særlig problematisk er dette i forhold til pressedekning. Media kan for eksempel kjøre en sak basert på helt andre tall enn de kommunen selv sitter på, og dette blir da problematisk i forhold til rapportering til den politiske ledelsen. Det seneste tilfelle av dett var en artikkelserie som Dagens Næringsliv kjørte sommeren 2008 om sammenhengen mellom bostedskommune og lykke. Kommunen kjente seg ikke igjen i informasjonen som ble presentert der, men reportasjen dannet likevel grunnlag for en del lokal mediedekning og politiske spørsmål. Kommunen gjennomfører selv brukerundersøkelser og medarbeiderundersøkelser og finner at resultatene avviker til dels fra sentrale data, noe som vanskeliggjør integrering.

Mye ressurser går med til bruken av resultatinformasjon, til innhenting, samling og presentasjon. Her er derfor ideen om et helhetlig styringsverktøy interessant. Administrasjonen erfarer at det er et stort politisk ønske om å måle og rapportere på kommunal virksomhet. Kommunen ser også behov for et verktøy som kan gi kontinuerlig og hyppig rapportering. Kommunen ønsker seg et verktøy som kan dekke behovet for informasjon på økonomi og tjenesteproduksjon, men som har et brukerfokus. Denne typen resultatinformasjon har per i dag ikke et tilstrekkelig brukerfokus. Kommunens erfaring er at å gjennomføre egne undersøkelser er svært arbeidskrevende og kostbart. Verran har tre ganger bestilt slike undersøkelser fra eksterne leverandører, men har opplevd disse som svært kostbare og vurderer ikke å gjenta dette slik tilbudet foreligger i dag. Verran kommune ønsker et større brukerperspektiv i sin bruk av resultatdata. Det er ønskelig å forenkle sammenligningsmulighetene med andre kommuner. KOSTRA legger ikke opp til dette i stor nok grad. En årsak til dette er at det er lik rapportering rundt omkring i de ulike kommunene. Verran opplever at det er for store avvik til at tallene innbyr til tillit. Verran kommune legger mer vekt på tallene de oppnår i skriftlig rapporteringer som Møre og Romsdal og Trøndelag er sammen om. Kommunen opplever at de resultatdata som de enkelte kommune oppgir i denne rapporteringen er mer korrekt og kvalitativt bedre enn det som finnes i KOSTRA. Kommunen er positivt innstilt og interessert i å investere i et helhetlig styringsverktøy dersom dette kunne effektivisere bruken av resultatinformasjon i kommunal virksomhet.

## Verdal kommune

Verdal kommune ligger i Nord- Trøndelag, har 14 094 innbyggere og et areal på 1547.6 km<sup>2</sup>.

Verdal kommune opererer ikke med balansert målstyring. De driver resultatledelse i den grad de baserer seg på KOSTRA-tall. Kommunen er også med i KS- nettverket og gjennom det gjennomfører bruker- og medarbeiderundersøkelser annethvert år. I skolesektoren vektlegger kommunen også styringsinformasjon som resultatene fra nasjonale prøver. Dette blir ansett som en viktig input i arbeidet. Verdalen arbeider med dette som en lærende organisasjon, og definerer seg i en pågående utviklingsprosess på dette området. Kommunen har forsøkt å operere med styringskort, men erfaringen er at det ikke lykkes. Mye skjer i en kommune som en ikke kan forutse og avvikene blir av og til store. Dette gjør styring etter BMS problematisk. Verdal benytter resultatinformasjon i kvartalsrapporteringen på økonomi, målsetninger. Verdal bruker ikke noe eget verktøy, men deler et verktøy med nabokommunene Steinkjer og Inderøy. Verdal har nettopp vært gjennom en omfattende endringsprosess på dette verktøyet for å utvikle det videre.

Verdal kommune opererer med en tematisk inndeling i økonomi, tjenester og samfunn. Kommuneadministrasjonen er også organisert med hensyn til tematiske aktivitetsområder. De fire kommunale sjefene har ansvar for kontroll (som går på økonomi og målgjennomføring), velferd (som omfatter helse og sosial), oppvekst og samfunn (som omfatter undertema som næringsutvikling, omdømmebygging, kultur og teknisk drift).

Verdal inngår nå i samarbeid med Levanger kommune. De to kommunene har felles kommuneplan og delkommuneplan etter tema. Verdal og Levanger er enige om et felles mål- og verdigrunnlag. Dette grunnlaget skal gjenspeiles i alle dokument, økonomistyrning og kvalitetsplan. Kommunens erfaring er at man ikke er gode nok på koordinering på tvers av tema. Samarbeidet med Levanger kommune går rimelig uproblematisk på det generelle nivået, men når man kommer ned på detaljnivå, for eksempel i budsjett, kommer forskjellene mellom de to kommunene tydeligere frem og samarbeidet blir vanskeligere.

Integrering av lokale og sentrale statistikkilder er noe kommunen tilstreber, særlig når det kommer til skolesektoren. Erfaringen er at KOSTRA ikke tilstrekkelig legger til rette for dette. Kommunen ser at et helhetlig styringsverktøy kan være hjelpelig i denne prosessen, ved å samle all styringsinformasjon på et sted. Får en også all styringsinformasjonen på samme "språk" ville det vært mye enklere å benytte seg av.

Kommunen bruker mye ressurser på å få fram den styringsinformasjonen de har bruk for. Verdal har sammen med Levanger ansatt en trainee, som for tiden skriver en masteroppgave om bruken av resultatanalyse i skolesektoren, med vekt på nasjonale prøver. Kommunene ønsker å ansette denne personen etter endt utdanning til å ha ansvar for denne sektoren av resultatinformasjon.

Kravene som Verdal stiller til et eventuelt helhetlig styringsverktøy er at brukerterskelen er lav. Kommunen ønsker at et slikt verktøy ikke utelukkende er for rådmannen og rådmannens stab, men kan benyttes også av enhetsledere og de som har budsjettansvar på enhetsnivå. Da kan disse i større grad følge med på den løpende utviklingen i egen enhet.

I forhold til tematisk inndeling er kommunen rimelig fornøyd med den strukturen som KOSTRA opererer med. I skolesektoren har man tilstrekkelig med indikatorer. Behovet for flere og mer presise indikatorer er større i pleie- og omsorgssektoren, for eksempel rus. Her trengs det mer materiale og data som kan gjøre det mulig å sammenligne på tvers av kommuner. Slik det er i dag føler kommunen seg "alene i verden" om å være opptatt av spørsmål og tiltak når det kommer til rus. På VAR-sektoren kunne det også være behov for mer systematiske og felles indikatorer. Kommunens erfaring er ofte at tall på kostnadsutvikling på slike tjenester er feilaktige når flere kommuner sammenlignes i pressen.

## Leksvik kommune

Leksvik kommune ligger i Nord- Trøndelag, 3 484 innbyggere og et areal på 430.2km<sup>2</sup>.

Leksvik kommune styrer ikke etter prinsipper som balansert målstyring. Selv om kommunen innholdsmessig bruker resultatinformasjon, er ikke resultatledelsen foreløpig satt i system. Noe KOSTRA-tall brukes i forbindelse med årsmeldingen, men også dette er lite systematisert. Det er ofte et spørsmål om timing, siden en del av dataene først er klar til innrapportering 15.mars. Kommunens erfaring er at resultatinformasjon fra KOSTRA brukes alt for lite. Resultatinformasjon brukes for det meste i ad hoc saksfremlegg og er ofte preget av tidspress. Administrasjonen i Leksvik kommune bruker resultatinformasjon "når det passer dem" i forbindelse med enkeltsaker, og bruken er ikke satt i system, slik kommunen selv skulle ha ønsket. Utfordringen ligger hovedsakelig i analysen av tilgjengelig statistikk.

Den sentrale statistikkilden som Leksvik benytter seg av er KOSTRA. Her opplever kommunen at det finnes en overveldende mengde informasjon. Avhengig av hvilke parametre en baserer seg på, kan man nesten finne hva som helst av svar. En kan finne tallmateriale som underbygger motstridende argument, og dette gjør KOSTRA vanskelig å bruke. Kommunen opplever at man ikke finner gode nok svar på de utfordringer kommunen står ovenfor. Om tallene viser at Leksvik bruker mye ressurser på en type tjeneste sammenlignet med andre kommuner, gir KOSTRA ingen informasjon om hvorfor dette er tilfelle og derfor ikke noe godt grunnlag å basere et eventuelt tiltak på. I evalueringen av kommunens tjenester trengs det ofte fotnoter til presentasjonen, noe som sier noe om årsakene til avvik. For eksempel indikerer KOSTRA at Leksvik kommune har mye høyere kostnader innenfor pleie- og omsorgssektoren enn sine nabokommuner. En av grunnene til dette er derimot at



Leksvik er vertskommune for psykisk utviklingshemmede og har da store HVPU utgifter, noe KOSTRA ikke gir informasjon om.

Kommunen opererer ikke med noe systematisk inndeling i hovedtema og undertema, men oppfatter forprosjektets tematiske inndeling som treffende for kommunens virksomhet.

Leksvik kommune deltok ikke i effektiviseringsnettverket men har inntrykk av at kommuner som var med i dette fikk utviklet gode systemer for bruk av resultatinformasjon, ved for eksempel å kombinere data fra nasjonale prøver og KOSTRA. Kommunen ser positivt på det å få utviklet bedre systemer for resultatledelse for at det skal kunne gi et bedre opplysningsgrunnlag for å fatte vedtak, og man kan i større grad unngå å fatte feil vedtak.

Ressursbruk knyttet bruken av resultatinformasjon er omfattende. Det kreves kompetanse og tidsressurser for å brukes riktig. En eventuell innsparing i forbindelse med et Helhetlig styringsverktøy anser kommunen som tvilsomt, da det mest ressurskrevende fremdeles ligger i analyseprosessen og ikke i innhentning av styringsinformasjon. Kommunen er likevel positiv til å samle styringsinformasjon i et verktøy, avhenging av hvilke databaser som skal finnes i et slikt verktøy. Leksviks erfaring er at mange av de data som finnes i separate sektorkilder også finnes og overlapper med de data som finnes i KOSTRA. Men kunne et slikt verktøy samle informasjon fra KOSTRA med for eksempel data fra Folkeregisteret, NAV, SSB og lignende ville dette hjelpe mange av de koordineringsutfordringene kommunen møter.

Leksvik kommune er positiv til utviklingen av et overordnet verktøy for resultatledelse, men ser kostnad som en sentral faktor. Kommunen er ikke interessert i å betale for et verktøy før man er trygg på at det kan imøtekomme relevante utfordringer. Rådmann refererer til et prosjekt igangsatt av KS som hadde som mål å samle fragmentert styringsinformasjon i en portal. Rådmannen karakteriserer dette prosjektet som en flopp, der kommunene investerte tungt i tjenester som ikke levde opp til forventningene i særlig grad. Skal Leksvik kommune i det hele tatt vurdere å investere i et slikt verktøy må det være noe man kan benytte i hele administrasjonen. Det er ikke ønskelig med bare et rådmannsverktøy, men også noe som ledere ned på enhetsnivå kan bruke til å ha løpende oversikt over egen virksomhet og som legger til rette for sammenligning med andre og med seg selv over tid.