

FORVALTNINGSREVISJON

EFFEKTIVITETSMÅLING OG
RESULTATSTYRING

RAPPORT



Sømna kommune

November 2021

FR 1172

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Sømna kommunes kontrollutvalg i perioden fra juni til oktober 2021.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder/oppdragsansvarlig Leidulf Skarbø, prosjektmedarbeider Mette Sandvik, og kvalitetssikrere Hanne Marit Ulseth Bjerkan og Marit Ingunn Holmvik. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Sømna kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Oppdal, 02.11.2021

Leidulf Skarbø

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Prosjektet har hatt som formål å bidra til utvikling av Sømna kommunes økonomistyring. Etter oppdrag fra kontrollutvalget har revisjonen satt søkelys på hva sammenlignende data forteller om kommunens økonomiske effektivitet, om administrasjonen bruker denne typen styringsinformasjon, og om det settes mål for hvilken effekt man ønsker å oppnå for bevilgningene. Dette har blitt belyst gjennom tilgjengelige effektivitetsdata, intervjuer og dokumentanalyser.

Sammenlignende data om økonomisk effektivitet

Effektivitetsindeksen forteller om den enkelte kommunes økonomiske effektivitet i forhold til beste praksis blant norske kommuner. Målbare resultat blir sammenholdt med ressursbruken for tre sektorer. Samlet for de tre sektorene viste indeksverdien for 2019 at Sømna hadde relativt god effektivitet i forhold til kommuner det er naturlig å sammenligne seg med. I forhold til beste praksis blant norske kommuner hadde Sømna imidlertid et effektiviseringspotensial på 31 prosent for grunnskole, 24 prosent for pleie og omsorg og 20 prosent for barnehage.

Revisjonen har også undersøkt tre andre datakilder som på hver sin måte sammenligner Sømna kommune sin tjenesteproduksjon, ressursbruk og kvalitet på tjenestene med andre kommuner. Produksjonsindeksen forteller at Sømna har relativt høy samlet tjenesteproduksjon i forhold til inntektsnivå og utgiftsbehov. KS-modellen for analyse av regnskapstall viser et gjennomgående moderat utgiftsnivå i forhold til landsgjennomsnittet når det korrigeres for ulikheter i behov og inntekter. Dette med unntak for næringsarbeid og tjenester som ligger utenfor kommunalt ansvar. Kommunebarometeret sammenligner i større grad enn de andre datakildene kvaliteten på tjenestene. Sømna ligger relativt langt nede i denne rangeringen, og det er stor spennvidde mellom de ulike tjenestene.

Revisjonen har også undersøkt omfanget av støttetjenester i forhold til andre kommuner. Med støttetjenester menes administrativ aktivitet som ikke er direkte knyttet til noen tjeneste, men som på en mer indirekte måte kommer tjenesteytingen til gode. Det er svakheter med datakvaliteten på dette området. Forskjellene i forhold til kommuner det er naturlig å sammenligne seg med er ikke større enn at det kan skyldes mangelfull datakvalitet.

Kommunens bruk av sammenlignende data

Revisjonen har undersøkt om Sømna kommune gjør seg nytte av tilgjengelige data som forteller om effektiviteten i tjenesteproduksjonen sammenholdt med andre kommuner. Sett i

forhold til hvilke ressurser og analysekompetanse kommunen rår over, mener revisjonen at dette blir tilfredsstillende ivaretatt. Hovedformålet med slike sammenligninger bør være å identifisere områder med forbedringspotensial. Revisjonen har fått inntrykk av at kommunen har høy bevissthet om slik styringsinformasjon, og har funnet flere eksempler på at sammenlignende data blir brukt til dette formålet. Revisjonen har imidlertid anbefalt at det i større grad presenteres sammenlignende effektivitetsdata i kommunens handlingsplan og felles tilstandsrapport.

Mål- og resultatstyring

Revisjonen har hatt som utgangspunkt at kommunestyret bør fastsette etterprøvbare effektmål for tjenesteytingen, og at det bør være etablert resultatindikatorer som målsetningene blir sammenlignet og rapportert mot. Etter revisjonens mening har kommunens mål- og resultatsystem svak sammenheng mellom hva det settes mål for, og hva det rapporteres på. Målene forteller mye om hvilken aktivitet som skal utføres, og i liten grad hvilken effekt man ønsker å oppnå for brukerne og lokalsamfunnet. Revisjonen har derfor anbefalt kommunen å etablere mer konkrete og etterprøvbare effektmål for tjenesteytingen.

Undersøkelsen satte også søkelys på kommunens system for å måle og vurdere innbyggernes nytte av tjenestene. Ett av de viktigste verktøyene i denne sammenheng er brukerundersøkelser. Revisjonens hovedinntrykk er at kommunen har høy bevissthet rundt ulike former for brukerdiallog, men at brukerundersøkelser i liten grad er innarbeidet som et fast ledd i virksomhetsstyringen. Utfra dette har revisjonen anbefalt kommunen å gjennomføre brukerundersøkelser etter faste sykluser, og å bruke denne styringsinformasjonen på en mer systematisk måte.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	9
1.1 Bestilling	9
1.2 Problemstillinger og avgrensninger.....	9
1.3 Metode	10
1.4 Bakgrunn.....	11
2 Sammenlignende data.....	13
2.1 Problemstilling	13
2.2 Agenda Kaupang sin kostnadsanalyse fra 2016	13
2.3 Sammenlignende data for 2019 og 2020	14
2.3.1 Effektivitetsindeksen	16
2.3.2 Produksjonsindeksen	18
2.3.3 KS' modell for analyse av regnskapstall	20
2.3.4 Kommunebarometeret	22
2.3.5 Sammendrag – sektorer med størst potensial for effektivisering	23
2.4 Omfanget av støttetjenester	24
2.4.1 Regnskapsbegrep.....	24
2.4.2 Datakvalitet.....	25
2.4.3 Sammenlignende data	26
2.4.4 Sammendrag – omfanget av støttetjenester.....	27
3 Bruken av tilgjengelige data.....	28
3.1 Problemstilling	28
3.2 Revisjonskriterier	28
3.3 Faktagrunnlag	28
3.3.1 Bruk av sammenlignende data.....	28
3.3.2 Identifisering av forbedringspotensial	29
3.3.3 Sammenlignende data i plan- og rapporteringsdokumenter	31
3.4 Vurdering.....	32
3.4.1 Bruk av sammenlignende data.....	32
3.4.2 Identifisering av forbedringspotensial	32
3.4.3 Sammenlignende data i plan- og rapporteringsdokumenter	33
4 Mål- og resultatstyring	34
4.1 Problemstilling	34
4.2 Revisjonskriterier.....	34
4.3 Faktagrunnlag	34
4.3.1 Plansystemet i Sømna kommune.....	34
4.3.2 Resultatindikatorer for tjenesteytingen	36
4.3.3 Målsetninger for tjenesteytingen	38
4.3.4 Målformuleringer	39

4.3.5	Informasjon om effekten for brukerne.....	40
4.3.6	Brukerundersøkelser i kommunens mål- og resultatsystem	42
4.4	Vurdering.....	43
4.4.1	Resultatindikatorer for tjenesteytingen	43
4.4.2	Målsetninger for tjenesteytingen	43
4.4.3	Målformuleringer.....	43
4.4.4	Informasjon om effekten for brukerne.....	44
4.4.5	Brukerundersøkelser i mål- og resultatsystemet	44
5	Høring	45
6	Konklusjoner og anbefalinger	46
6.1	Konklusjon.....	46
6.2	Anbefalinger	47
	Kilder	48
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	49
	Vedlegg 2 – Høringssvar	54

Tabell

Tabell 1.	Oversikt over gjennomførte intervjuer.....	10
Tabell 2.	Sammendrag av Agenda Kaupang sine funn for Sømna kommune	13
Tabell 3.	Hva datakildene forteller noe om	15
Tabell 4.	Kommuner for sammenligning.....	15
Tabell 5.	Innsatsfaktorer og produkter i effektivitetsindeksen	16
Tabell 6.	Indikatorer og vektorer for produksjonsindeksen.	18
Tabell 7.	Produksjonsindekser, korrigert inntekt og netto driftsmargin 2019.....	19
Tabell 8.	Rangering i totaltabellen.....	23
Tabell 9.	Sektorrangering i Kommunebarometeret 2020	23
Tabell 10.	Funn fra de fire datakildene.....	24
Tabell 11.	Funksjonsgruppering i kommuneregnskapet	24
Tabell 12.	Årsverk i kommunene pr 1. desember 2020	27
Tabell 13.	Kommunedirektørens stab. Nøkkeltall og måleindikatorer i tilstandsrapporten for 2020 etter revisjonens gruppering.	36
Tabell 14.	Teknisk, landbruk og næring. Nøkkeltall og måleindikatorer i tilstandsrapporten for 2020 etter revisjonens gruppering.	36
Tabell 15.	Helse, velferd og kultur. Nøkkeltall og måleindikatorer i tilstandsrapporten for 2020 etter revisjonens gruppering.	36
Tabell 16.	Oppvekst. Nøkkeltall og måleindikatorer i tilstandsrapporten for 2020 etter revisjonens gruppering	37
Tabell 17.	Revisors sortering av målformuleringer i årsbudsjettet for 2021.	39

Figurer

Figur 1.	Organisering av Sømna kommunes administrasjon	12
Figur 2.	Effektivitetsindekser for 2019	17
Figur 3.	Effektivitetsindekser 2019 for barnehage, grunnskole og pleie/omsorg	17
Figur 4.	Delindekser for produksjonsindeksen 2019	20
Figur 5.	Ressursbruk 2020 sammenlignet med landsgjennomsnittet pr innbygger, hensyntatt inntektsnivå og utgiftsbehov	21
Figur 6.	Ressursbruk 2020 i forhold til landsgjennomsnittet for <i>øvrige tjenester</i>	22
Figur 7.	Utgifter til administrasjon (funksjon 120, 121 og 130) i 2020.....	26
Figur 8.	Sømna: Utgifter til administrasjon (funk. 120, 121 og 130) de 5 siste årene.....	26
Figur 9.	Sømna kommunes plansystem	35
Figur 10.	Resultatkjede	53

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Sømna kommune bestilte i sitt møte den 17. mars 2021 en forvaltningsrevisjon om økonomistyring. Kontrollutvalget forankret bestillingen sin i kommunestyrets vedtatte plan for forvaltningsrevisjon³. Utvalget ønsket at prosjektet skulle handle om økonomisk effektivitet. Basert på denne bestillingen ble det i kontrollutvalgets møte den 19. mai 2021 fastsatt en prosjektplan hvor problemstillingene ble konkretisert.

1.2 Problemstillinger og avgrensninger

Følgende problemstillinger er besvart i rapporten:

1. Hva forteller sammenlignende data for Sømna kommune om
 - økonomisk effektivitet i tjenesteproduksjonen?
 - omfanget av støttetjenester?
2. I hvilken grad og på hvilken måte bruker kommunen tilgjengelige effektivitetsdata?
3. Har kommunen et mål- og resultatsystem
 - med konkrete og etterprøvbare mål for tjenesteytingen?
 - hvor innbyggernes nytte av tjenestene blir målt og vurdert?

En forvaltningsrevisjon skal ikke evaluere politiske prioriteringer. Dersom en kommune bruker mer penger enn andre på et tjenesteområde, behøver det ikke å skyldes svak økonomisk effektivitet. Det kan også ha sin årsak i bevisste politiske prioriteringer. Systematisk vurdering av kommunens økonomi, produktivitet og måloppnåelse er felt som skal være omfattet av forvaltningsrevisjon. Det eksisterer likevel ikke noen målestokk som sier noe om hvor økonomisk effektiv en kommune skal eller bør være. Av denne grunn vil den første problemstillingen være rent beskrivende.

³ Kommunestyrets sak 75/2020 av 29.10.2020: Plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2020-2024

1.3 Metode

Data for å svare på problemstillingene er basert på sammenlignende data med andre kommuner, dokumentgjennomgang og intervjuer. I den grad det har vært mulig er data innhentet fra ulike kilder, noe som vil bidra til å sikre pålitelighet og gyldighet.

Dokumentene vi har innhentet fra Sømna kommune har bestått av sentrale plan- og rapporteringsdokumenter, slik som kommuneplan, handlingsplan/årsbudsjett, tertialrapporter og årsmelding. I kildehenvisningene bakerst i rapporten er det gjengitt hvilke dokumenter dette konkret dreier seg om.

Vi har intervjuet sentrale administrative aktører både for å få frem fakta og for å skaffe oss et innblikk i deres vurderinger om hvordan prosessene fungerer. De 7 intervjuene er gjennomført i form av videomøter, og revisjonen benyttet strukturerte intervjuguider. Spørsmålene var ikke gjort kjent for intervjuobjektene på forhånd. Det har blitt skrevet referat for alle intervjuene, og alle disse er verifisert av intervjuobjektene.

Tabell 1. Oversikt over gjennomførte intervjuer.

Dato	Intervjuobjekt
8. juni 2021	Kommunedirektør og økonomisjef (oppstartsmøte)
23. juni 2021	Områdeleder helse, velferd og kultur
23. juni 2021	Områdeleder oppvekst
25. juni 2021	Områdeleder teknisk, landbruk og næring
6. juli 2021	Økonomisjef
27. august 2021	Leder for plan, miljø og utvikling
9. september 2021	Kommunedirektør

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Ledernivået under områdelederne har ikke blitt intervjuet, ettersom ressursrammen for prosjektet ikke tillot å gå så detaljert til verks. Man skal ikke se bort fra at dette kunne gitt verdifull informasjon, men vi har hatt størst søkelys på å få frem den generelle situasjonen på et overordnet nivå.

Samlet sett vurderer revisjonen de innsamlede data som tilstrekkelig for å besvare problemstillingene.

1.4 Bakgrunn

Det overordnede målet for all offentlig virksomhet er å skape gode resultat for innbyggerne med så effektiv bruk av ressurser som mulig. Effektivitets- og resultatmåling i en kommune handler om å finne ut om nytten for brukerne samsvarer med formålet med bevilgningene, og om tjenestene produseres på en kostnadseffektiv måte. I varierende grad og på ulike måter blir dette ivarettatt gjennom kommunenes system for mål- og resultatstyring.⁴

Mål- og resultatstyring kan defineres som

å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultatene og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten⁵

Kommunale tjenester omsettes ikke i et fritt marked. Prisen fungerer dermed ikke som bærer av informasjon som brukerne kan måle nytteverdien mot. Resultatene i form av velferdsøkning blir dermed vanskelige å måle. Særlig gjelder dette kvaliteten på tjenestene. I tillegg er det vanskelig å beskrive konkrete resultatmål, ettersom målene ofte er utydelige og mangfoldige. Mange og komplekse mål i kombinasjon med måleproblemer, kan føre til at det er vanskelig å styre på en måte som bidrar til høy effektivitet. En utilsiktet konsekvens kan bli at innsatsen blir konsentrert om å nå de målene som lettest kan måles. Det er for eksempel lettere å finne ut om flere får omsorgstjenester enn om kvaliteten på tjenestene har økt. Måleproblemene kan også føre til at man setter mål for aktiviteten i stedet for resultatene. Å overholde bevilgninger, og å gjøre rede for utført arbeid kan få større søkelys enn å måle hvilken effekt tjenestene har for innbyggerne.

Det er utviklet en del verktøy for å måle kostnadseffektiviteten til kommunen. Den mest brukte metoden er å sammenligne den enkelte kommunen med *beste praksis* i andre kommuner gjennom målestokkskonkurranse (benchmarking). Gjennom bruk og offentlighet rundt slike data kan det skapes en bevissthet om kostnadseffektivitet, og om hvor skoen trykker.

Kommunene leverer regnskaps- og tjenestedata til KOSTRA⁶, og sammen med andre datakilder presenterer Statistisk sentralbyrå (SSB) indikatorer som sier noe om produktivitet, behovsdekning og prioritering. KS har bistått kommunene i bruken av slike data gjennom arbeidet i effektiviseringsnettverk. Målsetningen har vært å gi kommunene bedre innsikt i

⁴ Johansen og Larsen (2015): Mål- og resultatstyring i norske kommuner

⁵ Senter for statlig økonomistyring (2010): Veileder i resultatmåling

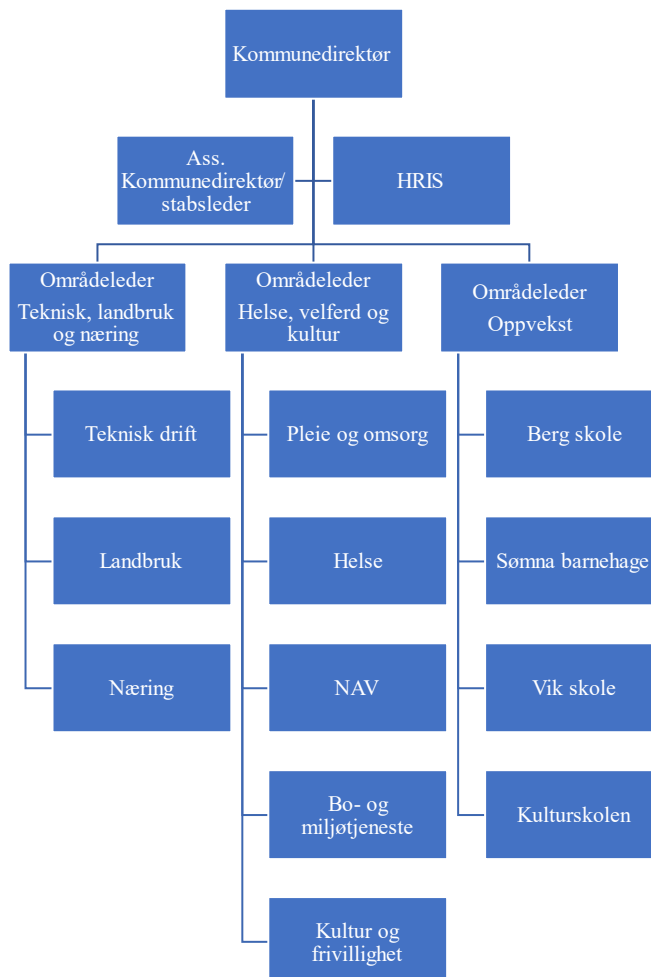
⁶ Kommune-Stat-Rapportering. Et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

effektiviteten for egne tjenester ved å sammenligne seg med andre kommuners tjenester og erfaringer. Gjennom bedrekommune.no tilbys kommunene verktøy for standardiserte brukerundersøkelser. Det tekniske beregningsutvalget for kommunal økonomi presenterer sammenlignende effektivitetsdata i sine rapporter⁷, og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har samlet mye sammenlignende informasjon på nettsiden kommunedata.no. Kommunebarometeret fra Kommunal Rapport har blitt en mye anvendt kilde for tilsvarende målinger av kvalitet.

Administrativ organisering

Sømna kommune gikk over fra en to-nivåmodell til tre ledernivåer fra 2021 . Kommunedirektøren har tre områdeledere under seg, og det tredje nivået består av enhetsledere. For pleie og omsorg er det i tillegg et fjerde nivå, bestående av avdelingsledere.

Figur 1. Organisering av Sømna kommunes administrasjon⁸



⁷ I samarbeid med Senter for økonomisk forskning (SØF) ved NTNU

⁸ Kilde: Sømna kommune sin nettside

2 SAMMENLIGNENDE DATA

I denne delen av rapporten presenteres tilgjengelige data som forteller noe om Sømna kommune sin økonomiske effektivitet i forhold til andre kommuner.

2.1 Problemstilling

Hva forteller sammenlignende data for Sømna kommune om

- økonomisk effektivitet i tjenesteproduksjonen?
- omfanget av støttetjenester?

Dette er en beskrivende problemstilling, som ikke vil bli vurdert opp mot noen revisjonskriterier. I 2016 engasjerte kommunen Agenda Kaupang til å gjennomføre en kostnadsanalyse. Innledningsvis vil vi gjengi hovedfunnene fra denne analysen⁹.

2.2 Agenda Kaupang sin kostnadsanalyse fra 2016

Sømna kommune ønsket på det tidspunktet en ekstern analyse av kommuneøkonomien basert på 2015-regnskapet. Målet var å redusere netto driftsutgifter med 10 millioner årlig innen 2020. Agenda Kaupang sammenlignet Sømna med andre kommuner ved hjelp av standardiserte nøkkeltall hentet fra KOSTRA og Kommunebarometeret. Regnskapsdata ble korrigert for forskjeller i demografi, sosiale forhold og geografi, slik at kostnadene ble justert for behovsforskjeller. I analysen ble det understreket at det fantes få gode kvalitetsindikatorer.

Agenda Kaupang konkluderte med at kommunen brukte relativt mye penger på tjenesteproduksjon. Det var spesielt grunnskole som hadde høyt utgiftsnivå.

Tabell 2. Sammendrag av Agenda Kaupang sine funn for Sømna kommune

Tjeneste	Kostnadsnivå	Kvalitet
Barnehage	Relativt høyt. Skyldtes høy dekningsgrad, høy bemanningsfaktor og smådriftsulemper	Relativt god. Bra fagutdanning og høy bemanningsfaktor, men lite lekeareal og ingen menn blant ansatte.
Opplæring	Høyt. Skyldtes i hovedsak høye utgifter til undervisning og lokaler på grunn av små skoler. Stor kostnadsvekst de siste årene. Lave kostnader til skoleskyss, SFO og voksenopplæring.	Relativt svak. Lavt læringsutbytte, lite bruk av spesialundervisning, få ansatte i SFO og høyt frafall i videregående dro ned. Lærernes utdanningsnivå, andel

⁹ Kilde til kapittel 2.2: Sømna kommune, Økonomianalyse 2015. Rapport-utkast av 14. oktober 2016 fra Agenda Kaupang.

Tjeneste	Kostnadsnivå	Kvalitet
		elever med leksehjelp og andel elever på lavest mestringsnivå dro opp.
Pleie og omsorg	Relativt lavt. Lave kostnader til hjemmebaserte tjenester og aktivisering. Høye kostnader til institusjon på grunn av høy dekningsgrad. Lav kostnadsvekst de siste årene.	Middels. Andel av ansatte med fagutdanning, omfang av hjemmebaserte tjenester og årsverk leger/fysioterapeuter på sykehjem dro mest ned. Sykehjemsdekning dro opp.
Helse	Middels. Relativt høye kostnader for behandling og lave innen forebygging. Høy kostnadsvekst de siste årene.	God. Høy lege- og helsesøsterdekning, lite innleggelser i sykehus, høyt aktivitetsnivå for skolehelsetjenesten.
Sosial	Relativt høyt. Skyldtes i hovedsak stor andel sosialklienter i forhold til innbyggertall.	Middels. Stønads lengde og tilbud om kommunale boliger drar mest ned. Andel stønadsmottakere med sosialhjelp som hovedinntekt mest opp.
Barnevern	Lavt. Svært lave utgifter til plasseringer og tvangstiltak.	God. Kort saksbehandlingstid og stillinger med fagutdanning dro mest opp.
Kultur	Relativt høyt. Idrettsbygg, kulturskole, kirke og bibliotek dro opp kostnadsnivået. Høye kostnader for kulturskolen skyldtes høy dekningsgrad.	Relativt svak. Besøk og utlån bibliotek, andel kulturmedarbeidere og tilskudd til lag og foreninger dro ned. Aktivitet i kulturskolen dro opp.
Teknisk	Relativt høyt. Høye kostnader for byggesak og næring. Dyrt landbrukskontor på grunn tjenesteomfanget. Lave kostnader innen bolig, samferdsel og brann/redning. Lav egenbetaling for plan- og byggesak	God. Kort saksbehandlingstid på byggesak og kart/oppmåling. Høy aktivitet på brannforebygging.
Admini- strasjon	Relativt høyt. Fellesutgifter og administrasjons-lokaler dro mest opp, mens rene administrasjonsutgifter (funk 120) var relativt lave. Middels omfang av administrative stillinger. Høy kostnadsvekst de siste årene.	
Eiendom	Høyt. Skyldtes både stort bygningsareal og høye kostnader pr kvm. Stort areal til skole, PLO og idrett. Lavt til barnehage og administrasjon.	

2.3 Sammenlignende data for 2019 og 2020

Vi har valgt å presentere sammenlignende data fra fire ulike kilder:

- Effektivitetsindeksen

- Produksjonsindeksen
- KS` modell for analyse av regnskapstall
- Kommunebarometeret

Felles for disse kildene er at grunnlagsdata for den enkelte kommune har blitt bearbeidet og presentert i en form som gjør det mulig å gjøre sammenligninger med andre kommuner. Metodebruken, sektorinndelingen og hva som måles er noe forskjellig, men sammenligningene har et felles formål; å gi kommunene styringsinformasjon som kan bidra til bevissthet om egen ressursbruk og resultat.

Tabell 3. Hva datakildene forteller noe om

	Ressurs- bruk	Produksjons- mengde	Økonomisk effektivitet	Målbar kvalitet	Antall sektorer
Effektivitetsindeksen			X	(X)	3
Produksjonsindeksen		X		(X)	7
KS-modellen	X				15
Kommunebarometeret		(X)	(X)	X	12

Vi har lagt vekt på å sammenligne Sømna med kommuner som har om lag samme forutsetninger i forhold til innbyggertall og geografisk plassering, og benyttet verdiene for tre andre kystkommuner på Helgeland.

Tabell 4. Kommuner for sammenligning¹⁰

	Innbyggere 31.12 2020	Innbyggere per km ²	Andel som bor i tettsted	Driftsinntekter pr innbygger 2020	KOSTRA- gruppe 2019 ¹¹	KOSTRA- gruppe 2020 ¹²
Sømna	1 990	10	47 %	119 678	3	15
Herøy	1 793	28	49 %	123 709	3	15
Lurøy	1 876	7	26 %	151 006	6	15
Leirfjord	2 278	5	32 %	130 518	5	5

¹⁰ Kilde: ssb.no/kommunefakta

¹¹ KOSTRA-gruppe 3: små kommuner med middels bundne kostnader og høye frie disponible inntekter. KOSTRA-gruppe 5: små kommuner med høye bundne kostnader og middels disponible frie inntekter. KOSTRA-gruppe 6: små kommuner med høye bundne kostnader og høye disponible frie inntekter.

¹² KOSTRA-gruppe 5: kommuner 2.000-9.999 innbyggere, høye bundne kostnader og middels frie disponible inntekter. KOSTRA-gruppe 15: kommuner 600-1.999 innbyggere og høye frie disponible inntekter.

De fire datakildene gir noe ulike muligheter for sammenligning mot gjennomsnittstall, og vi har brukt det som er tilgjengelig av gjennomsnitt for landet, fylket og kommunegruppen som Sømna tilhører i KOSTRA.

Det er langt etterslep i oppdateringen av effektivitets- og produksjonsindeksen, noe som betyr at vi presenterer 2019-data for disse to kildene.

2.3.1 Effektivitetsindeksen

Data fra effektivitetsindeksen er tilgjengelig på regjeringens nettside kommunedata.no. Beregningene er utført av Senter for økonomisk forskning (SØF), og sier noe om den enkelte kommunes økonomiske effektivitet i forhold til beste praksis. Dette måles ved å sammenstille sektorvis ressursbruk med tjenesteproduksjonen på området.

Metode

Analysene omfatter bare de tre sektorene barnehage, grunnskole og omsorg. For disse sektorene har data for kommunenes ressursbruk blitt sammenstilt med produkter etter metodikken for DEA-analyser¹³.

Tabell 5. Innsatsfaktorer og produkter i effektivitetsindeksen

Sektor	Innsatsfaktorer	Produkter
Barnehage	Korrigerte brutto driftsutgifter fratrukket arbeidsgiveravgift og avskrivninger	• Oppholdstimer 0-2 år i kommunale barnehager • Oppholdstimer 3-5 år i kommunale barnehager
Grunnskole	Korrigerte brutto driftsutgifter fratrukket arbeidsgiveravgift og avskrivninger. Utgiftene er korrigert for ulikt bosettingsmønster	• Skolebidrag¹⁴ småskoletrinnet • Skolebidrag mellomtrinnet • Skolebidrag ungdomstrinnet • Læringsmiljø
Omsorg	Brutto driftsutgifter fratrukket arbeidsgiveravgift og avskrivninger. Utgiftene er korrigert for ulikt bosettingsmønster.	• Liggedøgn i institusjon • Institusjonsbeboere med omfattende bistandsbehov • Enerom i institusjon • Timer til hjemmesykepleie • Timer til praktisk bistand

Kilde: Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, nov. 2020

¹³ Data Envelopment Analysis. Beregning av relativ effektivitet der produksjonsprosessen inkluderer flere innsatsfaktorer og flere produkter. Den mest effektive enheten utgjør et referansesett som enhetene måles mot.

¹⁴ Den delen av læringsresultatet som skolen bidrar til. Resultatene er bl.a. korrigert for familiebakgrunn.

Indeksverdier

Høy produksjon i forhold til innsatsfaktorene gir høy score. Kommunene kan maksimalt få en effektivitetsscore på 100. Dersom en kommune får verdien 70 innenfor et tjenesteområde, tilsier dette at kommunen er 30 prosent mindre effektiv enn det som teoretisk sett er mulig. Hva som er mulig baseres på beste observerte praksis. Totalindeksen for en kommune er et veid gjennomsnitt av sektorindeksene.

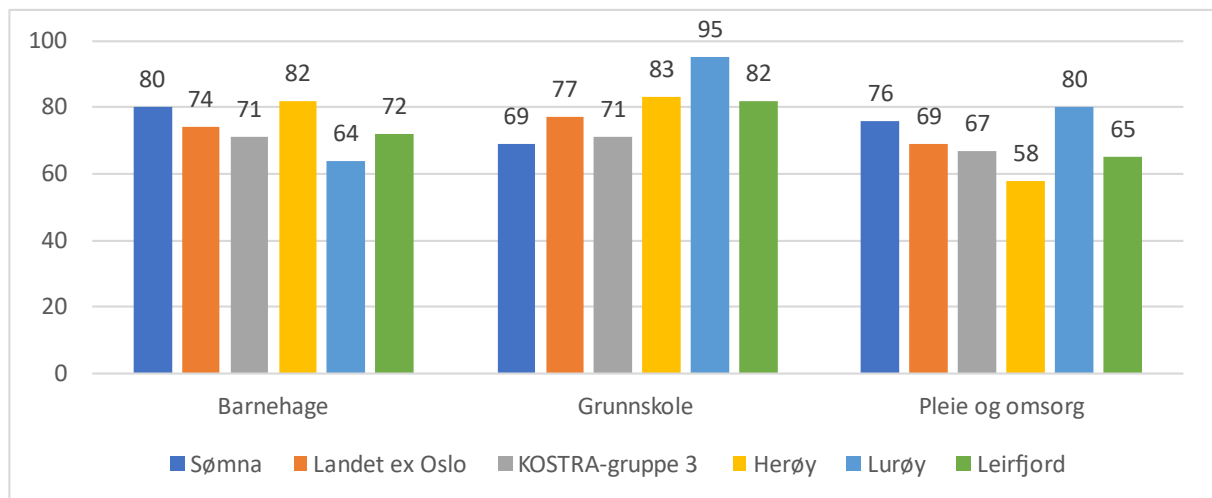
Figur 2. Effektivitetsindekser for 2019

	Sømna	Landet ex Oslo	KOSTRA-gruppe 3 ¹⁵	Herøy	Lurøy	Leirfjord
Totalindeks	75	73	69	71	82	71

Kilde: Kommunedata.no

Sømna kommunes samlede effektivitetsindeks for de tre sektorene ble for 2019 beregnet til 75. Dette var noe over gjennomsnittet for kommunene utenom Oslo (73), og KOSTRA-gruppen som er mest sammenlignbar med Sømna (69). Vi ser at Lurøy har en høyere totalindeks (82), mens verdien for Herøy (71) og Leirfjord (71) er noe lavere.

Figur 3. Effektivitetsindekser 2019 for barnehage, grunnskole og pleie/omsorg



Kilde: Kommunedata.no

For Sømna drar delindeksen for barnehage (80) opp totalindeksen, mens grunnskoleindeksen (69) drar den ned. Pleie og omsorgsindeksen (76) virker om lag nøytralt på totalindeksen. Sømna sin indeksverdi for grunnskole ligger under verdiene for alle de tre kommunene det er sammenlignet mot.

¹⁵ Små kommuner med middels bundne kostnader og høye disponible inntekter pr innbygger

2.3.2 Produksjonsindeksen

Produksjonsindeksen er et samlemål for kommunens tjenestetilbud, som er basert på produksjonsindikatorer for utvalgte sektorer. Indeksen forteller om produksjonsmengden i forhold til andre kommuner, hvor det er justert for ulikheter i størrelsen på målgruppene. Den sier i seg selv ikke noe om økonomisk effektivitet, ettersom produksjonen ikke sammenstilles med kostnadene. Sammen med produksjonsindeksen er det i stedet presentert data for kommunens nivå på frie inntekter og netto driftsmargin. Dermed får man en pekepinn på det behovskorrigerede produksjonsnivået i forhold til de økonomiske forutsetningene, hensyntatt hvor flink kommunen er til å sette tæring etter næring.

Data fra produksjonsindeksen er tilgjengelig på regjeringens nettside kommunedata.no.

Metode¹⁶

Produksjonsindeksen er basert på vektete delindekser for barnehage (15,6%), grunnskole (25,6%), primærhelsetjeneste (6%), pleie og omsorg (36,8%), barnevern (4,1%), sosialkontortjeneste (6,6%) og kultur (5,3%). Øvrige tjenester er utelatt fordi det har vært vanskelig for TBU¹⁷ å finne gode indikatorer på tjenesteproduksjonen. De utelatte tjenestene utgjør rundt 27 prosent av brutto driftsutgifter i 2019.

Tabell 6. Indikatorer og vektorer for produksjonsindeksen.

Sektor	Indikator	Vekt
Barnehage	Korrigerede oppholdstimer i forhold til behovskorrigeret innbyggertall	0,800
	Ansatte med barnehagelærerutdanning i forhold til oppholdstimer	0,200
Grunnskole	Skolebidrag småskoletrinnet	0,250
	Skolebidrag mellomtrinnet	0,251
	Skolebidrag ungdomstrinnet	0,251
	Læringsmiljø	0,188
	Andel innbyggere i alder 6-9 år med plass i kommunal SFO	0,030
	Andel brukere av kommunal SFO med fulltidsplass	0,030
Helsetjeneste	Antall fastlegekonsultasjoner i forhold til behovskorrigeret innbyggertall	0,422
	Fysioterapiårsverk i forhold til behovskorrigeret innbyggertall	0,356
	Antall helseundersøkelser i forhold til behovskorrigeret innbyggertall	0,222
Pleie og omsorg	Timer hj.sykepleie og praktisk bistand i forhold til behovskorr. innbyggertall	0,460
	Timer til andre tjenester i forhold til behovskorrigeret innbyggertall	0,115
	Oppholdsdøgn i institusjon i forhold til behovskorrigeret innbyggertall	0,340

¹⁶ Kilde: TBU's rapport av november 2020, vedlegg 14.

¹⁷ Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Sektor	Indikator	Vekt
	Andel av institusjonstjenester som er i enerom	0,085
Barnevern	Barn omfattet av undersøkelser i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,280
	Barn 0-17 år omfattet av tiltak i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,520
	Andel ansatte med fagutdanning	0,200
Sosialtjeneste	Antall mottakere av øk. sosialhjelp i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,469
	Gjennomsnittlig utbetaling per stønadsmåned	0,469
	Nettoutgifter til kvalifiseringsordningen i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,062
Kultur	Bokbestand ved bibliotekene per innbygger	0,151
	Utlån av bøker per innbygger	0,151
	Antall kinoforestillinger per innbygger	0,040
	Besøk kino per innbygger	0,040
	Støtte til aktivitetstilbud til barn og unge per innbygger 6-18 år	0,127
	Kommunale fritidssenter, timer åpen årlig per 1.000 innbyggere 6-18 år	0,127
	Barn 6-15 år i kommunal kulturskole (prosent)	0,364

Indeksverdier

Både sektorindekser og samlet produksjonsindeks er normalisert slik at innbyggerveid gjennomsnitt er 100. Indeksverdi over 100 indikerer at tjenestetilbudet er bedre enn gjennomsnittet, mens en verdi under 100 indikerer et dårligere tilbud. Tilsvarende normalisering er gjort for kommunens korrigerte inntektsnivå. Netto driftsresultat er gjengitt i prosent av kommunens driftsinntekter (netto driftsmargin).

Tabell 7. Produksjonsindekser, korrigert inntekt og netto driftsmargin 2019

	Sømna	Gjennomsnitt Nordland	Herøy	Lurøy	Leirfjord
Totalindeks	113,9	104,9	99,2	104,3	103,0
Korrigert inntekt	110	108	114	131	109
Netto driftsmargin	-1,7 %	Mangler data	-0,1 %	9,8 %	0,5 %

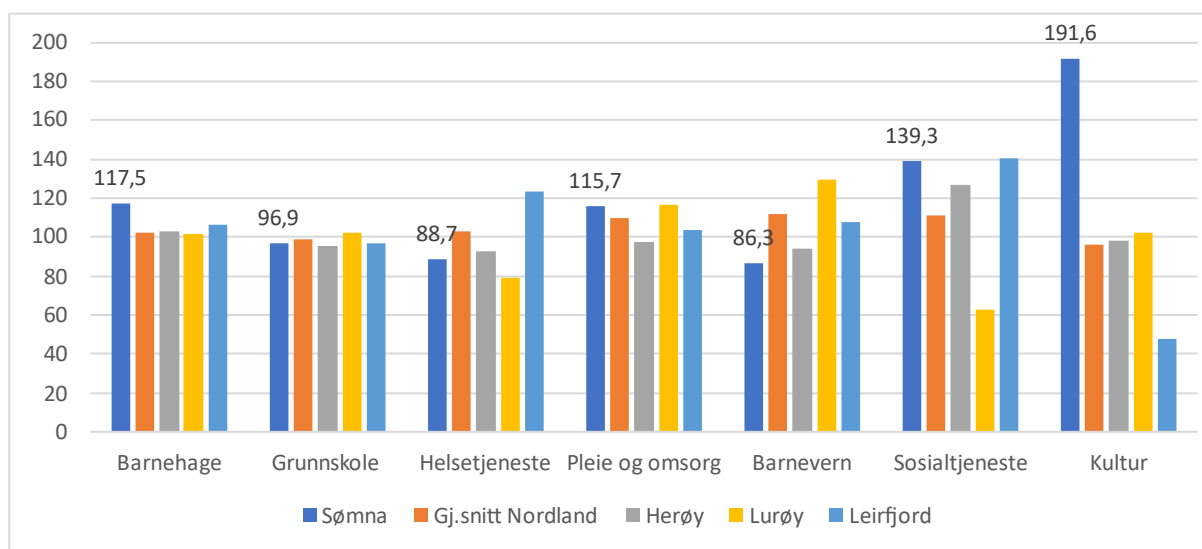
Kilde: Kommunedata.no

I 2019 hadde Sømna en samlet produksjonsindeks på 113,9. Det betyr at kommunen produserte 13,9 % flere tjenester enn hva gjennomsnittet av kommuner med tilsvarende utgiftsbehov gjorde. Samtidig var de frie inntektene, - også korrigert for ulikheter i utgiftsbehov, 10 % høyere enn gjennomsnittet. Dette betyr at kommunen hadde økonomiske forutsetninger for å produsere 10 % mer enn gjennomsnittet. Dermed har man indikasjon på at Sømna

produserte litt mer enn forutsetningene tilsa. Men samtidig ser vi at netto driftsmargin var negativt. Det betyr at det ble brukt mer penger til drift enn hva som var forsvarlig på lang sikt.

Både Herøy, Lurøy og Leirfjord hadde lavere totalindeks enn Sømna. Dette til tross for at de to første hadde et inntektsnivå som var høyere. Samtidig var utgiftsnivået bedre tilpasset inntektene enn hva som var tilfelle for Sømna.

Figur 4. Delindekser for produksjonsindeksen 2019



Kilde: Kommunedata.no

Fire av delindeksene for Sømna hadde verdier over 100, mens tre lå under. Helsetjeneste og barnevern hadde de laveste indeksverdiene, mens sosialtjeneste og spesielt kultur hadde svært høye verdier.

2.3.3 KS' modell for analyse av regnskapstall

Modellen er utviklet for å synliggjøre kommunens ressursbruk, hvor det er tatt hensyn til kommunevis forskjeller i utgiftsbehov og nivå på frie disponible inntekter. Modellen gir et bilde av hvor mye penger som brukes på et område, hensyntatt utgiftsbehovene og hvor mye penger kommunen har å rutte med. Modellen forteller dermed utelukkende om *ressursbruken*, og sier ikke noe om hvor mange eller hvor gode tjenester som produseres. Høy ressursbruk kan både handle om bevisst prioritering og om svak effektivitet.

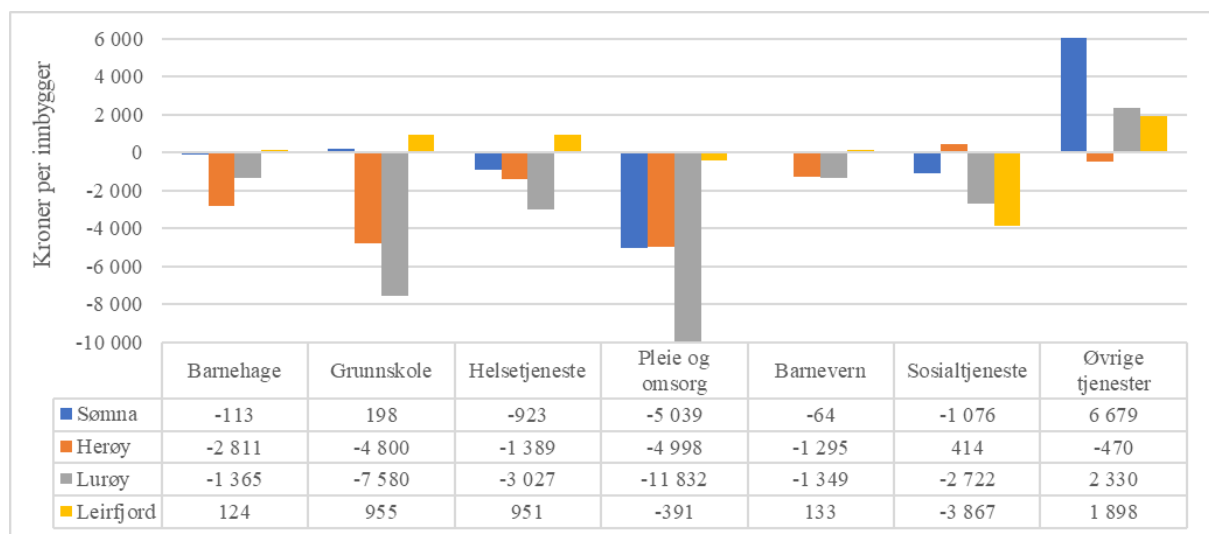
I modellen blir resultatene presentert sektorvis i form av avvik mellom kommunens ressursbruk per innbygger og landsgjennomsnittet. KS-modellen er tilgjengelig for kommunene som abonnementstjeneste.

Metode¹⁸

Data er hentet fra KOSTRA og kostnadsnøkklene i inntektssystemet. En kommune med høyt nivå på frie inntekter kan tillate seg å bruke mer ressurser enn en kommune med lavt inntektsnivå. I modellen korrigeres kommunens frie inntekter slik at dette lukes bort. Demografiske og sosioøkonomiske faktorer innebærer at kommunene har ulike utgiftsbehov. Også dette blir hensyntatt i modellen. Forskjellige satser for arbeidsgiveravgift og pensjonsutgifter er et forstyrrende element ved slike sammenligninger, og er derfor trukket ut.

Ressursbruk i forhold til landsgjennomsnitt

Figur 5. Ressursbruk 2020 sammenlignet med landsgjennomsnittet pr innbygger, hensyntatt inntektsnivå og utgiftsbehov

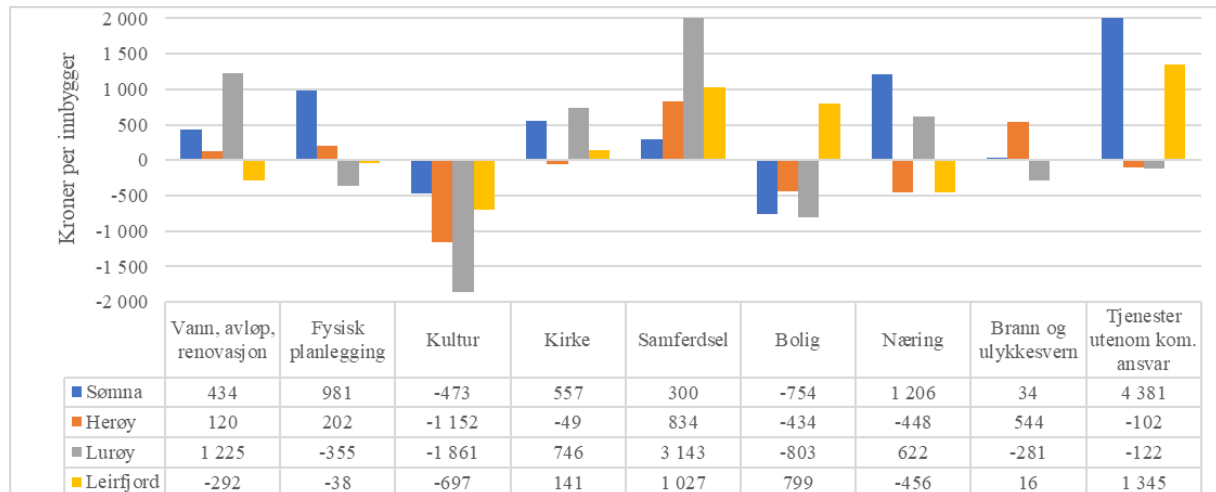


Kilde: ks.no: Modell for analyse av regnskapstall

Sammenlignet med landsgjennomsnittet brukte Sømna mindre penger enn hva inntektsnivå og utgiftsbehov skulle tilsi innenfor de fleste sektorene. Bortsett fra pleie- og omsorgssektoren var forskjellene mot landsgjennomsnittet relativt små. Sømna brukte betydelig mer penger på *øvrige tjenester* enn landsgjennomsnittet. Det er derfor grunn til å se nærmere på hva disse tjenestene består av.

¹⁸ Kilde: KS.no: brukerveiledning til modellen

Figur 6. Ressursbruk 2020 i forhold til landsgjennomsnittet for øvrige tjenester



Kilde: ks.no: Modell for analyse av regnskapstall

Flere tjenester er med på å dra opp ressursbruken, og det er spesielt innenfor området *næring* og *tjenester utenom kommunalt ansvar* at det er betydelig større ressursbruk i Sømna enn hos gjennomsnittskommunen. Hovedårsakene ligger i tjenestenivået på landbrukssektoren og utgifter til Helgeland Rehabilitering. Økonomisjefen har opplyst at det nå har kommet på plass avtaler slik at Sømna ikke lenger skal ha nettokostnader til Helgeland Rehabilitering.

2.3.4 Kommunebarometeret

Disse målingene publiseres av Kommunal Rapport. Nøkkeltall for prestasjonene innenfor de ulike sektorene danner grunnlag for å rangere kommunene på en liste sortert etter poengsum. Kommunebarometeret forteller først og fremst om objektivt målbar kvalitet på tjenestene, men sier også noe om tjenesteomfanget. Kommunebarometeret er tilgjengelig som abonnements tjeneste.

Metode

Kommunebarometeret baseres på offentlig tilgjengelige data, blant annet fra KOSTRA-databasen. Sammenligningen mellom landets kommuner tar utgangspunkt i til sammen 151 nøkkeltall innenfor 12 ulike sektorer. For hver sektor benyttes et knippe av resultatindikatorer med ulik vekt, hvor det fastsettes en karakter på skalaen fra 1 til 6. Utfra enkeltkarakterene beregnes det poengsummer for rangering av kommunene innen den enkelte sektor, og dette vektet til slutt opp i en totalrangering. I totalrangeringen justeres det for kommunenes inntektsnivå, noe som ikke er tilfelle for sektorrangeringene. Økonomi og kostnadsnivå håndteres som to separate sektorer.

Kommunebarometeret 2021 (basert på 2020-data)

Tabell 8. Ranging i totaltabellen 2021

	Sømna	Herøy	Lurøy	Leirfjord
Totalt i landet blant 356 kommuner (1 = høyest)	269	301	229	313

Kilde: kommunebarometeret.no

Sømna ble rangert ganske langt nede på totaltabellen. Det samme var tilfelle for de tre kommunene vi har sammenlignet mot.

Tabell 9. Sektorrangering i Kommunebarometeret 2021

	Vekt i totaltabellen	Antall indikatorer	Sømna	Herøy	Lurøy	Leirfjord
Grunnskole	20 %	19	168	318	312	328
Pleie og omsorg	20 %	19	236	315	260	332
Barnevern	10 %	13	178	215	207	275
Barnehage	10 %	13	45	311	198	296
Helse	7,5 %	14	342	276	186	249
Sosialtjeneste	7,5 %	11	Ikke publisert	302	17	179
Kultur	2,5 %	11	337	286	298	354
Miljø	2,5 %	11	172	349	249	208
Saksbehandling	2,5 %	8	181	113	52	147
VAR	2,5 %	14	74	97	32	280
Økonomi	10,0 %	11	168	20	3	236
Kostnadsnivå	5,0 %	7	129	41	2	228

Kilde: kommunebarometeret.no

Sektorrangeringene for Sømna viser stor spennvidde. Det er spesielt barnehage og VAR-sektoren som drar totalrangeringen opp, mens helse og kultur drar totalscoren mest ned. I forhold til de tre kommunene vi sammenligner mot har Sømna høyest score på 5 av 12 sektorer. Bare for helse kommer Sømna dårligst ut i sammenligningen mellom disse fire kommunene.

2.3.5 Sammendrag – sektorer med størst potensial for effektivisering

De fire datakildene for sammenligning med andre kommuner gir til sammen et bilde av hvor Sømna har mest å hente.

Tabell 10. Funn fra de fire datakildene

Datakilde	Utvalgskriterium	Sektorer med størst potensial for forbedring
Effektivitetsindeksen (2019-data)	Sektorer med svak økonomisk effektivitet i forhold til beste praksis blant norske kommuner	Grunnskole
Produksjonsindeksen (2019-data)	Sektorer med lavt produksjonsomfang i forhold til landsgjennomsnittet, korrigert for variasjoner i utgiftsbehov	Helsetjeneste Barnevern
KS-modellen (2020-data)	Sektorer med høyt ressursbruk i forhold til landsgjennomsnitt, korrigert for variasjoner i utgiftsbehov og inntektsnivå	Næring Tjenester utenom kommunalt ansvar
Kommunebarometeret (2020-data)	Lav rangering på kvalitets- og produksjonsindikatorer i forhold til andre kommuner	Helsetjenester Kultur

2.4 Omfanget av støttetjenester

2.4.1 Regnskapsbegrep

Med støttetjenester menes administrative tjenester som ikke er direkte knyttet til noen kommunal tjeneste, men som på en mer indirekte måte er ment å komme tjenesteytingen til gode. Begrepet *støttetjenester* blir ikke brukt i kommunens regnskapsrapportering til KOSTRA, og det kan dermed ikke fremskaffes sammenlignende data rundt begrepet. Det nærmeste man kommer er regnskapsfunksjonene for administrasjon, forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen og administrasjonslokaler. Kommunene er pålagt å føre regnskapene sine slik at disse aktivitetene skal være sammenlignbare.

Tabell 11. Funksjonsgruppering i kommuneregnskapet¹⁹

Regnskapsfunksjon	Obligatorisk føring av inntekter og utgifter
120 Administrasjon	<i>Administrative ledere</i> som leder andre administrative ledere. Administrative ledere er definert som ledere som både har økonomiske og administrative fullmakter utover et nærmere angitt minimumsnivå. Dersom en administrativ leder yter mer enn 20 % av tjenestene til tjenesteområder, skal stillingsandelen(e) henføres til aktuell tjenestefunksjon.

¹⁹ Kilde: Veiledning til regnskapsrapporteringen i KOSTRA – regnskapsåret 2020

	• <i>Stabs- og støttefunksjoner</i> knyttet til planlegging, oppfølging og styring av hele kommunen. Prinsippet om fordeling av stillingsandel på mer enn 20 % gjelder også her. Unntak for arbeid med kommuneplan, som skal føres på egen funksjon. • <i>Fellesfunksjoner</i> slik som resepsjon, sentralbord, arkiv, lønns- og regnskapstjenester og IKT for hele kommunen. • <i>Fellesutgifter</i> slik som kantine, sekretariat for politisk ledelse, bedriftshelsetjeneste og KS-kontingenter.
121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen	Utgifter knyttet til eiendomsledelse, administrasjon og forsikring av kommunens bygg og eiendom.
130 Administrasjonslokaler	Utgifter til drift og vedlikehold av lokaler som brukes til administrative aktiviteter.

2.4.2 Datakvalitet

Det oppstår noen avgrensingsproblem for hvilke lederstillinger kommunen skal rapportere som administrative stillinger. Selv om definisjonene er fastsatt i KOSTRA-veilederen²⁰, er det betydelig usikkerhet rundt kommunenes regnskapsrapportering om administrative kostnader. Tilsvarende usikkerhet gjelder også kommunenes innrapportering på korrekt tjenestekode til KS sitt PAI-register²¹. Det må derfor tas forbehold når data skal sammenlignes og tolkes.

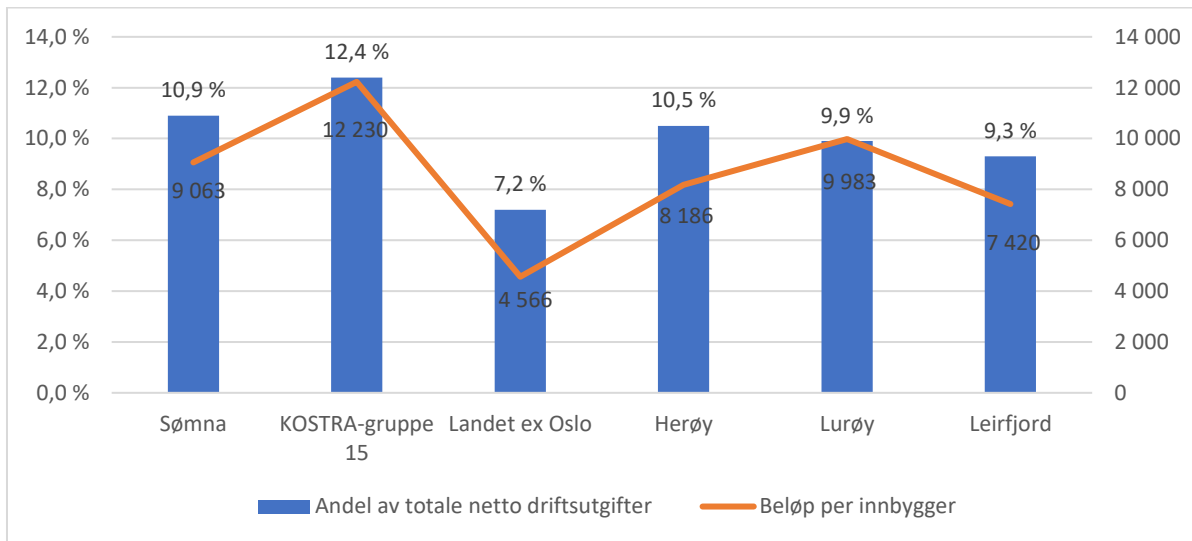
Økonomisjefen i Sømna kommune har informert om at det ble gjort en rydding av føringene mot funksjonen for administrasjon i forbindelse med 2021-budsjettet. Noen lederressurser har tidligere blitt rapportert som administrasjon, men skulle vært henført til tjenestefunksjonene. Dette gjelder både barnehagestyrer, barnehagekonsulent, leder sykehjem og andre. Også for innrapportering til PAI-registeret om stillingskategorier er det gjort en opprydding. Ifølge økonomisjefen var datakvaliteten for 2020 og tidligere noe varierende.

²⁰ Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019): Regnskapsrapportering i KOSTRA. Veiledning. Regnskapsåret 2020.

²¹ Personaladministrativt informasjonssystem.

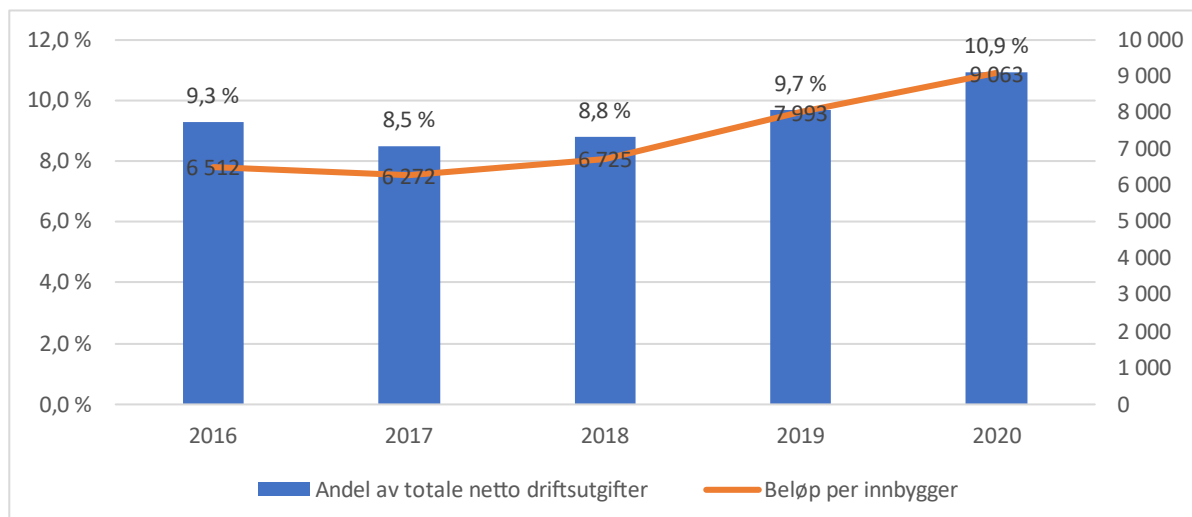
2.4.3 Sammenlignende data

Figur 7. Utgifter til administrasjon (funksjon 120, 121 og 130) i 2020.²²



Sømna kommunes utgifter til administrasjon lå under kommunegruppen i KOSTRA, men godt over landsgjennomsnittet utenom Oslo. KOSTRA-gruppe 15 består av kommuner under 2.000 innbyggere med høye frie disponible inntekter. Administrasjonskostnader er kjennetegnet av stordriftsfordeler. Med et innbyggertall like under 2.000 er en slik plassering dermed å forvente. Sammenlignet med de tre andre enkeltkommunene bruker Sømna kommune noe mer til administrasjon. Dette både målt som andel av samlede driftsutgifter, og som beløp per innbygger.

Figur 8. Sømna: Utgifter til administrasjon (funk. 120, 121 og 130) de 5 siste årene.²³



²² Kilde: SSB.no, statistikktabell 12362

²³ Kilde: SSB.no, statistikktabell 12362

Fra 2017 til 2020 la administrasjonsutgifter beslag på en økende andel av kommunens samlede netto driftsutgifter. Målt i kronebeløp per innbygger var økningen høyere enn lønns- og prisveksten.

Tabell 12. Årsverk i kommunene pr 1. desember 2020²⁴

	Årsverk i alt	Årsverk administrasjon	Andel administrative årsverk	Adm. årsverk pr 1.000 innbyggere
Sømna	211	17	8,1 %	8,3
Herøy	158	12	7,6 %	6,7
Lurøy	221	17	7,7 %	8,9
Leirfjord	245	12	4,9 %	5,3

Innrapporterte årsverk til PAI-registeret²⁵ viser at Sømna hadde noe høyere andel administrative årsverk enn de tre kommunene vi har valgt å sammenligne med. Målt i forhold til innbyggertallet var antall administrative årsverk høyere i Lurøy kommune. Det presiseres at det er usikkerhet knyttet til datakvaliteten på innrapporterte årsverk.

2.4.4 Sammendrag – omfanget av støttetjenester

Vi har brukt regnskapsfunksjonene fra KOSTRA og innrapporterte administrative årsverk for å sammenligne omfanget med andre kommuner. Det må tas forbehold om kvaliteten på kommunenes innrapportering.

Regnskapene for 2020 viser at Sømna hadde noe høyere netto utgifter målt per innbygger til administrasjon enn de tre andre kommunene vi sammenligner med. Disse kommunene hadde om lag samme innbyggertall som Sømna. Andelen av årsverk i administrative stillinger bekrefter dette funnet. Forskjellene er imidlertid ikke større enn at de kan skyldes mangelfull datakvalitet.

Administrasjonsutgifter i kommunene er kjennetegnet med smådriftsulempen, og man bør derfor ikke legge for stor vekt på avvik i forhold til kommuner med andre innbyggertall.

²⁴ Kilde: KS/PAI-registeret

²⁵ Personaladministrativt informasjonssystem er et register som driftes av KS, som bygger på opplysninger rapportert fra kommunene.

3 BRUKEN AV TILGJENGELIGE DATA

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for dette temaet:

I hvilken grad og på hvilken måte bruker kommunen tilgjengelige effektivitetsdata?

3.2 Revisjonskriterier

Dataene som er samlet inn har blitt målt opp mot følgende revisjonskriterier:

- Kommunen bør nyttiggjøre seg tilgjengelig informasjon på en systematisk måte.
- Kommunen bør bruke sammenlignende data for å identifisere områder med forbedringspotensial.
- Sammenlignende data i forhold til andre kommuner bør presenteres og analyseres i kommunens plan- og rapporteringsdokumenter.

Utlæningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Faktagrunnlag

3.3.1 Bruk av sammenlignende data

Alle de tre områdelederne vi har intervjuet fortalte at de vet hvor de kan finne data som sammenligner tjenestene de har ansvaret for med andre kommuner. Dette dreide seg primært om KOSTRA-data og Kommunebarometeret. Områdelederen for helse, velferd og kultur var i tillegg en aktiv bruker av data fra Kommunehelsens statistikkbank, NAV sine systemer og Statsforvalterens styringsinformasjon. Områdelederen for oppvekst brukte blant annet også informasjon fra Utdanningsdirektoratet sin portal og Skoleporten. Økonomisjefen hadde kjennskap til effektivitetsindeksen, produksjonsindeksen og KS-modellen for analyse av regnskapsdata, men har ikke benyttet de i arbeidet sitt. Han fortalte at data fra disse kildene ikke har blitt presentert i noe kommunalt dokument. Heller ikke kommunedirektøren var bruker av disse datakildene.

Områdelederen for teknisk, landbruk og kultur fortalte at hun ikke selv bruker slike data aktivt, men at enhetslederne hennes gjør seg nytte av de i flere sammenhenger. De to andre områdelederne ga uttrykk for at enhetsledernes kunnskap og aktive bruk av slike data har vært noe varierende, men det ble tegnet et positivt bilde over status i dag.

Både økonomisjefen og kommunedirektøren ga uttrykk for at omorganiseringen til en 3-nivåmodell ga en positiv effekt for bruken av slik styringsinformasjon. Økonomisjefen fortalte at man i 2-nivåmodellen gjerne opplevde at enhetslederne vernet om sine interesser og ikke ønsket å gi fra seg ressurser. Dette hemmet bruken av denne typen styringsinformasjon. Nå tenkes det mer på Sømna kommune som helhet, der mellom annet KOSTRA-data brukes for å se dette bildet.

Etter økonomisjefens vurdering er kompetansenivået blant områdelederne høyt på området. Områdelederen for helse, velferd og kultur opplevde at enhetslederne hadde mest søkelys på indikatorer og brukerundersøkelser for sitt eget fagfelt, og fant dette naturlig utfra deres operative ansvar. Hun var med i gruppen som oppdaterte tallene i *kunnskapsgrunnlaget*, i arbeidet da Agenda Kaupang sin kostnadsanalyse fra 2016 skulle følges opp, og i den interne gjennomgangen for pleie og omsorg i 2019. Områdelederen fortalte at oppfølgingen av Agenda Kaupang sin rapport ble noe utfordrende i en 2-nivåmodell, hvor det store kontrollspennet vanskeliggjorde rådmannens oppfølging. Det ble ikke så mye oppfølging på økonomi som det er nå, og det var vanskelig å tenke enhetlig om kommunens økonomi og tjenesteutvikling under ett.

Økonomisjefen opplevde at politikerne var veldig opptatt av sammenlignende informasjon. Han fortalte at det har vært gjennomført en god involveringsprosess med politisk nivå de siste to årene, og at sammenligningene i kunnskapsgrunnlaget som ble utarbeidet høsten 2020 var en viktig del av beslutningsgrunnlaget. Også kommunedirektøren opplevde at politikerne var svært opptatt av denne type styringsinformasjon.

Både områdelederne og økonomisjefen ga uttrykk for at de finner det nyttig å sammenligne seg med andre kommuner. Områdelederen for helse, velferd og kultur fortalte at det er en kultur på dette ledernivået for å nyttiggjøre seg sammenlignende data. Hun bruker slik styringsinformasjon jevnt og trutt, og fortalte at hun var avhengig av denne informasjonen for å nå målene i kommuneplanens samfunnsdel. Når dataene blir analysert leter hun etter de bakenforliggende årsakene til tallene.

Kommunedirektøren opplevde at sammenlignende styringsinformasjon blir brukt, men kanskje ikke systematisk nok. Han trakk frem at som en liten kommune mangler Sømna analysekompetanse, og at de ikke har noen dataløsning som støtter opp under effektiv innhenting av informasjon.

3.3.2 Identifisering av forbedringspotensial

Ifølge økonomisjefen brukte den strategiske ledergruppen sammenlignende data for å identifisere kuttmuligheter under budsjettprosessen for 2021. De brukte mye tid på KOSTRA-

tallene og Telemarksforskning sine modeller i dette arbeidet. Under prosessen med å kutte 12-13 millioner ble dataene benyttet for å underbygge potensialet for kostnadsreduksjon innen oppvekst og pleie og omsorg. I dette arbeidet gikk de inn i tallene bak KOSTRA, og så blant annet på spesialundervisning og lærertetthet. Ved å sammenligne seg med Utdanningsdirektoratet sine normtall, fant de ut at kommunen hadde 6-7 flere lærere enn nomen. Også områdelederen for oppvekst fortalte at hun brukte slike data aktivt da kuttene skulle planlegges og gjennomføres.

Økonomisjefen erkjente likevel at kommunen ikke har ressurser og kompetanse til å bruke KOSTRA-tallen særlig aktivt for å identifisere forbedringsområder. Han fortalte at de har gjennomført omstillingsprosessen innen oppvekst selv, men at de for helse og omsorg fikk et konsultentselskap til å gå gjennom driften. Det ble fokusert mye på ansikt til ansikt-tid og pasientrettet virksomhet, hvor registrering av tidsbruken bidro til kunnskap om effektiviseringspotensial.

Kommunen har fått bistand fra Statsforvalterens veilederkorps for å utvikle skolen gjennom systematisk arbeid med kvalitetsutvikling. Veiledningen er avsluttet, og områdelederen for oppvekst fortalte at resultatene fra kartleggingsprøver nå skal brukes mer systematisk. Hun fortalte også at de har deltatt i en oppfølgingsordning for kulturskolen gjennom Kulturskolerådet, hvor det er jobbet mye i forhold til bruk av mål og indikatorer.

I 2019 gjennomførte administrasjonen en økonomianalyse for oppvekstsektoren etter bestilling fra kommunestyret.²⁶ I analysen ble det brukt sammenlignende KOSTRA-indikatorer, og i saksvurderingen het det mellom annet:

Barnehagen i Sømna drifter godt, og vi har lavere kostnader enn de vi sammenligner oss med. (...) Til tross for at man i perioden 2016-2018 har klart å redusere kostnadene innenfor skole bruker vi mer enn de vi sammenligner oss med.

Både kommunedirektøren og områdeleder for helse, velferd og kultur trakk fram sykehjemstilbudet som et eksempel på at sammenlignende data ble brukt for å identifisere forbedringspotensial. Sømna hadde høyt kostnadsnivå og dekningsgrad, og temaet ble drøftet på bakgrunn av denne styringsinformasjonen. Kommunedirektøren mente imidlertid at denne type tilnærming kunne vært mer systematisk. I tillegg til at organisasjonen ikke var stor nok til slike analyser, mente han at det også hadde med modning i organisasjonen å gjøre.

²⁶ Bestilt i kommunestyrets sak 59/18 av 20.12.18, og fremlagt i sak 25/19 av 19.06.19.

3.3.3 Sammenlignende data i plan- og rapporteringsdokumenter

Revisjonen har gått gjennom dokumentene som legges frem etter faste sykluser, og søkt etter sammenlignende informasjon med andre kommuner. Slik styringsinformasjon står også sentralt i ulike tema- og sektorplaner, men disse har ikke blitt undersøkt.

Kommuneplanens samfunnsdel

Kommunen har en kortfattet og leservennlig kommuneplan, hvor det ikke er gitt rom for sammenligninger med andre kommuner.

Kunnskapsgrunnlag – styrker og utfordringer i Sømna kommune 2020

Dokumentet inneholder en utstrakt presentasjon og analyse av sammenlignende data hentet fra ulike datakilder, herunder

- SSB's KOSTRA-statistikk
- Kommunal Rapport: Kommunebarometeret
- Folkehelseinstituttet: Kommunehelsa Statistikkbank
- Nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsearbeid: BrukerPlan
- Folkehelseinstituttet: Fylkeshelseundersøkelse i Nordland 2020
- Utdanningsdirektoratet: Statistikkportal
- Ungdata: Kommunerapport for Sømna
- Telemarksforskning: Kulturindeksen
- Innovasjon Norge: Reiselivsundersøkelse

Data for Sømna kommune ble i de fleste tilfeller sammenstilt med gjennomsnittet for Nordland Fylke og landet som helhet, og for mange data ble gjennomsnittet av KOSTRA-gruppen tatt med. I noen tilfeller ble tallene for Sømna sammenlignet med nabokommunene.

Leder for plan, miljø og utvikling har informert om at oppdateringen av *kunnskapsgrunnlaget* heretter skal gjøres hvert år. Tidligere har det gått noen år mellom oppdateringene. Etter planen skal dette arbeidet fra neste år av gjøres på vårparten, slik at det kan danne grunnlag for et temamøte med politikerne. Erfaringsmessig blir det for hektisk å gjøre arbeidet på høsthalvåret.

Kommuneplanens handlingsdel/økonomiplan for 2021-2024 og årsbudsjett 2021

Dokumentet inneholder ingen sammenlignende data med andre kommuner, men viser innledningsvis til hovedfunnene i kunnskapsgrunnlaget.

Tilstandsrapport for 2020

Statistikk for sykemeldinger er sammenstilt med landet, Nordland og nabokommuner. Under overskriften *nøkkeltall og måleindikatorer* har enhetene angitt verdier fra egne opptellinger og KOSTRA. Med unntak for noen indikatorer for helse- og velferdsområdene er ikke tallene sammenlignet med andre kommuner. I stedet er det sammenlignet med verdiene for egen kommune de foregående 2-3 årene.

Tertialrapporter

Kommunens tertialrapporter er sentrert rundt finansiell rapportering, og har ingen sammenlignede data om tjenesteproduksjonen.

Tilstandsrapport for grunnskolen

Resultatindikatorene blir sammenstilt og vurdert opp mot størrelser for landsgjennomsnitt, fylkesgjennomsnitt og Sømna sin kommunegruppe i KOSTRA-sammenheng.

3.4 Vurdering

3.4.1 Bruk av sammenlignende data

Revisjonen har vurdert kommunens praksis opp mot følgende revisjonskriterium:

Kommunen bør nyttiggjøre seg tilgjengelige data på en systematisk måte.

Revisjonens hovedinntrykk er at kommunen har høy bevissthet rundt verdien av å bruke sammenligning med andre kommuner som et ledd i virksomhetsstyringen.

Etter revisjonens vurdering er organisasjonens analysekompetanse den mest kritiske faktoren for å dra nytte av slik styringsinformasjon. Dataene brukes etter vår vurdering så aktivt og systematisk som man kan forvente av en kommune på Sømna's størrelse. Mye tyder på at dette arbeidet har blitt løftet til et høyere nivå etter overgangen til en 3-nivåmodell.

3.4.2 Identifisering av forbedringspotensial

Vi har også vurdert om administrasjonen lever opp til følgende:

Kommunen bør bruke sammenlignende data for å identifisere områder med forbedringspotensial.

Revisjonens hovedinntrykk er at kommunen bruker tilgjengelig informasjon til dette formålet, og vi har funnet flere eksempler på at kommunen har brukt sammenligninger med andre

kommuner på denne måten. Sett i forhold til hvilke ressurser administrasjonen rår over, mener revisjonen at oppgaven blir tilfredsstillende ivaretatt.

3.4.3 Sammenlignende data i plan- og rapporteringsdokumenter

Kommunens praksis er vurdert opp mot denne målestokken:

Sammenlignende data i forhold til andre kommuner bør presenteres og analyseres i kommunens plan- og rapporteringsdokumenter.

Etter revisjonens vurdering har kommunen potensial for å synliggjøre slike data på en noe bedre måte.

Som grunnlag for planprosessen blir det utarbeidet et informativt og gjennomarbeidet kunnskapsgrunnlag med utstrakt bruk av sammenlignende data. Vi har merket oss som positivt at dette dokumentet nå vil bli oppdatert årlig, og at det fra neste år av etter planen vil foreligge når planprosessen starter på høsthalvåret. Vi mener imidlertid at sammenlignende data fra Kommunebarometeret, effektivitetsindeksen og produksjonsindeksen har så stor styringsverdi at det fortjener en mer sentral plass i beslutningsgrunnlaget.

Vi sakner også en mer systematisk bruk av sammenlignende data i kommunens felles rapporteringsdokumenter. I tilstandsrapportene blir det lagt mest vekt på å vise tidsserier for Sømna. Revisjonen er enig i at dette er svært viktig styringsinformasjon, men dokumentet ville etter vår mening fått enda større informasjonsverdi dersom indikatorene også ble sammenlignet med andre kommuner.

4 MÅL- OG RESULTATSTYRING

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for dette temaet:

Har kommunen et mål- og resultatsystem

- *med konkrete og etterprøvbare mål for tjenesteytingen?*
- *hvor innbyggernes nytte av tjenestene blir målt og vurdert?*

4.2 Revisjonskriterier

Som redegjort for i vedlegg 1 har vi målt funnene opp mot disse målestokkene:

- Det bør være etablert resultatindikatorer for tjenesteytingen.
- Det bør være fastsatt etterprøvbare målsetninger som resultatene blir sammenlignet mot.
- Målsetningene bør angi ønsket effekt for brukere og samfunn.
- Tjenesteområdene bør innhente og analysere informasjon om hvilken effekt tjenestene gir for brukerne.
- Brukerundersøkelser bør på en systematisk måte inngå som en del av kommunens mål- og resultatsystem.

4.3 Faktagrunnlag

4.3.1 Plansystemet i Sømna kommune

Kommunens plansystem tar utgangspunkt i de tre hovedmålene i kommuneplanens samfunnsdel²⁷:

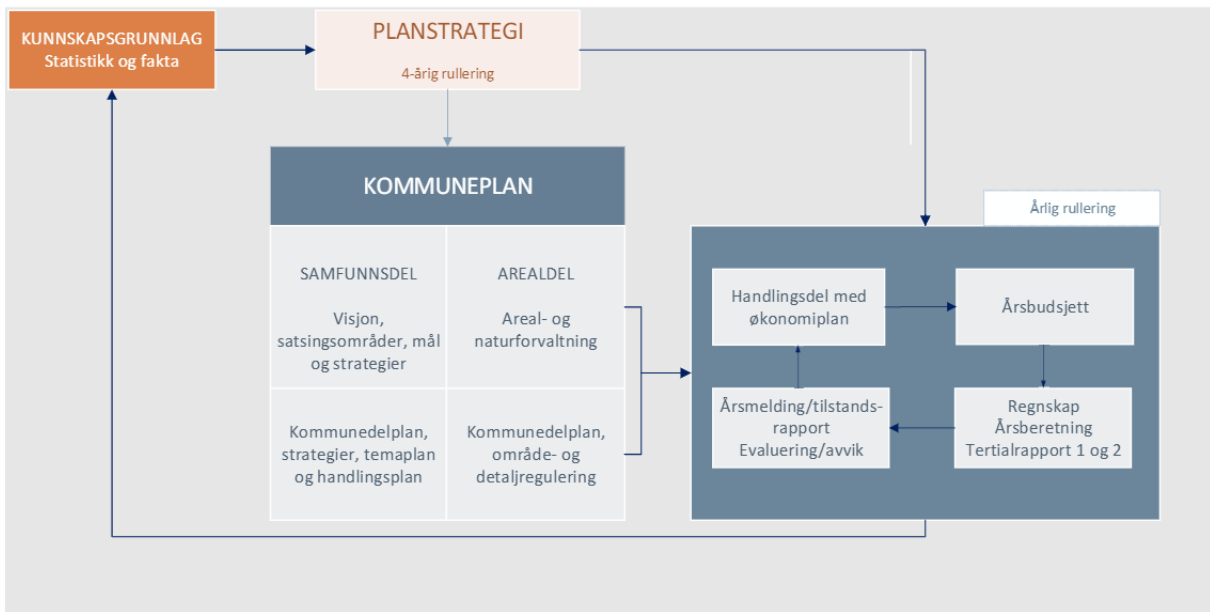
- Vi skal være en **bærekraftig kommune**
- Vi skal skape et **helsefremmende lokalsamfunn**
- Vi skal være **en attraktiv bostedskommune**

Samfunnsdelen angir til sammen 38 strategier for hva kommunen skal gjøre for å nå hovedmålene.

²⁷ Kommuneplan for Sømna kommune – samfunnsdel 2017-2029. Vedtatt 14.12.17.

Hovedmålene og strategiene er konkretisert nærmere til *fokusområder* i kommuneplanens handlingsdel, og videre til *satsingsområder* som er førende for arbeidet i løpet av budsjettåret. Handlingsdelen rulleres årlig sammen med økonomiplanen, hvor årsbudsjettet utarbeides i samme prosess. I handlingsplanen for 2021-2024 er det angitt 94 fokusområder, og for 2021 er det fastsatt 176 satsingsområder.

Figur 9. Sømna kommunes plansystem²⁸



Leder for plan, miljø og utvikling fortalte at det har blitt arbeidet med å lage en rød tråd i plan- og rapporteringssystemet. Arbeidet startet med å slå sammen handlingsdelen til samfunnsplanen med økonomiplanen. I stedet for en årsmelding har de utviklet en årlig tilstandsrapport. De jobber nå med utvikling av rapporteringssystemet. Hun mente at dokumentene er mye mer oversiktlige nå enn tidligere både for administrasjonen og politikerne.

I intervju med økonomisjefen ble det pekt på at Sømna er en oversiktlig kommune, hvor han opplever god kontroll selv om ikke alt blir dokumentert. Han skulle imidlertid ønske at de hadde et verktøy som ivaretok mål- og resultatstyring. Etter hans vurdering ble det gjort en stor jobb med kunnskapsgrunnlaget, men at de mangler et system for oppfølging. Økonomisjefen saknet en tydeligere sammenheng mellom plan og rapportering. Han fortalte at det blir rapportert i tilstandsrapportene i forhold til satsingsområdene i budsjettet, og at dette skjer i form av verbale omtaler.

²⁸ Kilde: Sømna kommune: Kommuneplanens samfunnsdel 2021-2024, s. 5

4.3.2 Resultatindikatorer for tjenesteytingen

I kommunens årsmelding, som har betegnelsen *tilstandsrapport*, er det satt opp tabeller med nøkkeltall og måleindikatorer for de ulike virksomhetsområdene. Revisjonen har gått gjennom disse, og sortert de i fire grupper for hva det er indikatorene måler. Det presiseres at grupperingen er basert på revisjonens vurderinger.

Tabell 13. Kommunedirektørens stab. Nøkkeltall og måleindikatorer i tilstandsrapporten for 2020 etter revisjonens gruppering.

Tjenesteomfang	Kostnadseffektivitet	Målbar kvalitet	Effekt for brukere og samfunn
Behandlede byggesøknader Behandlede fradelingsaker Behandlede oppmålingsforretninger	<i>Ingen</i>	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker	<i>Ingen</i>

Kilde: Sømna kommune: Tilstandsrapport 2020

Tabell 14. Teknisk, landbruk og næring. Nøkkeltall og måleindikatorer i tilstandsrapporten for 2020 etter revisjonens gruppering.

Tjenesteomfang	Kostnadseffektivitet	Målbar kvalitet	Effekt for brukere og samfunn
Antall oppdrag for brannvesenet Antall behandlede landbrukssaker Tilskuddsformidling til landbruket Tildeling av fellingstillatelser Bevilgninger over næringsfondet	Avgifter VAR-området	Tilgjengelige boligtomter Tilgjengelig industriareal Omdisponert dyrkajord Utnyttelse av ramme til miljømidler og drenering	<i>Ingen</i>

Kilde: Sømna kommune: Tilstandsrapport 2020

Tabell 15. Helse, velferd og kultur. Nøkkeltall og måleindikatorer i tilstandsrapporten for 2020 etter revisjonens gruppering.

Tjenesteomfang	Kostnadseffektivitet	Målbar kvalitet	Effekt for brukere og samfunn
Oppholdstid på syke-hjem (8 indikatorer) Tjenester fra hjemme-sykepleien (7 indikatorer)	Netto driftsutgifter i % av kommunens drift	Andel brukerrettede årsverk med helseutdanning	Andel overvekt og fedme ved sesjon Andel frafall i videregående skole

Andel innbyggere som bruker tjenestene (3 indikatorer)		Andel ansatte som har gjennomgått kompetansehevede tiltak	Frekvens for vaksineringer (2 indikatorer)
Antall brukere av bo- og miljøtjenester (6 indikatorer)		Frekvens for ernæringskartlegging (2 indikatorer)	Andel sosialhjelpsmottakere
Utlån fra biblioteket		Årsverk per bruker av hjemmetjenester	Andel barn i lavinntekts-husholdninger
Andel lånere biblioteket		Dekningsgrad sykehjem	
Antall arrangement i biblioteket		Bokbestand biblioteket	
Antall enkeltvedtak i sosialtjenesten			
Antall mottakere av introduksjonsstønad			
Antall vedtak om startlån			

Kilde: Sømna kommune: Tilstandsrapport 2020

Tabell 16. Oppvekst. Nøkkeltall og måleindikatorer i tilstandsrapporten for 2020 etter revisjonens gruppering

Tjenesteomfang	Kostnadseffektivitet	Målbar kvalitet	Effekt for brukere og samfunn
Andel barn i barnehage i forhold til innbyggere 1-5 år	Netto driftsutgifter til grunnskolesektoren per innbygger 6-15 år	Andel barnehagelærere i forhold til grunnbemanning	Grunnskolepoeng
Andel spesialundervisning ungdomsskolen		Antall barn per årsverk i grunnbemanningen	Nasjonale prøver. (4 indikatorer).
Antall elever på kulturskolen (7 kategorier)		Svarprosent foreldreundersøkelse (3 indikatorer)	
		Andel lærere som oppfyller kompetansekrav	
		Deltakelse elevundersøkelse (2 indikatorer)	

Kilde: Sømna kommune: Tilstandsrapport 2020

Leder for plan, miljø og utvikling fortalte at valg av indikatorer ble diskutert og tatt stilling til i den strategiske ledergruppa. Forslagene kom fra enhetene selv. Kommunedirektøren supplerte med at de ble valgt i en prosess i felles forståelse mellom politikk og administrasjon, og at status vil bli fulgt opp under budsjettprosessen.

«I hvilken grad har dere etablert resultatindikatorer for tjenesteytingen som dere måles etter», var ett av spørsmålene vi rettet til kommunedirektøren. Etter hans vurdering var det i middels grad, hvor kommunen har løftet seg i forhold til tidligere. Han pekte på at pleie og omsorg,

skole og teknisk sektor over lang tid har blitt målt etter indikatorer slik de fremgår av KOSTRA og Kommunebarometeret. I tillegg brukes økonomiske indikatorer knyttet til netto driftsresultat, lånegjeld og disposisjonsfond. Kommunedirektøren fortalte også at det fortsatt jobbes med å finne gode måleindikatorer som er lett å følge opp, og som samtidig oppleves som relevante.

4.3.3 Målsetninger for tjenesteytingen

Det blir ikke fastsatt noen måltall for de indikatorene som det rapporteres på i tilstandsrapportene. I stedet blir det under budsjettprosessen formulert verbale mål som er knyttet opp mot hovedmålene og strategiene i kommuneplanens samfunnsdel. Disse betegnes som *satsingsområder*.

Kommunedirektøren var av den oppfatning at kommuneplanenes samfunnsdel kan bli mer konkret og etterprøvbar i formen, og at dette er noe de jobber med. Som eksempel på måltall som de allerede har et aktivt forhold til, trakk han frem voksentetthet og pedagognorm innen oppvekst, og pleiefaktor innen pleie- og omsorgssektoren.

Ifølge informasjon fra økonomisjefen brukte kommunen for en del år tilbake *balansert målstyring* som styringsverktøy, hvor det ble utarbeidet målekort som anga hvilke parametere enhetene skulle måles på, og hvilke måltall de skulle strekke seg etter. Dette ble utfaset for 6-7 år siden. Kommunen har også brukt *Sømnabarometeret* for å synliggjøre utviklingen i lokalsamfunnet gjennom et knippe av indikatorer, hvor det ble tallfestet måltall. Også dette verktøyet har blitt faset ut. Sømnabarometeret ble presentert i kommuneplanens handlingsdel for 2019-2022, der det var angitt tallstørrelser for dagens nivå, mål for 2022 og akseptabelt nivå for til sammen 36 ulike indikatorer. Fargekoder anga om kommunen var inne i en negativ eller positiv utvikling, hvor data ble hentet fra kunnskapsgrunnlaget som ble utarbeidet i 2017.

Ifølge økonomisjefen skyldtes utfasingen av Sømnabarometeret på samme måte som balansert målstyring at det ble for krevende å følge opp, og at det var vanskelig å finne gode måleindikatorer. Hyppige rådmannsskifter har også hatt betydning for hva det settes søkelys på i virksomhetsstyringen. Både økonomisjefen og kommunedirektøren mente at balansert målstyring er et egnet styringsverktøy for en kommune. Etter kommunedirektørens vurdering er ikke organisasjonen moden for å ta det i bruk enda.

Leder for plan, miljø og utvikling fortalte at Sømnabarometeret ikke fungerte like godt i praksis som planen var, og at det ble for arbeidskrevende å oppdatere indikatorene med pålitelige data. Hun sakner også programvare som sikrer at informasjonen i mål- og resultatsystemet er tilgjengelig hele tiden. Hun pekte på at sektorene har ulike mål som det arbeides mot, eksempelvis at det innen oppvekst er fokus på å redusere andel med spesialundervisning og å få flere opp på et høyere nivå på nasjonale prøver.

Områdelederen for oppvekst trakk frem at en del indikatorer og måter å tenke på henger igjen fra systemet for balansert målstyring, noe hun syntes var bra. Hun fortalte at det er satt en del regionale mål for skolesektoren som er vedtatt politisk, men at hun ikke er kjent med at Sømna kommune har satt konkrete måltall for resultat på nasjonale prøver. Hun fortalte at det er sagt at man ønsker en forbedring, og de har som mål at gjennomsnittet skal bli bedre.

Områdelederen for helse, velferd og kultur fortalte at de har forholdt seg til noen nasjonale mål, eksempelvis for sykefravær. Hun opplyste at kommunestyret vedtak om dekningsgraden for pleie- og omsorgstjenester vil bli førende for den overordnede helse- og omsorgsplanen som skal utarbeides, og at det vil bli nedfelt konkrete måltall for pleie- og omsorgstjenesten i denne planen.

4.3.4 Målformuleringer

Sømna kommune bruker betegnelsen *satsingsområder* for virksomhetsmålene i budsjettåret. Revisjonen har gått gjennom de 176 målformuleringene i budsjettdokumentet for 2021 og sortert de i 4 ulike kategorier. Det presiseres at denne sorteringen gir rom for vurderinger.

Tabell 17. Revisors sortering av målformuleringer i årsbudsjettet for 2021.

	Intensjonsmål	Aktivitetsmål	Produksjonsmål	Effekt mål
Antall mål i årsbudsjettet for 2021	23	111	41	1
Hva er det satt mål for?	Hva man ønsker å gjøre.	Hvilken aktivitet som skal utføres.	Omfang og egenskaper for tjenestene.	Hvilken effekt tjenestene skal ha for brukere og samfunn.
Eksempel på målformuleringer	«Synliggjøre Sømna som attraktivt reisemål.»	«Samarbeidsmøter med nabo-kommuner mht behov for inter-kommunale stillinger.»	«Utvikle gode tilrettelagte tilbud for barn og unge med bistandsbehov.»	«Brukeren skal stå i sentrum for tildeling av tjenester og oppleve individuelt tilpassede tilbud ut ifra behov.»

Kilde: Sømna kommune: Kommuneplanens handlingsdel 2021-2024 med økonomiplan og årsbudsjett

Hovedvekten av målformuleringene er å betegne som *aktivitetsmål*, som forteller hvilket arbeid som skal utføres. Tabelloversikten viser at det i svært liten grad ble formulert mål som sier noe om hvilken effekt man vil oppnå for brukerne av tjenestene eller lokalsamfunnet.

Kommunedirektøren erkjente at de har et stykke å gå for målsetningene skal angi ønsket effekt. Han pekte på at det i en liten organisasjon er vanskelig å få dette til i praksis, men at behovet for denne type virksomhetsstyring ligger der.

Leder for plan, miljø og forvaltning fortalte at det jobbes med å få en bedre oppfølging av satsingsområdene, slik at det blir en rød tråd mellom plan og rapportering. Det arbeides med maler for hvordan enhetene skal rapportere i tilstandsrapporten i forhold til satsingsområdene, og ved årlig orientering til kommunestyret om status på de ulike områdene. Hun så behovet for at målene i større grad angir den ønskede effekten for tjenesteytingen, og fortalte at det vil bli satt sterkere søkelys på å fastsette måltall for indikatorer som kan fortelle noe om dette.

Økonomisjefen fortalte at målformuleringer var et tema under budsjettprosessen for 2021. Han mener at kommunen har mye å gå på med spissing av målene. Han fremholdt at det er vanskelig å finne indikatorer som er lette å måle, og at dette er i utvikling.

Områdelederen for helse, velferd og kultur fortalte at hun opplever de kvalitative målene som overordnede, og at det er vanskelig å finne parametere for hvordan de skal svares ut. Mål som kan tallfestes fant hun lettere å følge opp med måltall og parametere. Områdelederen fremholdt at det er en kontinuerlig prosess å finne ut hvordan kvalitative målsetninger skal kunne måles og etterprøves.

Områdelederen for teknisk, landbruk og næring opplevde at målformuleringene var konkrete, men at de kan gjøres mer etterprøvbare. De lager årsplan for hva som skal gjennomføres, og kontrollerer underveis opp mot dette.

4.3.5 Informasjon om effekten for brukerne

I kommunedirektørens forord til tilstandsrapporten for 2020 heter det:

Kvalitet i tjenestene og brukerfokus har stått høyt på agendaen i 2020. Både innenfor oppvekst og i pleie- og omsorgstjenesten jobber vi nå med virksomhetsgjennomganger med fokus på kvalitet i tjenesten og større brukermedvirkning.

I intervjuet med kommunedirektøren ble det fremholdt at kommunen har gode system for å innhente slik informasjon for de store sektorene. Skole gjennomfører brukerundersøkelser og har ulike former for brukerdialog. Pleie og omsorg har elderråd, brukergrupper og primærkontakter. Gjennom dette får enhetene inn mye tilbakemeldinger når de vurderer tjenestene.

Økonomisjefen fortalte at brukerundersøkelser gjennomføres jevnlig innenfor oppvekstsektoren, og at det også blir brukt mye innenfor pleie og omsorg. På teknisk sektor er brukerundersøkelser mangelvare. Denne virkelighetsbeskrivelsen har vi fått bekreftet av de tre områdelederne.

Områdelederen for oppvekst fortalte at kommunen har obligatorisk årlig elevundersøkelse i 5.-10. trinn, og en egen undersøkelse for de minste. I barnehage gjennomføres

foreldreundersøkelsen årlig, mens Utdanningsdirektoratets foreldreundersøkelse for skole sist gang ble gjennomført for 3 år siden. Områdelederen trodde at dårlig svarprosent kunne være en årsak til at den ikke har vært gjennomført etter dette. I tillegg får de informasjon om læringseffekten for elevene gjennom grunnskolepoeng og resultater fra nasjonale prøver. Skolene forholder seg til årshjulet for skoleadministrasjon, hvor det i en egen applikasjon²⁹ er beskrevet hvordan resultatene skal behandles. Rapporteringen gjennom dette systemet danner grunnlag for den årlige tilstandsrapporten til skoleeier. Kommunen har regionalt samarbeid med videregående skole, hvor elevene blant annet blir vurdert med hensyn til gjennomføring.

Økonomisjefen trakk frem at det ble gjennomført 6-7 bygdemøter da samfunnsdelen til kommuneplanen ble laget, og at disse møtene var nyttige for å vite hva de som møtte opp mener om ønsket utvikling. I arbeidet med arealplanen er det planlagt tilsvarende folkemøter. Økonomisjefen fortalte også at de deltar i et prosjekt finansiert av Statsforvalteren kalt *Digitale Helgeland*, hvor ulike løsninger for innbyggerdialog gjennom digitale media er ett av områdene det blir arbeidet med.

Områdelederen for helse, velferd og kultur fant det vanskeligst å måle brukereffekt på kulturområdet, ettersom dette er minst konkret. Som eksempel på kvalitetsmåling innen pleie- og omsorgsområdet trakk hun frem ernæringsstatus for sykehjemsbeboere, og at man kunne finne effekten av satsing på institusjonskjøkken på denne måten. Hun fortalte at de har jobbet med verktøy for å kunne tallfeste måloppnåelsen av tiltak i forbindelse med deltakelse i KS-prosjektet *Utenfor-regnskapet*. Verktøyet skal vise hvor mye som kan spares ved å forebygge i stedet for å reparere. For eksempel gjennom prosjektet *Ungdomslos*, som blant annet skal forebygge frafall fra videregående skole.

Områdelederen for teknisk, landbruk og næring fortalte at uteseksjonen på teknisk ofte har kontakt med innbyggerne. Gjennom avvikssystem på hjemmesiden kan det meldes om eksempelvis feil på gatelys. Dialogen går ellers mye via telefon. Da landbruksplanen ble utarbeidet gjennomførte de en skriftlig undersøkelse, som mellom annet tok for seg bruken av landbrukskontoret. Områdelederen fortalte at tema rundt tilgjengelighet, brukerstyrte system og brukerundersøkelser har vært drøftet. De har ikke noe system for å kunne vurdere effekten av tjenestene for brukerne, men områdelederen opplever ikke at de gir dårlig service til innbyggerne.

²⁹ Moava 1310

4.3.6 Brukerundersøkelser i kommunens mål- og resultatsystem

Brukerundersøkelser inngår ikke som noe fast element i kommunens plansystem. Det inngår i virksomhetsstyringen på oppvekstsektoren og for pleie og omsorg, men gjennomføring og resultatvurdering skjer ikke som et ledd i kommunens helhetlige system for mål- og resultatledelse. Resultatene fra disse undersøkelsene blir ikke presentert i kommunens felles tilstandsrapport.

I den årlige tilstandsrapporten for grunnskolen blir resultatene fra elevundersøkelsen presentert og vurdert sammen med øvrig styringsinformasjon for sektoren. Områdelederen fortalte at de ikke har annen fast syklus for undersøkelsene enn det som er obligatorisk fra Utdanningsdirektoratet.

Områdelederen for helse, velferd og kultur fortalte at det innen hennes ansvarsfelt var pleie og omsorg som hadde mest erfaring med brukerundersøkelser, og hun mente at disse blir godt gjennomført. Hun syntes at tilbakemeldinger fra brukerne gir god og nyttig informasjon, hvor høy svarprosent gir et godt grunnlag for å jobbe videre med resultatene. Hun fortalte at undersøkelsene tidligere ble gjennomført i henhold til en plan, men at det nå gjøres mer sporadisk ut ifra enhetenes behov og kapasitet. Områdelederen mente at de bør få innført en plan med faste sykluser.

Økonomisjefen fortalte at resultatene fra brukerundersøkelser blir gjennomgått i den strategiske ledergruppa, der den aktuelle enhetslederen presenterer resultatene. Politisk nivå får orientering i formannskapet og eventuelt i kommunestyret. Hans inntrykk er at det arbeides aktivt med resultatene fra brukerundersøkelsene i de enhetene som gjennomfører slike. Det ble trukket frem som et eksempel at tilbakemeldingene fra foreldrene var en viktig årsak til bygging av ny barnehage på Vik.

Økonomisjefen opplyste at de har drøftet muligheten for ha mer planmessige brukerundersøkelser for kommunen som helhet. Han fortalte at det høsten 2021 skal arbeides med systemene for internkontroll, og at der er engasjert et eksternt firma til å bistå kommunen med dette. Økonomisjefen ser på systemene for brukerundersøkelser som et ledd i dette arbeidet.

Kommunedirektøren fortalte at selv om det er enhetene som bestemmer om brukerundersøkelser skal gjennomføres, så etterspør han slike under den månedlige lederdialogen med områdelederne. Det er også et tema som diskuteres på ledermøter. Han har gitt beskjed om det også skal være et tema i ledermøter lengre nede i organisasjonen, og han opplever dette som delvis implementert. Han har så langt ikke vurdert en bestemmelse om at brukerundersøkelser skal gjennomføres etter faste, forhåndsbestemte sykluser.

4.4 Vurdering

4.4.1 Resultatindikatorer for tjenesteytingen

Vi har vurdert om kommunen lever opp til følgende revisjonskriterium:

Det bør være etablert resultatindikatorer for tjenesteytingen.

Etter revisjonens vurdering viser kommunens tilstandsrapport at det er etablert nøkkeltall og indikatorer som tjenesteytingen måles etter. Vi har imidlertid merket oss at et fåtall av disse måler kostnadseffektivitet, noe vi mener er et vesentlig perspektiv å måle tjenesteytingen etter.

4.4.2 Målsetninger for tjenesteytingen

Fakta i avsnitt 4.3.3 er vurdert opp mot følgende:

Det bør være fastsatt etterprøvbare målsetninger som resultatene blir sammenlignet mot.

Etter revisjonens vurdering er det liten sammenheng mellom hva det settes mål for, og hva det rapporteres på. Det er angitt verbale målsetninger for budsjettåret under betegnelsen *satsingsområder*. Så vidt revisjonen kan se har det så langt ikke blitt rapportert på en systematisk måte om måloppnåelse i forhold til disse. Det blir derimot rapportert på ulike nøkkeltall og måleindikatorer, men disse er det ikke satt noen målsetninger for. Vi har imidlertid merket oss som positivt at det arbeides aktivt for å få et system med bedre samsvar.

Etter vår vurdering er samsvar mellom hva det settes mål for, og hva det rapporteres på, en av de viktigste forutsetningene for at et mål- og resultatsystem skal fungere. Når det blir utarbeidet målsetninger må det samtidig planlegges hvordan man skal måle resultatene. Målsetninger som ikke sammenholdes med resultat har etter revisjonens vurdering liten verdi.

4.4.3 Målformuleringer

Revisjonen har lagt til grunn at kommunestyret fastsatte mål for virksomheten for 2021 gjennom de 176 satsingsområdene i budsjettdokumentet. Vi har vurdert om disse lever opp til følgende kriterium:

Målsetningene bør angi ønsket effekt for brukere og samfunn.

Etter revisjonens vurdering lever ikke kommunen opp til dette, ettersom målene i all hovedsak dreier seg om aktivitet i stedet for effekt. Hovedvekten av målformuleringer handler om hvilket arbeid administrasjonen skal utføre, og i svært liten grad hvilken effekt det er meningen at bevilgningene skal gi for brukerne og lokalsamfunnet.

Revisjonen er innforstått med at det for mange tjenester er vanskelig å finne gode effektmål. Vi har imidlertid sett at det blir rapportert på noen effektmål i tilstandsrapporten, men det er ikke satt noen mål for hvor listen skal ligge for disse indikatorene.

4.4.4 Informasjon om effekten for brukerne

Fakta i avsnitt 4.3.3 er vurdert opp mot dette revisjonskriteriet:

Tjenesteområdene bør innhente og analysere informasjon om hvilken effekt tjenestene gir for brukerne.

Etter revisjonens vurdering er kommunen flink til å gjøre seg nytte av data som er innhentet av andre. I skolesektoren og innen pleie- og omsorgstjenestene er det også tilfredsstillende system for egeninnhenting. På andre områder later det til at kommunen har en del å gå på.

Effektdata som er innhentet av andre dreier seg for det meste om objektivt målbar kvalitet, og ikke om den enkelte brukers subjektive opplevelser. Slik informasjon kan hentes inn på ulike måter, hvor brukerundersøkelser er best egnet når det er viktig at svarene skal være representative. Brukerundersøkelser er gjennomført for noen av Sømna sine tjenester, men er fraværende for andre.

Vi har merket oss som positivt at kommunen synes å være svært bevisst på verdien av ulike former for innbyggerdialog i virksomhetsstyringen, og at brukarmedvirkning er noe det arbeides aktivt med.

4.4.5 Brukerundersøkelser i mål- og resultatsystemet

Kommunens praksis er målt opp mot følgende:

Brukerundersøkelser bør på en systematisk måte inngå som en del av kommunens mål- og resultatsystem.

Brukerundersøkelser er ikke et ledd i kommunens gjennomgående system for mål- og resultatstyring. Det er tilfelle for skolenes elevundersøkelser etter pålegg fra Utdanningsdirektoratet, men tilsvarende systematikk mangler på de andre områdene.

Etter revisjonens vurdering tilsier informasjonsverdi og kravet til systematikk at det ikke bør overlates til den enkelte enhet å beslutte når det skal gjennomføres brukerundersøkelser. Dette bør foregå etter en sentralt fastsatt plan med faste sykluser, og hvor mål og resultat for brukertilfredshet presenteres i budsjett- og rapporteringsdokumentene.

5 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til kommunedirektøren i Sømna kommune 01.10.2021. Høringssvaret er tatt inn i vedlegg 2.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

6.1 Konklusjon

I hvilken grad og på hvilken måte bruker kommunen tilgjengelige effektivitetsdata?

Revisjonens hovedkonklusjon er at kommunen har høy bevissthet rundt verdien av å bruke slike styringsdata. Dette kommer spesielt godt til syne i kunnskapsgrunnlaget til den årlige planprosessen.

Hovedformålet med bruk av sammenlignende data bør være å identifisere områder med forbedringspotensial, og revisjonen har funnet flere eksempler på at administrasjonen har en slik tilnærming. Sett i forhold til hvilke ressurser og analysekompetanse en kommune av Sømna sin størrelse rår over, mener revisjonen at dette ivaretas på en tilfredsstillende måte.

Revisjonen mener at sammenlignende effektivitetsdata fra Kommunebarometeret, effektivitetsindeksen og produksjonsindeksen har stor informasjonsverdi når kommunestyret skal behandle økonomiplan og budsjett, og sakner en presentasjon og analyse av disse tallene i beslutningsgrunnlaget. I tillegg mener vi at det ville gitt nyttig informasjon dersom de KOSTRA-tallene som presenteres blir supplert med sammenlignende data for andre kommuner.

Har kommunen et mål- og resultatsystem

- *med konkrete og etterprøvbare mål for tjenesteytingen?*
- *hvor innbyggernes nytte av tjenestene blir målt og vurdert?*

Etter revisjonens mening mangler kommunen et mål- og resultatsystem som er egnet til å fortelle hvilken effekt ressursbruken har for brukerne i forhold til politisk vedtatte målsetninger. Kommunen bør legge mer vinn på å fastsette etterprøvbare effektmål, og å rapportere om oppnådde resultat sammenlignet med målene.

Vi har merket oss at virksomhetsstyringen er sentrert rundt verbale mål knyttet til satsingsområder, som er avledet fra kommuneplanens hovedmål og strategier. Vi mener at satsingsområdene i svært liten grad angir hvilken effekt kommunen ønsker å oppnå for brukerne av tjenestene. I stedet forteller målene mye om hvilke aktiviteter som er planlagt. Slike virksomhetsplaner er nødvendig for administrasjonens arbeid, men er etter revisjonens mening lite egnet som politisk styringsverktøy.

Vi har merket oss som positivt at kommunen har høy bevissthet rundt ulike former for brukerdialog. Revisjonen betrakter systematisk gjennomføring av brukerundersøkelser som et

nødvendig verktøy for å kunne måle innbyggernes nytte av de kommunale tjenestene. Etter vår mening er det en svakhet at kommunen ikke har faste sykluser for når brukerundersøkelser skal gjennomføres, og at de bare blir gjennomført for noen tjenester. Vi sakner også en bedre integrering av brukerundersøkelsene i kommunens mål- og resultatsystem.

6.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler at kommunen:

- I større grad presenterer sammenlignende effektivitetsdata i kommunens handlingsplan og felles tilstandsrapport.
- Å etablere mer konkrete og etterprøvbare mål og indikatorer for hvilken effekt tjenestene skal ha for brukerne og lokalsamfunnet.
- Å gjennomføre brukerundersøkelser etter faste sykluser, og å bruke informasjonen på en mer systematisk måte i kommunens virksomhetsstyring.

KILDER

Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven) LOV-2018-6-22-83

Johansen og Larsen (2015): Mål- og resultatstyring i norske kommuner

Prop. 105 S (2019-2020): Kommuneproposisjonen for 2021

NOU 2015:1: Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd. Produktivitetskomisjonens første rapport.

NOU 2016:4: Ny kommunelov

Senter for statlig økonomistyring (2010): Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten. Veileder.

Kommunal- og regionaldepartementet (2013): Veileder i økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015): Kontrollutvalgshåndboken

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019): Regnskapsrapportering i KOSTRA. Veiledning. Regnskapsåret 2020

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi: Rapport av november 2020

www.ks.no: brukerveiledning til modell for analyse av regnskapstall

www.kommunedata.no

www.kommunebarometeret.no

www.ssb.no/kommunefakta

www.ssb.no, statistikktabell 12362

www.somna.kommune.no

Agenda Kaupang: Økonomianalyse 2015. Rapportutkast av 14.10.16

Agenda Kaupang: Økonomianalyse Sømna. Rapport nr 2. Tiltaksliste av 09.11.16

Sømna kommune: Kommuneplanens samfunnsdel (2017)

Sømna kommune: Kunnskapsgrunnlag Sømna – styrker og utfordringer (2020)

Sømna kommune: Kommuneplanens handlingsdel 2021-2024 med økonomiplan og årsbudsjett

Sømna kommune: Tertialrapport 1. tertial 2021

Sømna kommune: Tilstandsrapport (årsmelding) 2019 og 2020

Sømna kommune: Kommunestyrets sak 25/19 av 19.06.19. Økonomianalyse for oppvekstsektoren i Sømna kommune 2019.

Sømna kommune: Økonomireglement, vedtatt 05.11.2014.

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for det enkelte revisjonsprosjektet. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV-2018-06-22-83
- Veileder om mål- og resultatstyring i staten

Utleddning av revisjonskriterier til problemstilling 2: I hvilken grad og på hvilken måte bruker kommunen tilgjengelige effektivitetsdata?

Ett av kommunelovens formål er at den skal bidra til at kommuner og fylkeskommuner skal være effektive³⁰. Regjeringen poengterte forventningene til effektiviseringsarbeid på følgende måte i kommuneproposisjonen for 2021³¹:

Kommunenes tjenestetilbud til innbyggerne er i hovedsak godt over hele landet, selv om det er variasjoner kommunene imellom. Det er likevel rom for mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren. Sammenligninger mellom kommunene avdekker forskjeller i tjenestetilbud og effektivitet, også om man sammenligner kommuner med omtrent like mange innbyggere. Gjennom et systematisk arbeid med kvalitetsforbedring og effektivisering kan tjenestetilbudet i kommunene forbedres og ressurser frigjøres, slik at innbyggerne får flere tjenester med høyere kvalitet.

Av dette kan det utledes at kommunen bør skaffe seg styringsinformasjon som forteller noe om effektiviteten i tjenesteproduksjonen.

Produktivitetskommisjonen³² hadde følgende vurdering rundt bruk av sammenlignende styringsinformasjon:

³⁰ Kommunelovens § 1-1, 2. ledd.

³¹ Prop. 105 S (2019-2020), s. 51

³² NOU 2015:1, s. 279 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd. Produktivitetskommisjonens første rapport.

I arbeidet med å bedre effektiviteten i offentlig sektor må man først identifisere områder der effektiviteten er lav. (...) Den informasjonen som er tilgjengelig må utnyttes mer systematisk.

Kommisjonen pekte på at bruk av sammenlignbare data og offentlighet om resultatene kan skape bevissthet om hvem som oppnår best resultat og hvor mye ressurser som anvendes. KOSTRA-data ble pekt på som et nyttig hjelpemiddel³³.

I Kommunal- og regionaldepartementets veileder om økonomiplanlegging i kommunene³⁴ er kunnskap om enhetenes ressursbehov og faktiske utgiftsutvikling trukket frem som en sentral del av beslutningsgrunnlaget for økonomiplaner og årsbudsjett. Presentasjon, analyse og tolking av sammenlignende data med andre kommuner er angitt som en del av det kunnskapsgrunnlaget som bør være med for å identifisere effektiviseringsbehov.

Fra ovennevnte kilder vil vi utlede følgende revisjonskriterier for problemstilling 2:

- Kommunen bør nyttiggjøre seg tilgjengelig informasjon på en systematisk måte.
- Kommunen bør bruke sammenlignende data for å identifisere områder med forbedringspotensial.
- Sammenlignende data i forhold til andre kommuner bør presenteres og analyseres i kommunens plan- og rapporteringsdokumenter.

Utleddning av revisjonskriterier til problemstilling 3: *Har kommunen et mål- og resultatsystem*

- *Med konkrete og etterprøvbare mål for tjenesteytingen?*
- *Hvor innbyggernes nytte av tjenestene blir målt og vurdert?*

Mål- og resultatstyring kan defineres som

å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultatene og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten³⁵

³³ NOU 2015:1, s 295

³⁴ Kommunal- og regionaldepartementet (2013): Veileder i økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner

³⁵ Johnsen og Larsen (2015): Mål- og resultatstyring i norske kommuner

Kommuneloven stiller ingen særskilte krav til innholdet i et mål- og resultatsystem. Det er imidlertid et grunnleggende krav for økonomiforvaltningen at det skal utarbeides samordnede og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi³⁶, og kommuneloven stiller også krav om at økonomiplan og årsbudsjett skal vise hvilke mål og premisser de bygger på³⁷. I årsberetningen skal det redegjøres for virksomhetens måloppnåelse³⁸. I Kontrollutvalgsboken sammenfattes dette slik³⁹:

Kommunen må sikre at innbyggerne får tjenestene de har krav på, og at ressursene forvaltes på en effektiv måte i samsvar med kommunestyrets forutsetninger.

Fra de ovenstående kildene kan det utledes at kommunene må ha et system for mål- og resultatstyring. Dette faller inn under kommunens system for internkontroll.

Kommunedirektøren har ansvaret for kommunens internkontroll. Kommuneloven stiller krav til at virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering skal være beskrevet.⁴⁰ I forarbeidet til loven ble det pekt på at bestemmelsen om kommunidirektørens ansvar for internkontroll innbefatter hensynet til at systemene skal fremme målrettet og effektiv drift.⁴¹ Dette ble utdypet slik:

At driften er målrettet og effektiv, er viktig for å sikre at bruken av offentlige midler er effektiv og god, slik at man får mest mulig ut av midler som finnes, og slik at risikoen for misligheter og korrupsjon reduseres. Målet med internkontrollen er således både å oppdage feil og svakheter og å sikre at mål nås. (...) Et annet mål med internkontrollen er å sørge for kvalitet i tjenestene. (...) Det vises blant annet til behov for at kommunestyret får rapport om tilstanden eller kvaliteten på tjenestene.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) deler prosessene rundt mål- og resultatstyring inn i tre faser:

- Sette mål for hva vi ønsker å oppnå
- Innhente og vurdere styringsinformasjon ut fra målene
- Bruke denne informasjonen til læring, styring og kontroll

³⁶ Kommunelovens § 14-1

³⁷ Kommunelovens § 14-4

³⁸ Kommunelovens § 14-7 (c)

³⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015), s. 8

⁴⁰ Kommunelovens § 25-1, 3. ledd (a)

⁴¹ NOU 2016:4, s. 306

Målene er den tilstanden man ønsker å oppnå for brukerne og samfunnet. Metoden bygger på at målene må beskrives tydelig, slik at det blir mulig å etterprøve om de blir nådd.⁴² I statens veileder om mål- og resultatstyring⁴³ beskrives noen forutsetninger for at styringen skal fungere etter hensikten. For å nå virksomhetens overordnede mål må de konkretiseres gjennom *styringsindikatorer*. Disse skal direkte eller indirekte beskrive hvor vidt virksomheten når sine mål. Indikatorene bør til sammen gi en helhetlig og balansert informasjon om virksomhetens resultat som kan sammenlignes over tid. Indikatorene bør prioriteres og begrenses til det mest relevante. De bør være påvirkbare, slik at de kan vise resultater av virksomhetens egen innsats. Datagrunnlaget bak indikatorene må være pålitelig og verifiserbart, og arbeidet med datainnsamling må kunne forsvares utfra et kostnads- og nytteperspektiv. Som en huskeregel bør det etableres SMARTE mål:

Spesifikke: Målene må være entydig definert, slik at det er tydelig hva som skal oppnås

Målbare: Det må være mulig å måle i hvilken grad virksomheten når sine resultatmål

Aksepterte: Målene må oppleves som relevante og interessante å arbeide etter

Realistiske: Ambisjonsnivået må ikke settes høyere enn hva som er mulig å innfri

Tidfestede: Det må være angitt når målene skal være innfridd

Enkle: Resultatene må være enkle å forstå og måle

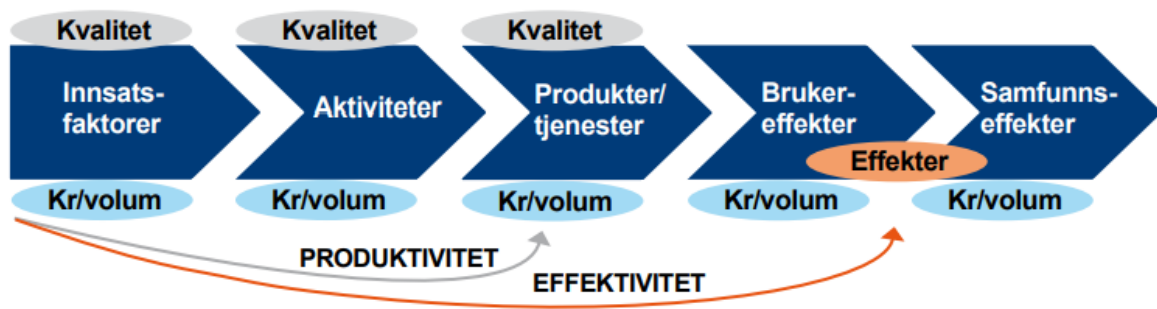
Måling av effekt handler om å få fram informasjon om virksomheten har oppfylt sitt formål eller ikke. Statens veileder om resultatmåling⁴⁴ poengterer at de viktigste resultatene er de som er knyttet til de effektene tjenestene har for brukerne og samfunnet. Undersøkelser viser et forbedringspotensial rundt dette. Styringsparametere og ambisjonsnivå formuleres gjerne som generelle prioriteringssignaler og oppgavebeskrivelser, og i mindre grad som konkrete og etterprøvbare parametere for mål knyttet til brukere og samfunn⁴⁵. Mål- og resultatstyring blir dermed en form for styring av oppgaver.

⁴² Kilde: dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring/hva-er-mal-og-resultatstyring

⁴³ Senter for statlig økonomistyring (2010): Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten.

⁴⁴ Side 45

⁴⁵ Side 12

Figur 10. Resultatkjede⁴⁶

Måling av kvalitet eller nytteegenskaper er viktig i offentlig sektor, hvor det ikke finnes noe marked der kundene gjennom sin betalingsvillighet kan vise hvordan kvaliteten på tjenestene verdsettes. Derfor må det etableres system for å måle *hva* brukerne mottar, *hvordan* de mottar tjenestene og hvordan de *opplever* det. I statens veileder skilles det mellom produksjonsorientert kvalitet og opplevd kvalitet. Førstnevnte kvalitetsindikatorer handler om egenskaper som kan registreres, telles og måles, mens opplevd kvalitet derimot handler om brukernes subjektive opplevelser. For å få denne typen informasjon må det gjennomføres brukerundersøkelser.

Utfra dette vil vi benytte følgende revisjonskriterier for denne problemstillingen:

- Det bør være etablert resultatindikatorer for tjenesteytingen.
- Det bør være fastsatt etterprøvbare målsetninger som resultatene blir sammenlignet mot.
- Målsetningene bør angi ønsket effekt for brukere og samfunn.
- Tjenesteområdene bør innhente og analysere informasjon om hvilken effekt tjenestene gir for brukerne.
- Brukerundersøkelser bør på en systematisk måte inngå som en del av kommunens mål- og resultatsystem.

⁴⁶ Side 7

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR



Høringssvar til forvaltningsrevisjonens rapport om effektivitetsmåling og resultatstyring i Sømna kommune 2021.

Vi takker for grundig rapport med konstruktive tilbakemeldinger.

Som dere påpeker i rapporten er det flere ting kommunen må jobbe videre med. Dette har vi vært klar over og vi har også vært tydelig på at vi er i en prosess der vi jobber med å finne et godt plan-, mål- og styringssystem. Dette arbeidet startet vi i 2018, gjorde en del endringer i 2019 og i 2020 var planen å få dette enda mer systematisk. I en liten kommune som Sømna er man sårbar når nøkkelpersonell er borte, og leder for plan, miljø og utvikling som har ansvar for dette arbeidet, var ett år i permisjon. Det var også unntakstilstand i kommunen med tanke på korona og midt oppi dette ble det vedtatt ny organisering med ny ledergruppe som trådte i kraft 1.9.20. Videreutviklingen av arbeidet ble dermed lagt på is.

Denne høsten har vi hatt et stort fokus på å styrke kommuneplanens handlingsdel med økonomiplanen slik at vi kan følge opp de overordnede målene i kommuneplanens samfunnsdel på en mer systematisk måte. Kommunens ledergruppe har jobbet med å finne gode strategier/tiltak, resultatmål/effekt mål og resultatindikatorer. Disse vil bli diskutert i budsjettmøter med kommunens ledergruppe og utvalg for budsjett (politikere og tillitsvalgte) og bli endelig vedtatt i desember som en del av kommuneplanens handlingsdel med økonomiplan og årsbudsjett 2022-2025.

Vi har utarbeidet et årshjul for bedre å kunne følge utviklingen gjennom året, samt jobbe mer systematisk og effektivt. Årsberetning og tilstandsrapport vil fra 2022 slås sammen. Det vil bli systematiske rapporteringer gjennom året til politikere som del av arbeidet med tertialrapporter. Disse vil også omfatte status på drift og investering, løpende oppdatert kunnskapsgrunnlag og status på måloppnåelse. Det vil være styringsmøter mellom kommunedirektør og kommunedirektørens ledergruppe 3 ganger i året som en del av forarbeidet med tertialrapportene.

Vi vil påpeke at selv om det fortsatt er en del som må på plass, så har det vært en stor endring i det systematiske arbeidet de siste årene. Det er et omfattende og krevende arbeid, der vi hele veien har vært åpen om at dette er et innovasjonsarbeid for kommunen og at vi må prøve og feile litt før vi klarer å lande et system som vi er godt fornøyd med; som har en rød tråd og som er tydelig på prioriteringer, måloppnåelse og resultater slik at vi kan følge utviklingen i Sømna samfunnet.

Selv om ikke alt har vært satt i system på en god nok måte, mener vi likevel at vi har hatt en god oversikt over status og utfordringer, prioriteringer og resultatoppfølging. Det er jevnlig tema i kommunens ledergruppe og det har vært mange orienteringer, samt temadager med kommunestyre, råd og utvalg og tillitsvalgte. Men vi må jobbe med å sette oss mer etterprøvbare mål for utviklingen og tjenestene.



Når det gjelder tilstandsrapporten, har denne vært i konstant endring fra 2019. Den er langt mer systematisk og inneholder blant annet oppfølging av vedtak og status på tiltak. Vi mener det er en kobling mellom kommuneplanens handlingsdel og tilstandsrapporten, men som med de andre dokumentene, skal dette også videreutvikles.

Vi ser at vi ikke har vært gode nok på brukerundersøkelser. Dette vil være et prioritert område fremover for å måle effekter på brukere og innbyggere. Dette vil bli gjennomført på en systematisk måte.

Mvh

Arne Johansen,
Kommunedirektør Sømna kommune



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no