



FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKTET

MÅLSTYRING I STEIGEN KOMMUNE

Juni 2007

FORORD

Forvaltningsrevisjon er en pålagt oppgave for revisor i henhold til kommunelovens § 60 nr. 7. Formålet med forvaltningsrevisjon er å utføre systematiske undersøkelser av den kommunale tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og økonomiske forvaltning, herunder se etter muligheter til forbedringer, eventuelt påpeke svakheter og mangler.

Steigen kommune har i overordnet plan prioritert å gjennomføre en undersøkelse av om kommunen har et godt og effektivt målstyringssystem. Denne rapporten oppsummerer resultatene fra undersøkelsen. Ansvarlig for gjennomføring av undersøkelsen har vært forvaltningsrevisor Svein Erik Moholt.

Bodø, den 08.06.2007.

Arne Willy Hillestad
oppdragsansvarlig revisor

Svein Erik Moholt
forvaltningsrevisor

INNHold:

0. SAMMENDRAG	4
1. INNLEDNING	5
2. FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER, DEFINISJONER OG AVGRENSNINGER	6
2.1 Formål	6
2.2 Problemstillinger	6
2.3 Definisjoner og avgrensninger	6
3. METODE OG GJENNOMFØRING	7
4. REVISJONSKRITERIER	7
4.1 System for målstyring og læring	8
4.2 System for balansert målstyring (BMS)	9
4.2.1 Balansert målstyring – eksempel fra Harstad kommune	10
4.3 System for målstyring	10
5. FAKTA OG VURDERINGER	12
5.1 Har kommunen et operativt og konsistent målstyringssystem?	12
5.1.1 FAKTA	12
5.1.2 VURDERINGER	16
5.2 Har kommunen en ”lærings-kultur” med fokus på forbedring av ... styringssystemet?	19
5.2.1 FAKTA	19
5.2.2 VURDERINGER	19
6. KONKLUSJONER	20
7. ANBEFALING	20
8. RÅDMANNENS KOMMENTAR	20
VEDLEGG NR. 1 – Rådmannens kommentarer	22

0. SAMMENDRAG

Salten kommunerevisjon IKS har i denne undersøkelsen forsøkt å kartlegge og vurdere Steigen kommune sitt målstyringssystem. Kontrollutvalget ønsker belyst hvor systematisk kommunen jobber for å realisere vedtatte målsettinger og hvor god internkontroll man har for det.

I undersøkelsen er det sett på om kommunen har et godt og effektivt målstyringssystem samt bruk av resultatindikatorer.

1. Har kommunen et operativt og konsistent målstyringssystem? (fastsetting, oppfølging, evaluering og rapportering av mål)
2. Har kommunen tatt i bruk systematiske kvalitetsstyringssystemer som balansert målstyring (BMS) eller lignende?
3. Har kommunen en "lærings-kultur" hvor det fokuseres på løpende utvikling og forbedring av styringssystemet?
4. Har kommunen rutiner for ivaretagelse av demokratisk deltakelse for befolkningen og medbestemmelse og medvirkning for ansatte i dette arbeidet?

Steigen kommune må sies å ha et "klassisk" målstyringssystem og er vurdert ut fra det. I den nye kommuneplanen fremgår målhierarkiet. Målsystemet her tilfredsstillende bare delvis SMART- kriteriene (spesifikke, målbare, aksepterte, realistiske, tidsbundne).

I denne rapporten fremgår det at koblingen mellom de ulike styringsdokumentene ikke er god nok og til dels fraværende. Det er derfor vanskelig å vurdere oppfølging av mål. Evaluering og rapportering av måloppnåelse er så godt som fraværende.

Vurdert ut fra styringsdokumentene for de siste år, later det ikke i spesielt stor grad til at kommunen har en "læringskultur" med fokus på løpende utvikling og forbedring av styringssystemet.

Kommunen ser ut til å ivareta hensynet til medarbeiderinvolvering og demokratisk deltakelse og medvirkning i sine planprosesser på en god måte.

Anbefalingen går ut på at kommunen i større grad enn i dag, bør ta sikte på å få en bedre systematikk i plan og styringssystemet ved at det blir mer synlige koblinger mellom styringsdokumentene.

I denne forbindelse kan det være hensiktsmessig å vurdere om ulike teknikker i form av mål- og resultatindikatorer kan bidra til å forenkle rapportering av måloppnåelse.

Forvaltningsrevisjonsrapporten har vært forelagt rådmannen for kommentarer. Rådmannens kommentarer er vedlagt som vedlegg 1, og er kommentert i kapittel 8, side 21.

1. INNLEDNING

I følge kommuneloven skal kommunens virksomhet være gjenstand for forvaltningsrevisjon. Gjennomføringen av prosjektet er prioritert i kommunens overordnede plan for forvaltningsrevisjon.

Kontrollutvalget ønsker belyst hvor systematisk kommunen jobber for å realisere vedtatte målsettinger og hvor god internkontroll man har for det. Har kommunen et godt og effektivt målstyringssystem og gjør man bruk av resultatindikatorer.

Temaet målstyring og resultatvurdering er et område som gjennom økt fokus på effektivisering av offentlig sektor, er viktigere enn noen gang. I denne forbindelse har det vært mye fokus på at offentlig sektor skal oppta organisasjonsløsninger fra privat sektor. Dette har gitt opphav til teoriretningen som heter New Public Management. En del av denne trenden og en av de metoder den omhandler, er bruk av mer presise resultatmålingssystemer som for eksempel balansert målstyring (BMS). Denne rapporten vil derfor vise til, og legge til grunn som revisjonskriterium, en rapport/veileder¹ utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet. Veilederen gir en innføring i sentrale begrep og viser til konkrete eksempler fra kommune-sektoren.

I rapporten gjennomgås et utvalg av kommunens styringsdokumenter for å se om de utgjør en konsistent ”helhet” der begrepsbruk er gjennomgående og dokumenter bygger på hverandre.

¹ Resultat og dialog, Balansert målstyring (BMS) i kommunal sektor, Kommunal- og regionaldepartementet.

2. FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER, DEFINISJONER OG AVGRENSNINGER

2.1 Formål

Formålet med dette prosjektet er å vurdere om kommunen har et godt og effektivt målstyringssystem og bruk av resultatindikatorer

2.2 Problemstillinger

Av formålet har vi utledet følgende problemstillinger:

1. Har kommunen et operativt og konsistent målstyringssystem? (fastsetting, oppfølging, evaluering og rapportering av mål)
2. Har kommunen tatt i bruk systematiske kvalitetsstyringssystemer som balansert målstyring (BMS) eller lignende?
3. Har kommunen en "lærings-kultur" hvor det fokuseres på løpende utvikling og forbedring av styringssystemet?
4. Har kommunen rutiner for ivaretagelse av demokratisk deltakelse for befolkningen og medbestemmelse og medvirkning for ansatte i dette arbeidet?

2.3 Definisjoner og avgrensninger

2.3.1 Definisjoner

Denne forvaltningsrevisjonen er ikke en revisjon av balansert målstyring (BMS), men ved å forstå hva BMS er, får man også et eksempel på hvordan et styringssystem med resultat og måleindikatorer kan fungere. Systemet beskrives mer detaljert i avsnitt 4.2. En kommune med et fullt innført BMS-system vil i denne rapporten defineres som beste praksis. Ikke så mange kommuner vil ha innført et fullstendig BMS-system, men kan likevel ha elementer fra det. Eksempelvis kan dette være bruk av mål- og resultatindikatorer.

En del av rapporten dreier seg også om å undersøke om kommunen er en lærende organisasjon. I avsnitt 4.1 kommer vi mer inn på det.

2.3.2 Avgrensninger

Formålet med undersøkelsen er ikke å undersøke i hvor stor grad kommunen faktisk realiserer vedtatte målsettinger. I noen grad vil det også gjøres, men formålet dreier seg i hovedsak om å vurdere kvaliteten på målstyringssystemet. I undersøkelsen er de viktigste kommunale styringsdokument gjennomgått. Det er ikke sett på driftsplaner på enhetsnivå.

Prosjektet fokuserer ikke på økonomi/budsjettoppfølging men på oppgaveløsning. Prosjektet er en systemrevisjon, og ser derfor ikke nærmere på enkeltsaker/enkeltvedtak.

I tillegg har vi undersøkt hvordan kommunen jobber med utarbeidelsen av styringsdokumentene, om man har gode prosedyrer og prosesser for dette som fremmer medvirkning, læring og utvikling i organisasjonen. Det er også undersøkt på hvilken måte sivilbefolkningen involveres i prosessene.

3. METODE OG GJENNOMFØRING

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til Norges kommunerevisorforbunds Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001.

Innsamlingen av data baserer seg både på samtale med kontaktperson i kommunen og i stor grad på dokumentstudier.

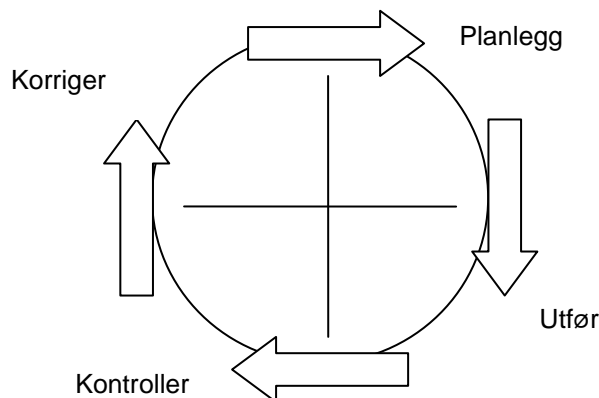
4. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene er en samlebetegnelse på de krav og forventninger som kan stilles til den funksjon, aktivitet eller prosedyre som er gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kriteriene holdt sammen med faktagrunnlaget danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes i en forvaltningsrevisjon. Aktuelle kilder for utledning av revisjonskriterier er lover, forskrifter, retningslinjer, vedtak, avtaler og anerkjent teori. I denne undersøkelsen har vi lagt til grunn:

- Resultat og dialog, Balansert målstyring (BMS) i kommunal sektor, Kommunal- og regionaldepartementet.
- Kvalitetsstyring i pleie og omsorg, Morten Stenstadvold (red), Oslo kommune, Kommunerevisjonen, Kommuneforlaget.

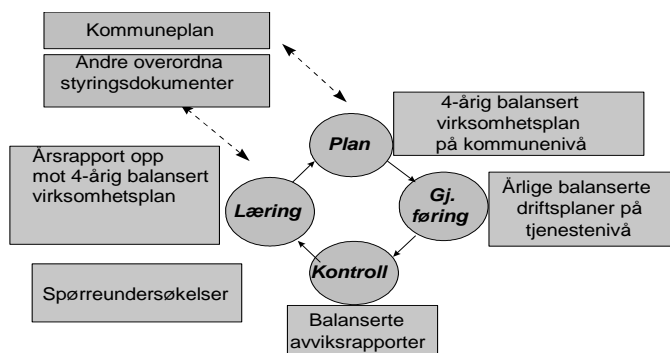
4.1 System for målstyring og læring

Arbeidet med målstyring, kvalitet og læring må være en kontinuerlig pågående prosess satt i system i kommunens styringssystem. Et slik system kan illustreres gjennom Demings² sirkel:



Den kontinuerlige prosessen i Demings sirkel går ut på at man først planlegger et tiltak, så gjennomfører tiltaket/planen, for deretter å kontrollere resultatene og korrigere praksisen på ny. På denne måten får man en lærende organisasjon. Man registrerer resultatene av sin innsats, og korrigerer kursen i ønsket retning.

Denne metodikken tatt i bruk i det kommunale styringssystemet kan se ut som i figuren under hentet fra Virksomhetsplan 2006 fra Harstad kommune.



I Harstad kommune brukes balansert målstyring, derav bruken av begrepet balansert i figuren ovenfor. Bortsett fra dette vil denne forståelsen av det kommunale styringssystemet være fruktbar å legge til grunn i vurderingen av om kommunen i denne undersøkelsen har et godt målstyringssystem.

I tillegg til denne overordnede systematikken er det også en forutsetning for et effektivt målstyringssystem at man har et operativt og konsistent begrepsapparat, og at det gjennom disse begrepene vises sammenheng mellom de ulike styringsdokumentene. Eksempelvis kan

² Out of the crisis (1986), Deming W.E., Cambridge University Press

det gjøres med bruk av mål- og resultatindikatorer (styringsindikatorer). Poenget med disse er at de må være konkret nok til å kunne evalueres.

I rapporten Resultat og dialog³ sies følgende om styrings/resultatindikatorer:

”En styringsindikator er en beskrivelse av en aktivitet eller et resultat som faktisk lar seg måle. Det vil si at en indikator må kunne fremstilles i antall, i kroner, i prosent eller i score på en skala, f eks fra 1 til 6.”

Disse er et vesentlig element i et balansert målstyringssystem.

4.2 System for balansert målstyring (BMS)

Et system for balansert målstyring kan beskrives slik:

”Balansert Målstyring kan kort beskrives gjennom tre innfallsvinkler, som alle retter fokus mot organisasjonens kunnskap om egne prestasjoner og oppnådde resultat:

- Helhet
- Fokus
- Dialog og utvikling

Systemet skal ha et helhetsperspektiv ved at det involverer en helhet rundt produksjon av tjenester. Vanligvis består det i at et tradisjonelt fokus på økonomistyring suppleres av fokus på eksempelvis tjenester, brukere, læring og fornyelse, organisasjon/personell med mer. Dette kalles kommunens fokusområder, og utgjør sammen med kommunens visjon og overordnede mål, det strategiske fundament. Et tredje element i balansert målstyring er understrekningen av at gode resultater bare oppnås gjennom aktivt og reelt samarbeid. Kvaliteten på service og tjenester bedres dersom ledelse og ansatte på alle nivå i en organisasjon trekkes inn i utviklingsarbeidet.

I tillegg til de nevnte begreper, opererer balansert målstyring også med begrepet kritiske suksessfaktorer. En kritisk suksessfaktor er det en kommune må lykkes med innenfor et gitt fokusområde for å nå målene, det være seg de overordnede eller fokusmålene. Eksempelvis innenfor fokusområdet ”Brukerne”, vil ”Fornøyde brukere” være en kritisk suksessfaktor. ”Fornøyde brukere” kan imidlertid ikke måles direkte, og her kommer styringsindikatorene inn.

I rapporten Resultat og dialog⁴ sies følgende om styrings/resultatindikatorer:

”En styringsindikator er en beskrivelse av en aktivitet eller et resultat som faktisk lar seg måle. Det vil si at en indikator må kunne fremstilles i antall, i kroner, i prosent eller i score på en skala, f eks fra 1 til 6. Hensikten med indikatorene er at de skal gi et faktisk anslag på hvordan organisasjonen ligger an i forhold til måloppnåelse innenfor en gitt kritisk suksessfaktor. Styringsindikatoren vil kunne gi svar på om organisasjonen er på rett vei i forhold til målsettingene. Typiske styringsindikatorer kan være kostnad per enhet, saksbehandlingstid og brukertilfredshet innenfor henholdsvis økonomi-, intern- og brukerfokuset.”

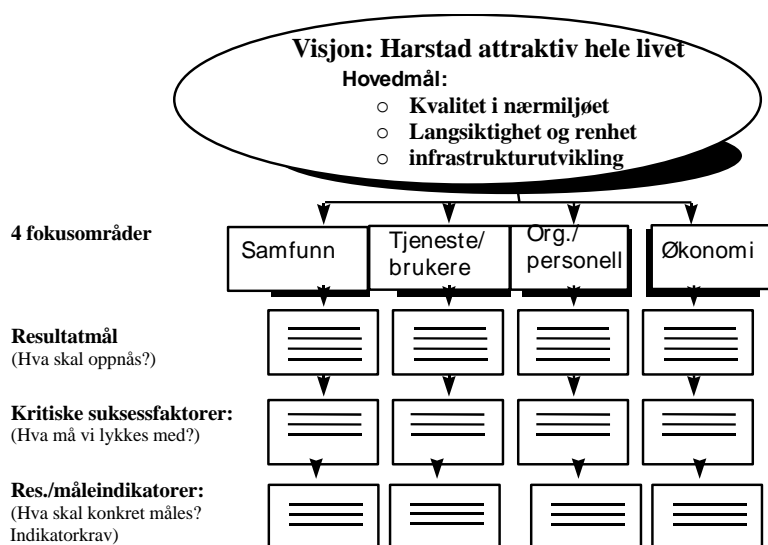
³ Resultat og dialog, Balansert målstyring (BMS) i kommunal sektor, Kommunal- og regionaldepartementet.

⁴ Resultat og dialog, Balansert målstyring (BMS) i kommunal sektor, Kommunal- og regionaldepartementet.

4.2.1 Balansert målstyring – eksempel fra Harstad kommune

I Harstad kommune⁵ fungerer balansert målstyring på følgende måte:

Balansert målstyring rettes inn mot å beskrive krav til resultater i tjenesteproduksjonen - både når det gjelder kvantitet, produktivitet og kvalitet. Målene skal være målbare og stabile over tid (for å kunne følge en utvikling). Indikatorene bygges opp på valgte kvalitetsområder samt rundt nøkkeltall fra KOSTRA. I målekartet finnes både objektive og subjektive kvalitetsindikatorer, sistnevnte krever regelmessige tilbakemeldinger i form av spørreundersøkelser. Sammenligningsmuligheter og kontinuitet sikres på denne måten. Beskrivelsen nedenfor viser det valgte balanserte styringsbildet for Harstad kommune.



Kommunestyret har vedtatt at kommunens styring og resultatrapportering skal rette seg inn i forhold til de 4 ovennevnte fokusområder. Styringssystemet og målekartet forutsetter bruker- og medarbeiderundersøkelser for å få tilbakemelding på kvalitetsindikatorer.

Resultater og resultatmål

Disse presenteres for de enkelte deler av Harstad kommunes tjenester i følgende tabell:

Resultatmål (Hva skal oppnås ?)	Kritisk suksess-faktor (Hva må vi lykkes med ?)	Resultat-/måleindikator Hva skal vi måle ? Hva er ønsket resultat ? (Ved spørreundersøkelser er 6 best)	Resultat 2004	Metode/ hvordan måle ?

Måloppnåelsen for noen av resultatmålene måles ved spørreundersøkelser. I spørreundersøkelsene avgis det svar innen en skala fra 1 til 6 hvor 6 er beste resultat. Ønsket resultat er 5 og nedre akseptable grense er 3 med unntak av medarbeiderundersøkelsen hvor nedre akseptable grense er 4. Enkelte undersøkelser (hjemmetjeneste og sykehjem) bruker skalaen 1-4, hvor 4 er best. Ønsket resultat her er 3 og nedre akseptable grense er 2.

⁵ Utdrag fra Harstad kommunes Virksomhetsplan 2006.

4.3 System for målstyring

De fleste kommuner har ikke et balansert målstyringssystem, og kan ikke vurderes ut fra det. Når det gjelder ”klassisk” målstyring sies det bl a følgende om hvordan det kan/bør gjøres:

”SMARTe mål som grunnlag for rapportering⁶

Gode kvalitetsmål må altså være målbare, men de må helst være mer enn det. Det er vanlig å si at målformuleringer bør være SMARTe. Det vil si at de er:

- **Spesifikke**
- **Målbare**
- **Aksepterte**
- **Realistiske**
- **Tidsbundne, dvs med klare tidsfrister”**

Selv om en kommune ikke bruker systematikken som ligger til grunn i balansert målstyring, så er det mulig og ofte hensiktsmessig å bruke mål- og resultatindikatorer på samme måte som beskrevet foran under BMS.

⁶ Morten Stenstadvold (red): Kvalitetsstyring i pleie og omsorg. Oslo kommune, Kommunerevisjonen, Kommuneforlaget.

5. FAKTA OG VURDERINGER

5.1 Har kommunen et operativt og konsistent målstyringssystem?

5.1.1 FAKTA

Kommuneplan

Kommuneplan for Steigen 2006-2016, Steigen – kyst som gir lyst!, er det overordnede dokument i kommunens plan- og målstyringssystem.

Planens visjon og målhierarki er som følger:

Visjon og mål

Steigen – en kyst som gir lyst!

Visjon

”Steigen skal være en kommune der natur, kultur, historie og godt naboskap gir folk bolyst, skaperlyst, arbeidslyst, etableringslyst og livslyst.”



Overordna mål

” Steigen skal være en inkluderende kommune preget av gjestfrihet og toleranse. Kommunen skal bestå av flere aktive lokalsamfunn og et velfungerende kommunesenter. ”	”Steigen skal ha et sterkt og variert næringsliv. Steigen kommune skal være en aktiv tilrettelegger for næringsutvikling og nyetableringer. Kommunen skal bidra til at det er enkelt å etablere nye bedrifter.”	”Barn og ungdom skal gjennom opplevelser og læring bli stolte av Steigens historie, natur og kulturliv, og gjennom entreprenørskap, global forståelse og kontakt med andre barn bli bevisst Steigens ressurser og muligheter.”	”Gjennom satsing på idrett, friluftsliv og kultur, samt gode offentlige tjenester skal innbyggerne i Steigen ha et godt og innholdsrikt liv som fremmer god helse og trivsel.”
---	---	--	--



Innsatsområder			
Næringsutvikling	Bosetting	Barn og Unge	Livskvalitet og velferd
Etablererstrategi Infrastruktur Steigen - matfatet i Salten Reiseliv i Hamsuns rike	Gjestfrie Steigen Tilflytting Stedsutvikling	Opplæring Fritidstilbud Voksenkontakt og sosialt sikkerhets-nett	Kultur, kunst og idrett Natur og friluftsliv Helse, omsorg og forebygging Kompetanseoppbygging for voksne



Delmål



Strategier

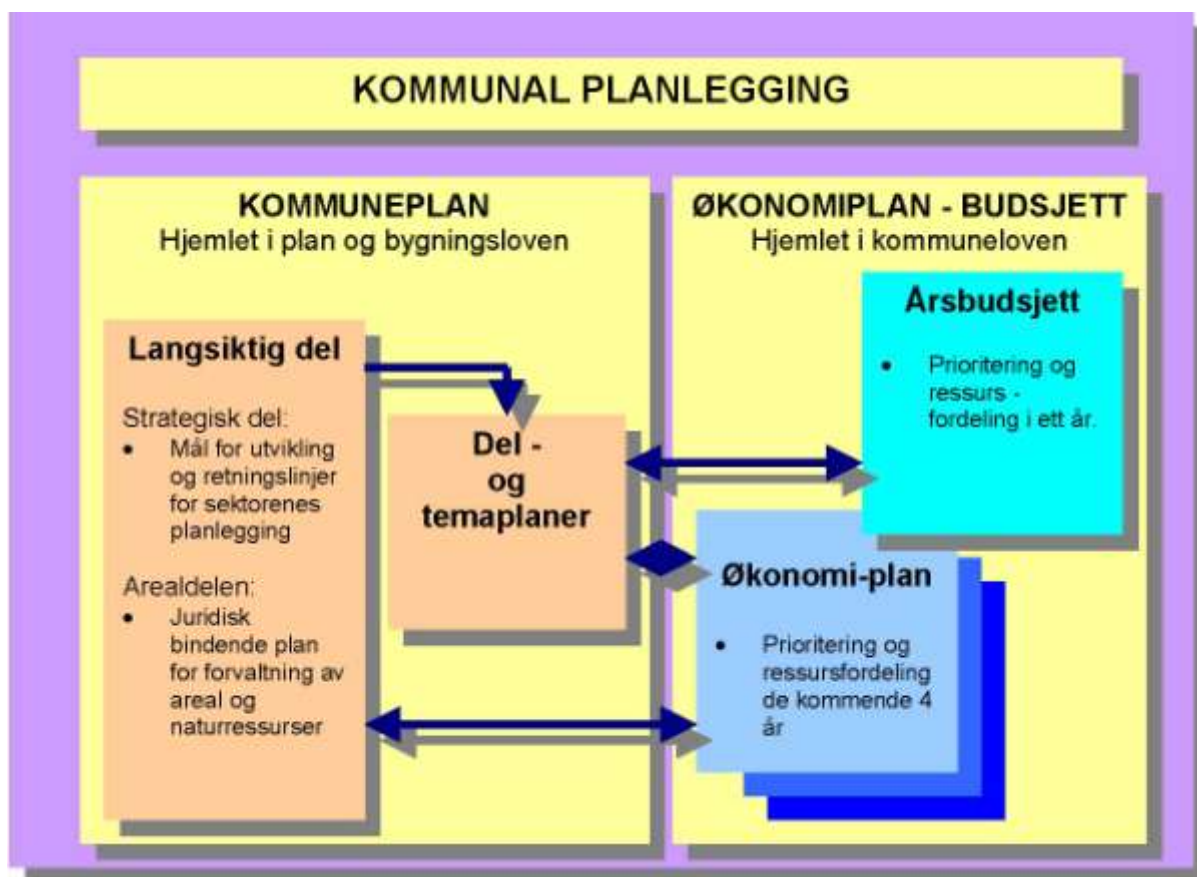
Hvert innsatsområde har som det går fram delstrategier som hvert igjen har en rekke delmål og strategier.

I dokumentet sies det at:

”Planens utgangspunkt er å fastsette mål og veivalg som kan gi kommunen en positiv utvikling og befolkningen det best mulige tjenestetilbudet framover. Strategidelen, som har et langsiktig perspektiv på 10-12 år, skal være sektorovergripende og angi retningslinjer for sektorenes planlegging.

Figuren under viser planstrukturen i kommunen. Pilene angir hvordan dokumentene er knyttet sammen.”

Figur 1 kommunens plansystem. Kilde: kommuneplan.



Økonomiplan

Om økonomiplanen står det følgende i kommuneplanen:

”Økonomiplanen er kommuneplanens handlingsprogram. Den skal vise kommunens satsingsområder for de kommende 4 år og angi økonomiske rammer for ressursbruken knyttet til hver sektor/tjenesteområde, mens årsbudsjettet gir grunnlag for kortsiktig planlegging innenfor de ulike sektorer/tjenesteområder.”

I Økonomiplan 2007-2010 vises det til hvilket handlingsrom kommunen mener man har i forhold til å iverksette den nye kommuneplanen:

”Steigen kommune er nå midt i en prosess hvor en del nødvendige men lite ønskede tiltak er iverksatt for å styrke kommunens økonomi. Med et dramatisk fall i antall innbyggere de siste to årene (103 stk) har vi en inntektsside som ikke holder ifht. det driftsnivå vi i samme periode har hatt. Ved å iverksette tiltakene i løpet av 2006 med helårsvirkning fra 2007, settes kommunen i stand til å dekke inn underskuddet fra 2005 i 2007, og 2008-budsjettet bør således være et budsjett med reell handlefrihet – gitt at vi maktet å dekke inn underskuddet fra 2004 i inneværende år. Samtidig oppnår vi en styrking av økonomien som, gitt at vi ikke opplever ytterligere nedgang i folketallet utover prognostisert, setter oss i stand til å gjøre nytte av Strategisk kommuneplan.”

Ellers er det i denne økonomiplanen vist til at Trafikksikkerhetsplanen skal realiseres med kr 700 000,- per år. Utover det er det ingen synliggjøring av andre styringsdokumenter.

I Økonomiplan 2006-2009, er det ikke vist eksplisitt til noen andre planer/styringsdokumenter

Årsmelding

Årsmelding 2005 er et relativt fylldig dokument på vel 30 sider. Halvparten av dokumentet brukes til å greie ut om kommunens økonomi og omstillingsbehov. I andre halvdel av dokumentet gis en gjennomgang av aktiviteten på de ulike områder for 2005.

Gjennomgangen i forhold til tjenesteområdene er i stor grad en situasjonsbeskrivelse i forhold til tilstand og ”historiebeskrivelse” av aktiviteten i det tilbakelagte året.

Meldingen gir tilnærmet ingen tilbakemelding/henvisning til planoppfølging/måloppnåelse i forhold til kommuneplan/delplaner/fagplaner. Men det gis en del henvisninger til budsjettoppfølging.

Meldingen gir ingen konkret tilbakemelding om måloppfølging/måloppnåelse.

Andre plandokumenter

- Opptappingsplan for psykisk helse 2004-2006

Planen viser ikke til føringer/målsettinger i kommunens egen kommuneplan/planverk, men det vises til sentrale målsettinger på fagområdet.

Planens målsetting er:

”Med bakgrunn i personenes individuelle behov skal Steigen kommune tilrettelegge for at personer med psykiske lidelser skal få et liv som i størst mulig grad er likt med det resten av innbyggerne har.

Dette innebærer at Steigen kommune har ansvaret for å tilrettelegge tiltak som ivaretar retten til selvbestemmelse, normale livs- og døgnrytmer. Barn og unge skal gis særlig høy prioritet og barn av psykisk syke foreldre skal sikres et tilbud”.

Målgrupper: - Personer med alvorlige psykiske lidelser
- Barn/unge
- Flyktninger
- Kvinner

Dokumentet har ikke delmål og strategier, og gjør ikke bruk av mål/resultatindikatorer. Noen av temaområdene har tiltak mens andre ikke har det. Noen steder er tiltak nummerert og andre steder er de unummerert. Det er ikke en samlet tiltaksoversikt.

5.1.2 VURDERINGER

Sammenheng i plansystemet

I forhold til konsistens og sammenheng i plansystemet er det nødvendig å se på dokumentenes rolle i forhold til hverandre.

Ut fra beskrivelsen i Demings sirkel (avsnitt 4.1) er det naturlig å ha et system med utførelse/iverksetting som baserer seg på planlegging, og som deretter blir gjenstand for kontroll med påfølgende korrigering av kurs i ønsket/planlagt retning.

Kommuneplanen og andre overordnede planer skal (som vist i figuren fra kommuneplanen) legge føringer for prioritering og ressursfordeling i årsbudsjett og økonomiplan for kommende fireårsperiode. Økonomien i iverksettingen kontrolleres jevnlig i avviksrappporter og resultatet rapporteres til slutt i årsmeldingen (det siste ikke del av figuren).

I kommuneplanen sies det i forordet at:

”Politikerne og kommuneledelsen trenger et plandokument som er et verktøy for de prioriteringer og tiltak som må gjøres i framtida. Denne prioriteringen skal gjøres gjennom den årlige rullering av økonomiplanen.”

I Økonomiplan 2007-2010 går det frem at kommunen har svært anstrengt økonomi, og at det derfor er vanskeligheter i forhold til å sette i verk nye tiltak og realisere innholdet i kommuneplanen. Det fremgår at:

”.. Samtidig oppnår vi en styrking av økonomien som, gitt at vi ikke opplever ytterligere nedgang i folketallet utover prognostisert, setter oss i stand til å gjøre nytte av Strategisk kommuneplan.”

Det fremstår ut fra det som at kommunen anser seg for å være i en slags ”unntakstilstand” hvor kommuneplanen er ”satt på vent”, og derfor ikke har noen faktisk betydning for styringen av kommunen i dagens situasjon.

Forut for utarbeidelsen av ny kommuneplan hadde ikke kommunen en aktiv kommuneplan. Det er derfor i økonomiplanene for 2004-2007, 2005-2008 og 2006-2009 ingen konkrete henvisninger til denne typen dokument i forhold til oppfølging/prioritering.

Det er i økonomiplanen heller ingen konkrete henvisninger til målsetninger eller tiltak i kommunedelplaner eller andre planer i kommunen. Men det framgår av oversikten over investeringsprosjekter at det er avsatt midler til Trafikksikkerhetsplan.

De tre nevnte økonomiplanene har nokså sterkt fokus på den økonomiske situasjonen og behovet for å bringe balanse i økonomien. Dokumentet fremstår derfor ikke som det nevnte ”verktøy for prioritering og tiltak som må gjøres for fremtida.”

Når det gjelder årsmeldingen, må ”Årsmelding 2005” sies å være et ganske innholdsrikt dokument. Årsmeldingen er i hovedsak en situasjonsbeskrivelse i forhold til tilstand på de ulike områder samt hvilken aktivitet man hadde i 2005. Bortsett fra at Kunnskapsløftet og Den kulturelle skolesekken er nevnt, er det ingen referanse til andre plandokumenter.

Årsmeldingen inneholder etter det vi kan se ingen tilbakemelding i forhold til planoppfølging eller måloppnåelse. Det gjøres da følgelig ikke heller bruk av styrings/resultatindikatorer.

Oppfølging i forhold til den nevnte Opptrappingsplan for psykisk helse 2004-2006, er etter det vi kan se ikke nevnt med ett ord. Tjenesteområdet er omentrent ikke nevnt, og det er ingen kommentar i forhold til resultatoppnåelse.

Ut fra dette må man kunne si følgende: koblingen mellom dokumentene er ikke synliggjort og fremstår som tilnærmet fraværende:

- kommuneplan/fagplaner legger ikke synlige føringer for økonomiplanen
- økonomiplanen viser ikke til oppfølging av føringer fra kommunens planverk, men viser til at inntekter og utgifter må harmoniseres, og viser økonomiske driftsrammer samt oversikt over investeringsprosjekter
- årsmeldingen gir ingen referanse til planoppfølging eller måloppnåelse

Operasjonalisering av mål

Kommunen har et klassisk målstyringssystem, vurdert ut fra kommuneplanen, med oppbygging med visjon, overordnede mål, innsatsområder og strategier. Planen har et nokså høyt antall delmål (73) og strategier (125). Planen må dermed nærmest ansees som et nokså detaljert handlingsprogram for de fire innsatsområdene.

Kommunens styringssystem er ikke et balansert målstyringssystem ved at man ikke gjør bruk av verktøy som kritiske suksessfaktorer, styringsindikatorer og målekart.

Men vurdert som målstyringssystem ut fra kriteriene nevnt under revisjonskriteriene ovenfor (avsnitt 4.3), kan følgende sies med utgangspunkt i:

- kommuneplanen:

- **Spesifikke**
Det varierer i stor grad hvor spesifikke kommuneplanens delmål/strategier er. F eks må strategiene:
 - *Fortsette arbeidet med å få etablert industrivirksomhet på Storskjæret og andre industriområder i kommunen, og:*
 - *Faglig utvikling av bedrifter og produkt (reiseliv),*

sies å være eksempler på at en del punkter i planen ikke er spesielt spesifikke. Andre er nokså spesifikke.

- **Målbare**
Det varierer i stor grad hvor målbare planens delmål/strategier er. F eks må strategiene:
 - *Videreutvikle samarbeidet med skogeierorganisasjonene, og*
 - *Skolens uterom skal inspirere til ulik fysisk aktivitet som følger naturlig av årstiden.*

sies å være eksempler på at en del punkter i planen ikke er spesielt målbare. Andre er i stor grad både målbar og spesifikk, eksempelvis:

- Etablering av bioenergianlegg i Leinesfjord (Strategi skogbruk), og
- Felles turistinformasjon for Hamsuns rike (Strategi reiseliv).

- Aksepterte
Kommunen oppgir å ha gjennomført en god prosess i forbindelse med utarbeidelsen av planen. Det har vært gjennomført folkemøter og kommunestyret er involvert. Planen antas derfor å ha stor grad av aksept.
- Realistiske
Som vist til har planen et nokså stort omfang av delmål og strategier. Spesielt tatt i betraktning signalene i kommunens økonomiplan, fremstår dette som nokså lite realistisk. I Økonomiplanen fremgår det at kommuneplanen nærmest er ”satt på vent” i påvente av bedre tider. Selv om det i planen vises til at kommunen har begrensede muligheter, så gjenspeiler ikke dette seg i så stor grad i omfanget planen legger opp til.
- Tidsbundne
Det opereres gjennomgående ikke med tidspunkt for når delmål/strategier skal være realisert.

Ut fra dette må det sies at kommuneplanen i begrenset grad legger et godt målstyrings-grunnlag.

- Opptappingsplan for psykisk helse 2004 – 2006:

Kriteriene er som vist ovenfor; -spesifikke, - målbare, -realistiske og –tidsbundne. Når det gjelder dette dokumentet har det en uensartet og uryddig oppbygning. Noen tema har tiltak, andre ikke. Et eksempel på tiltak er:

”5.1 Tiltak

Vi er kjent med at alvorlig psykisk syke mennesker oftere enn andre funksjonsfriske er isolert, bor alene og sjelden deltar i aktiviteter utenfor heimen. Da er det fint å ha en støttekontakt som kan være brobygger mellom personen og det øvrige samfunnet. De kan sammen delta på ulike tilstelninger og det kan bidra til å øke livskvaliteten til dem som lider. Dette kan bidra til at de mestrer livet sitt bedre og at de finner støtte til å tørre å tro mer på egne avgjørelser.”

Etter vårt syn kan ikke dette sies å være et tiltak, og det vil ikke være hensiktsmessig å forsøke å vurdere det i forhold til kriteriene. Eksemplet viser slik vi ser det noe av svakheten med dokumentet. Det er derfor ikke spesielt godt egnet verken som instrument for iverksetting av nye tiltak, eller som grunnlag for resultatvurdering i årsmeldingen.

Som vist til gir ikke økonomiplan 2005-2008/årsbudsjett 2005 henvisning til oppfølging/-gjennomføring av tiltak med utgangspunkt i kommunens planverk.

Årsmeldingen refererer som vi har vært inne på ovenfor, heller ikke til planoppfølging eller måloppnåelse.

Steigen kommune må ut fra dette sies å ikke ha et godt system for fastsetting av kvalitativt gode mål, oppfølging av disse målene, samt rapportering av måloppnåelse.

5.2 Har kommunen en ”lærings-kultur” med fokus på forbedring av styringssystemet?

5.2.1 FAKTA

På bakgrunn av kommunens økonomiske situasjon, brukes mye innsats på økonomistyring og å tilpasse driften til de økonomiske forutsetningene. Dette har i følge administrasjonen svekket kommunens utviklingsfokus de siste årene, og mye er ”satt på vent”.

Kommunen deltar ikke i effektiviseringsnettverk men vurderer dette. Når det gjelder BMS – balansert målstyring, er det noe som har vært diskutert, men ikke reelt vurdert.

Kommuneplanen er nylig oppdatert, men man har ikke en aktiv oppvekstplan. Dette ble sist laget på slutten av 90-tallet. HMS er et område kommunen selv mener å ha behov for å gjennomføre en opprydding i forhold til. Gjennom den nye kommuneplanen mener administrasjonen at man har overbygningen for målstyringssystemet på plass, men at det mangler en del i forhold til gjennomføringen totalt sett.

Administrasjonen mener også at det er potensial for forbedring av rapporteringen i årsmeldingen.

Man mener også at fokuset i prosessene med styringsdokumentene i for stor grad går på konkret innhold og ikke i så stor grad på utvikling og forbedring av dokumentene som sådan.

5.2.2 VURDERINGER

Figuren i kommuneplanen (se avsnitt 5.1.1) er en prinsippkisse for kommunens planverk. Denne viser sammenhengene mellom plandokumentene, men inkluderer ikke årsmeldingen.

Dette tyder på at man ikke i så stor grad har tenkt på kommunens styringssystem som en lærings sirkel som det fremgår av Demings sirkel (se avsnitt 4.1). Som vi har vært inne på i vurderingene ovenfor, mener vi også at det er en mangel på synlig sammenheng mellom dokumentene og en svak rapportering i årsmeldingen.

Etter vårt syn er dette forhold som svekker mulighetene for organisatorisk læring og utvikling. Den økonomiske unntakstilstanden ser i stor grad ut til å ha ”lagt lokk” på aktiviteter i forhold til utvikling og læring i kommunen.

De svakhetene det er vist til bidrar også til at det politiske systemet ikke får et godt nok beslutningsunderlag.

6. KONKLUSJONER

Formålet med prosjektet har vært å kartlegge og vurdere om Steigen kommune har et godt og effektivt målstyringssystem, om man gjør bruk av resultatindikatorer, om man har løpende fokus på utvikling og forbedring av styringssystemet og om man gjennomfører gode prosesser med medvirking.

Som det går fram av denne rapporten mener vi kommunen har et målstyringssystem med klare svakheter. Det gjøres ikke bruk av mål og resultatindikatorer, og styringsdokumentene henger dårlig sammen ved at de i liten grad refererer til hverandre. Mål operasjonaliseres ikke ved at de ikke følges fra vedtak via gjennomføring til rapportering. Kommunen har ikke en struktur/mal for hvordan plandokumenter skal se ut.

I forhold til fastsetting av mål er det vist til at det i kommunens plansystem bare delvis er tatt hensyn til SMARTe mål kriteriene. Det mangler en del i forhold til om mål er spesifikke, målbare, aksepterte, realistiske og tidsbundne.

Det er også vist til at det i den nye kommuneplanen gjøres bruk av et nokså høyt antall delmål og strategier, hvor mange er lite spesifikke og målbare. I forhold til kommuneplanen antas legitimiteten (aksepten) å være nokså god siden det ble gjennomført god medvirking i forbindelse med utarbeidelsen.

Når det gjelder årsmeldingen bærer den i stor grad preg av å være en ”historiefortelling” hvor det legges stor vekt på situasjonsbeskrivelse. Systematisk tilbakemelding i forhold til planoppfølging og måloppnåelse mangler.

I forbindelse med utarbeidelsen av ny kommuneplan er det vist til at medvirking og medbestemmelse er ivaretatt i planprosessen.

Utfordringene i forhold til kommunal økonomi ser ut til i nokså stor grad å ha ”lagt lokk” på utviklings og læringsprosesser.

7. ANBEFALING

Steigen kommune bør ta sikte på å få en bedre systematikk i plan og styringssystemet ved at det blir mer synlige koblinger mellom styringsdokumentene.

I denne forbindelse kan det være hensiktsmessig å vurdere om ulike teknikker i form av mål- og resultatindikatorer kan bidra til å forenkle og bedre kvaliteten på rapportering av måloppnåelse.

I denne rapporten har vi vist til Balansert målstyring som et eksempel på hvordan en kommune kan strukturere sitt målstyringssystem for å øke kvaliteten på både dokumenter og prosesser. Dette har utelukkende vært ment som et eksempel og må ikke oppfattes som en anbefaling eller oppfordring til kommunene om å innføre denne modellen.

8. RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar er vedlagt jf vedlegg 1.

I rådmannens kommentar pekes det på at man savner fokus på budsjettet, som de seneste år har vært det viktigste styringsinstrument ("*..der fokus først og fremst har vært den løpende økonomistyringen.*").

I rapportens avsnitt 2.3.2 *Avgrensninger*, understreker vi at formålet med prosjektet er å vurdere kvaliteten på kommunens målstyringssystem, og at vi ikke fokuserer på økonomi/-budsjettoppfølging. Etter det vi kan se inneholder ikke årsbudsjettet for 2006 elementer som tilsier at det er del av et "målstyringssystem". Det inneholder ingen målsettinger eller resultatmålformuleringer.

Vi ønsker også å presisere at vi ikke anbefaler kommunen å innføre Balansert Målstyring, men at vi viser til dette som en av flere muligheter.

Slik vi ser det endrer ikke rådmannens kommentarer konklusjonene i rapporten.

VEDLEGG 1 – RÅDMANNENS KOMMENTAR

LEINESFJORD, 18.05.2007

<i>Saksnr.</i>	<i>Arkivkode</i>	<i>Gradering</i>	<i>Avd/Sek/Saksb</i>	<i>Deres ref.</i>
07/89-9	216		SAD/RÅD/IA	

--

RÅDMANNENS UTTALELSE TIL FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT – MÅLSTYRING.

Det vises til oversendt rapport ang. målstyring i Steigen kommune. Rådmannen finner ingen grunn til å imøtegå Salten kommunerevisjons funn/analyser, og er lang på vei enig i konklusjonen, spesielt i forhold til manglende mål-/resultatindikatorer i årsmeldingen. Klarere fokus på disse elementer har vært diskutert i lederteamet, og i framtidige årsmeldinger vil det bli lagt større vekt på mål og måloppnåelse for de ulike tjenesteområder. Årsmeldingen har imidlertid, som presisert i rådmannens kommentarer, først og fremst vært sett på som en tilbakemelding om den kommunale aktiviteten gjennom året fra administrasjonen til politisk nivå.

Når det gjelder drøftingen av de ulike dokumenter, savner vi et større fokus på budsjettet. Med kommunens økonomi i bakhodet, har budsjettet de senere år vært det viktigste styringsinstrument, der fokus først og fremst har vært den løpende økonomistyringen. Hva angår innføring av *balansert målstyring* som *system/metode*, anser vi ikke det som aktuelt å innføre på det nåværende tidspunkt (som metode). Dette begrunnes med at vi mener en slik innføring utfra et læringsperspektiv må implementeres som et eget prosjekt/prosess som vil være svært arbeidskrevende, ikke minst for våre fagkoordinatorer(avdelingsledere). Disse har for tiden nok med å følge opp den daglige driften med bakgrunn i de personellmessige reduksjoner både på saksbehandler- og mellomledernivå vi har opplevd spesielt de to siste årene.

Rådmannen utelukker imidlertid ikke at mer ”up-to date” metoder for mål- og resultatstyring vil bli drøftet og implementert på et senere tidspunkt.

Dette til orientering.

Med vennlig hilsen
Steigen kommune

Roy Hanssen
Rådmann

Inge Albriksen
Kommunalsjef