



FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKTET

MÅLSTYRING I SØRFOLD KOMMUNE

Mai 2007

FORORD

Forvaltningsrevisjon er en pålagt oppgave i henhold til kommunelovens § 78 nr. 2. 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.

Sørfold 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 09.05.2007.

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
Resultater og resultatmål	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?	20
5.2.1 FAKTA	20
5.2.2 VURDERINGER.....	21
6. KONKLUSJONER	22
7. ANBEFALING	22
8. KOMMENTAR TIL RÅDMANNENS KOMMENTAR	23
VEDLEGG NR. 1 – Rådmannens kommentarer	24

0. SAMMENDRAG

Salten kommunerevisjon IKS har i denne undersøkelsen forsøkt å kartlegge og vurdere Sørfold 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?

Sørfold 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.

Som vist til i rapporten mener vi at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har hatt fokus og nok trykk på løpende utvikling og forbedring av styringssystemet og på organisatorisk læring på dette området.

Kommunen har ivare tatt hensynet til medarbeiderinvolvering og demokratisk deltakelse og medvirkning 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 vurdering er vedlagt som vedlegg 1, på side 23.

1. INNLEDNING

I følge kommuneloven skal kommunens virksomhet være gjenstand for forvaltningsrevisjon. Gjennomføringen av dette prosjektet er prioritert i overordnet plan for forvaltningsrevisjon for Sørfold kommune.

Kontrollutvalget ønsker belyst hvor systematisk kommunen jobber for å realisere vedtatte målsettinger og hvor god internkontroll man har for det. Om 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 kommunesektoren.

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 ”læringskultur” 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.

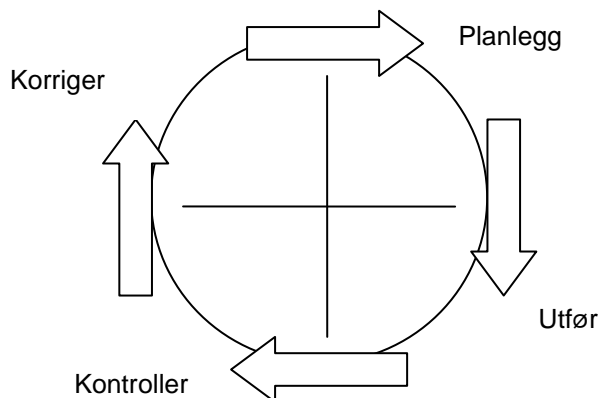
4. REVISJONSKRITERIER

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.

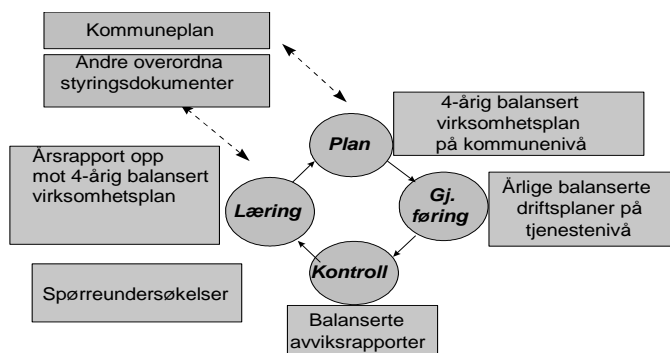
4.1 System for målstyring og læring

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.”

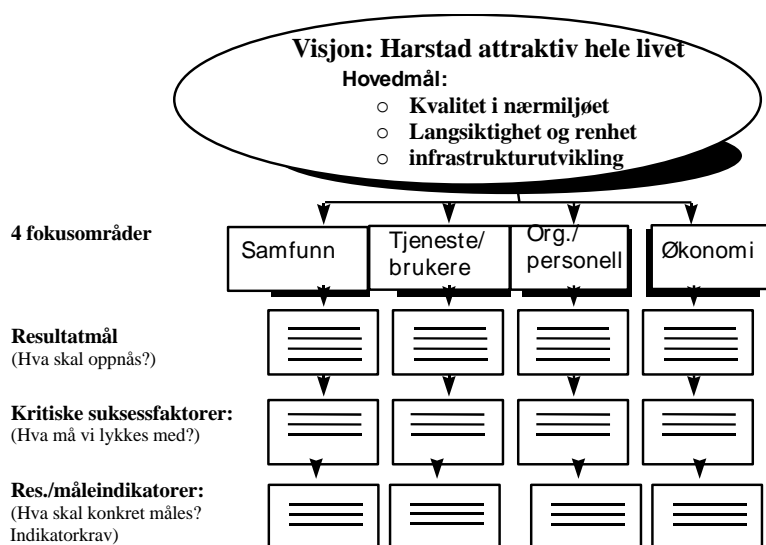
³ Resultat og dialog, Balansert målstyring (BMS) i kommunal sektor, Kommunal- og regionaldepartementet.

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. Styringsystemet 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 tilsvarende 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

I kommuneplanen står det følgende om kommunens plansystem:

- Kommuneplanens langsiktige del – viser en ønsket utvikling de neste 12 år. Men den har også et lengre tidsperspektiv. Den langsiktige delen skal rulleres hvert fjerde år.
- Handlingsprogrammet/økonomiplanen – er kommuneplanens 4 – årige del som inkluderer økonomiske konsekvenser. Det vil si at de ulike tiltakene må knyttes til kommunens økonomiske evne. Denne planen må rulleres årlig og prioriteringer mellom tiltak kan bare foretas av kommunestyret selv.
- Årsmeldingen nevnes ikke.

Kommuneplan

Kommuneplan for Sørfold kommune, langsiktig del, ble vedtatt i juni år 2000 og er det overordnede dokument i kommunens plan- og målstyringssystem.

Planens visjon og målhierarki er som følger:

Visjon og overordnede mål:

Trivsel – framtid – utvikling

- Godt å vokse opp
- Godt å være voksen
- Godt å leve som gammel og/ eller ufør
- Utvikle levekår, kulturliv og næringsliv ut fra tilgjengelige ressurser
- Samarbeid mellom kommune, næringsliv, lag/foreninger og den enkelte innbygger for økt trivsel

DEL I: RAMMEBETINGELSER

Hovedmål:

”Sørfold kommune skal ta vare på bygdesamfunnets kulturelle verdier og utnytte eksisterende næringsliv og ressursers vekstkraft for å bygge opp et sterkt kommunesenter og to bygdesentra. Kommunen skal være attraktiv som bosted, med mangfoldig kulturliv og trygghet for innbyggerne.”

1.2.2 Boligbygging - Hovedmålsetting:

”Utvikle og tilby trivelige bo-områder for alle aldersgrupper for å beholde og om mulig videreutvikle de nåværende bygdesamfunn.”

DEL II: MILJØ

2.1 Hovedmålsetting

”Det skal føres en bevisst miljøpolitikk som bevarer naturens produktivitet og artsrikdom for framtidige generasjoner.”

Under denne målsettingen er det 6 delmål med totalt 25 strategier.

DEL III: OPPVEKST

3.1 Hovedmålsetting

”Trygghet, omsorg og utvikling i nærmiljøet”.

Under denne målsettingen er det 1 delmål med 13 strategier.

DEL IV: KULTUR

4.1.1 Mål for kultursektoren

”Befolkningen skal ha et variert og godt kultur – og fritidstilbud, og barn skal vokse opp i et rent og trygt miljø. Ungdom skal i større grad enn tidligere bli boende i kommunen eller vende tilbake etter endt utdanning. Det er også et mål å motvirke fysisk inaktivitet.”

Under denne målsettingen er det ingen delmål men 7 strategier.

DEL V: NÆRING

5.2 Mål for kommunens engasjement i næringsarbeidet:

”Sørfold kommune skal arbeide for tilrettelegging for varierte arbeidsmuligheter for begge kjønn i kommunen.”

Under denne målsettingen er det ingen delmål men 12 strategier.

DEL VI: HJELPEBEHOV

6.1 HOVEDMÅLSETTING

”Innbyggerne i Sørfold skal få dekke sine behov for trygghet, ansvar og respekt.”

6.3 Pleie og omsorg

Under dette punktet er det nevnt 6 hovedmålsettinger med totalt 19 delmål.

Tatt i betraktning at det i 2007 vil bli 7 år siden kommuneplanen ble vedtatt, har ikke kommunen fulgt opp intensjonen om rullering av kommuneplanen hvert fjerde år.

Økonomiplan

I Økonomiplan 2005-2008 fremgår det at

”Økonomiplanen bygger ellers på kommunale vedtak og styringsdokument, eksempelvis Kommuneplanens langsiktige del, Økonomiplan 2004-2007, Årsmelding 2003 og politiske vedtak vedtatt i løpet av året.”

I samme dokument, kapittel 2.5 Vedtatte planer, vises det til hvilke planer kommunen har, og en del overordnede målsettinger i disse.

I budsjettkommentarene for 2005 fremgår det følgende for avdelingene:

- I Kulturavdelingen (som er underlagt sentraladministrasjonen) er det ingen referanser til kommuneplanen eller andre sektorplaner. Det vises ikke til noen målsettinger.
- Oppvekst- og undervisningsetaten viser til visjon/overordnet mål, som ikke er hentet fra kommuneplanen. Det er ingen referanse til kommuneplan eller andre sektorplaner. Område skole baserer seg i hovedsak på innspill fra enkeltskoler og har ingen referanser til planverket. Område barnehage baserer seg på innspill fra enkeltbarnehager og har ingen referanser til planverket.
- Sosialetaten viser til mål og delmål, og ellers til oppfølging av Plan for psykisk helse. Temaet inngikk ikke i kommuneplanen (direkte).
- Omsorgsetaten viser ikke til målsettinger eller planverk.
- Teknisk etat; her vises det direkte til mål vedtatt i kommuneplanen som omfatter etatens ansvarsområde, i forhold til boligbygging, forurensning og avfallsbehandling og samferdsel.

I Økonomiplan 2005-2008 og årsbudsjett for 2005 gjøres det ikke bruk av resultatindikatorer eller resultatmål. Med enkelte unntak, vises det ikke til praktisk anvendelse eller direkte føringer fra annet planverk på tiltak i økonomiplan/årsbudsjett.

I Økonomiplan 2006-2009 fremgår det at:

”Økonomiplanen bygger ellers på kommunale vedtak og styringsdokument, eksempelvis Kommuneplanens langsiktige del, Økonomiplan 2005-2008, Årsmelding 2004 og politiske vedtak vedtatt i løpet av året.”

I samme dokument, kapittel 2.5 Vedtatte planer, vises det til hvilke planer kommunen har, og en del overordnede målsettinger i disse.

I budsjettkommentarene for 2006 fremgår det følgende for avdelingene:

- Kulturavdelingen vises det til at man skal *”Realisere og følge opp handlingsprogrammet i plan for fysisk aktivitet og naturopplevelser.”* Det er bare i forhold til kulturavdelingen at det opereres med resultatmål for 2006.
- Opplæring viser til egen visjon og mål som ikke er hentet fra kommuneplanen. Et av målene er å utarbeide en gjennomføringsplan for den kommunale planen Kunnskapsløftet i Sørfold.
- Helseetaten viser til målsetting for helsestasjonene. Ellers er det ingen referanser til annet planverk.

- Sosialetaten viser til et hovedmål for 2006 som ikke kan spores til kommuneplanen. For fire tjenesteområder opereres det med delmål (innen Psykisk helsevern, tjeneste for funksjonshemmede, sosialtjenesten, barne-/ungdomsvern).
- Pleie, rehabilitering og omsorg viser til hovedmål og delmål. Disse er ikke direkte hentet fra kommuneplanen eller viser til denne. Det er delmål knyttet til de enkelte sonene.
- Innen område Teknisk etat, vises det direkte til mål vedtatt i kommuneplanen som omfatter etatens ansvarsområde, i forhold til boligbygging, forurensning og avfallsbehandling og samferdsel.

I Økonomiplan 2006-2009 og årsbudsjett for 2006 gjøres det (med unntak av noe under Kulturavdelingen) ikke bruk av resultatindikatorer eller resultatmål. Med enkelte unntak, vises det ikke til praktisk anvendelse eller direkte føringer fra annet planverk, på tiltak i økonomiplan/årsbudsjett.

Årsmelding

Årsmeldingen er et meget fyldig dokument, noe som etter eget utsagn skyldes ”*flat struktur i Oppvekstetaten og at hver virksomhetsleder skriver sine egne årsmeldinger*”.

For hver avdeling (bortsett fra Oppvekstetaten) er det et eget avsnitt som heter ”Oppgaveløsning/resultatvurdering”. I Oppvekstetaten er det en slik rapportering for hver skole/barnehage, og ikke på etatsnivå.

Rapporteringen viser at:

- Sentraladministrasjonen: Rapporteringen er en beskrivelse av aktiviteten i enheten, og viser ikke til resultatvurdering/oppfølging i forhold til målsetninger/planer/-resultatindikatorer.
- Næringsavdelingen: Rapporteringen er en beskrivelse av aktiviteten i enheten, og viser ikke til resultatvurdering/oppfølging i forhold til målsetninger/planer/resultatindikatorer.
- Opplæringsetaten: Det er ingen rapportering om oppgaveløsning/resultatvurdering/-måloppnåelse på avdelingsnivå (bortsett fra budsjettoppfølging). All resultatvurdering skjer i forhold til den enkelte skole/barnehage.

Skole: Det er få fellesnevner i rapporteringen fra skolen. Hos en skole sies det: ”*De mål vi satte i 2004 ble i hovedsak gjennomført i 2005. Vi erfarte at målene var realistiske der tiltakene samsvarer med retning.*” Men man gjør ikke rede for innholdet. I rapporteringen fra en skole vises det til at man har jobbet med noen ”Politiske føringer”. Det sies ikke hvor disse føringene kommer fra eller hvordan det har vært jobbet med dem. Det er ikke vist til disse føringene hos andre skoler.

Barnehage: Rapporteringen er uensartet og lite gjennomført. Hos en barnehage vises det til målene i årsplanen, hos andre er det usikkert hva man rapporterer på.

- Helse: Her rapporteres det om at: ”*God og stabil legedekning fram til sommeren 2005, gjorde at vi fikk gjennomført alle planlagte helseundersøkelser i aldersgruppen 0-6 år, samt vaksinasjon av alle skoleelever på 3, 6, 7, 9 og 10. klassetrinn.*” Bortsett

fra dette vises det ikke til resultatvurdering/oppfølging i forhold til målsetninger/-planer/resultatindikatorer.

- Sosial (og helse): Rapporteringen er en beskrivelse av aktiviteten i enheten, og viser ikke til resultatvurdering/oppfølging i forhold til målsetninger/planer/resultatindikatorer.
- Pleie og omsorg: Rapporteringen er en beskrivelse av aktiviteten i enheten, og viser ikke til resultatvurdering/oppfølging i forhold til målsetninger/planer/resultatindikatorer.
- Kultur: Rapporteringen er en beskrivelse av aktiviteten i enheten, og viser ikke til resultatvurdering/oppfølging i forhold til målsetninger/planer/resultatindikatorer.
- Teknisk etat: Etaten viser en systematisk gjennomgang av status for enkeltprosjekter som er vedtatt i investeringsbudsjettet for 2005. Ellers er rapporteringen en beskrivelse av aktiviteten i enheten, og viser ikke til resultatvurdering/oppfølging i forhold til målsetninger/planer/resultatindikatorer.

Andre plandokumenter

- Plan for psykisk helse
Sørfold kommune, Ajourføring av planen 2004-2006

Planen er en ajourføring av plan fra 2002. I denne planen er det vist til kommuneplanens visjon og overordnede mål, og det vises også til nasjonale føringer og handlingsprogram. Dokumentet har ikke egne overordnede målsetninger, men det er mål for hvert av de 15 innsatsområdene, som til sammen har 68 enkelttiltak.

Det brukes ikke mål- eller resultatindikatorer systematisk, og det fremgår ingen tidsangivelse for gjennomføring. Bortsett fra at det for en del tiltak er angitt økonomisk ramme for de tre påfølgende år.

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 korrigerende av kurs i ønsket/planlagt retning.

Som det fremgår av kommuneplanen skal den være grunnlaget for virksomheten og prioriteringene i årene fremover, og i handlingsprogrammet/økonomiplanen for kommende fireårsperiode knyttes de ulike tiltakene til kommunens økonomiske evne. Økonomien i iverksettingen kontrolleres jevnlig i avviksrappporter og resultatet rapporteres til slutt i årsmeldingen. "Årsmeldingen er administrasjonens rapport til kommunestyret om ressursbruk og resultater i året som gikk." (Årsmelding 2005).

Som det fremgår av økonomiplanene, både for 2005-2008 og 2006-2009, vises det til kommunens planverk i et eget avsnitt. Utover det gjøres det bare unntaksvis konkret/ praktisk henvisning til kommuneplan/fagplaner i forhold til oppfølging. Det er få slike henvisninger.

Kommunen skal i følge eget utsagn rullere kommuneplanen hvert fjerde år, men i 2007 blir planen 7 år. Den er derfor litt utdatert, og det kan være en medvirkende årsak til den tilsynelatende svake koblingen.

Når det gjelder årsmeldingen for 2005, må denne 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. Som vist ovenfor, er det i svært begrenset grad referanse til andre plandokumenter. Årsrapporten inneholder nærmest ingen tilbakemelding i forhold til planoppfølging eller måloppnåelse. Det gjøres heller ikke bruk av styrings/resultatindikatorer.

I forhold til den rullerte Plan for psykisk helse (som har vært aktiv både i 2004 og 2005) er det i Årsmelding 2005 (under Psykisk helsetjeneste) ingen direkte kommentar i forhold til oppfølging av dette dokumentet.

Vurdert ut fra innspillene fra de ulike sektorene i årsrapporten, virker det som at det er relativt liten bevissthet om eget planverk i administrasjonen. Det vises i større grad til statlige styringssignaler.

Ut fra dette må man kunne si at koblingen mellom dokumentene synes lite synlig:

- kommuneplan/fagplaner ser i begrenset grad ut til å legge synlige/praktiske føringer for økonomiplanen,
- økonomiplanen gjør ikke bruk av resultatindikatorer eller resultatmål som kan danne grunnlag for rapportering,
- årsmeldingen gir lite og ikke systematisk referanse til resultatvurdering/oppfølging i forhold til målsetninger/planer/resultatindikatorer.

Ut fra dette må det antas at tenkingen som ligger til grunn i Demings sirkel (avsnitt 4.1) ikke i så stor grad fungerer i Sørfold kommune. Når planlegging og rapportering i så liten grad synliggjør koblinger må det antas å ligge lite til rette for organisatorisk læring og korrigerende av kurs. For lesere av årsmeldingen er det i liten grad mulig å ta stilling til faktisk måloppnåelse.

Fastsetting, oppfølging, evaluering og rapportering av mål

Kommunen har et ”klassisk” målstyringssystem, vurdert ut fra kommuneplanen. Det er oppbygging med visjon og overordnede mål, mål og strategier.

Planen har en litt uensartet oppbygging mellom ulike kapitler. Under kapitlet om Kultur er det ett mål, ingen delmål og 7 strategier. Under Oppvekst har man en hovedmålsetting med ett delmål og 13 strategier. Under Hjelpebehov er det en hovedmålsetting, 7 hovedmål, 19 delmål og ingen strategier. Noen plasser er det formuleringer som ser ut som mål og strategier som ikke har benevnning. Planen må dermed sies å være et relativt detaljert og (i forhold til struktur i målbegrepene) noe uryddig strategidokument.

Kommunens styringssystem er ikke et balansert målstyringssystem fordi 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:

- *Videreutvikle samarbeidet mellom etater* (område Oppvekst), og:
- *Bevaring, formidling og utvikling av Sørfoldts kulturarv og tradisjoner* (område Kultur),

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:

- *Varierte tilbud til alle ungdommer* (område Oppvekst), og
- *Gjennom planarbeid å stimulere den kommunale organisasjonen til å tenke utvikling av rammebetingelser for bosetting og arbeidsplasser* (område Næring),

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

- *Gjennomføring av barnetråkkundersøkelser ved hver skole* (område Friluftsliv) og
- *Enerom for alle som ønsker det fra år 2002* (område Omsorg).

- **Aksepterte**

Kommunen oppgir å ha gjennomført en god prosess i forbindelse med utarbeidelsen av planen. Det har vært gjennomført, og er referert til innspill fra folkemøter, og kommunestyret er involvert. Planen antas derfor å ha stor grad av aksept.

- **Realistiske**

Selv om det som vist er en del punkter som verken er spesielt spesifikke eller målbare, oppfattes ikke omfanget av planen som urealistisk.

- Tidsbundne
Det opereres gjennomgående ikke med tidspunkt for når delmål/strategier skal være realisert.

Kommuneplanen som styringsdokument må sies å ha litt uensartet oppbygging i målstruktur og et litt ujevnt presisjonsnivå når det gjelder strategiene. Det brukes ikke noen form for mål- eller resultatindikatorer og det fremgår ingen tidsangivelse for gjennomføring.

Plan for psykisk helse, Sørfold kommune, Ajourføring av planen 2004-2006

Vurdert som målstyringssystem ut fra revisjonskriteriene (avsnitt 4.3) kan følgende sies om tiltakene i planen:

- Spesifikke/målbare
Det varierer i stor grad hvor spesifikke og målbare planens tiltak er. Det må for eksempel sies at følgende tiltak er lite både spesifikke og målbare:
Under satsingsområde 4.8 Utbygging av psykososiale tjenester og støtte:
”Styrke det generelle tilbudet til barn og ungdom på flere arenaer når det gjelder rådgivende og forebyggende arbeid.”

Under satsingsområde 4.9 Styrking av helsestasjons- og skolehelsetjenesten:
”Sikre et tett og nært samarbeid, tverrfaglig og tverretattlig.”

En del andre tiltak er både spesifikke og målbare:

Under satsingsområde 4.1 Styrking av brukerrettede tiltak og informasjon:

”Det utarbeides informasjonsbrosjyre til Sørfolds befolkning om tjenestetilbudet innen psykisk helsearbeid.”, og

Under satsingsområde 4.2 Kompetanseheving og rekruttering av personell:

”En høyskoleutdannet ansatt gies permisjon med delvis lønn i forbindelse med desentralisert utdanning i psykisk helsearbeid.”

For en del tiltak fremgår det at det ikke er ambisjoner om å rapportere mer detaljert. Siden planen er en oppfølging fra 2002, er det knyttet kommentarer i forhold til oppfølging: For en del tiltak er merknaden: *”Pågår kontinuerlig”*.

- Aksepterte
Det fremgår at det i utarbeidelsen av planen har vært involvert et bredt spekter av fagfolk. Men *”Fagteamet har dessverre ikke deltakelse fra brukerorganisasjoner, men vi håper å ha dette på plass innen neste ajourføring av planen.”*
Et vesentlig vilkår for at en plan skal ha legitimitet er god brukermedvirkning. Dette kan delvis ivaretas gjennom gode høringsprosesser, men det er ikke fullt ut tilfredsstillende.
- Realistiske
Som det går frem har planen et høyt antall innsatsområder og tiltak. Siden planen er en videreføring fra 2002, er det knyttet merknader til tiltakene i forhold til oppfølging fra sist. For en del av dem fremgår det at de ikke er iverksatt.

Det brukes ikke noen form for mål- eller resultatindikatorer og det fremgår ingen tidsangivelse for gjennomføring. Bortsett fra at det for en del tiltak er angitt økonomisk ramme for de tre påfølgende år.

Rapportering/evaluering

I årsmeldingen til kommunen er det et eget punkt i malen som heter: Oppgaveløsning/-resultatvurdering. Det er i seg selv et positivt trekk som viser at man har ambisjoner om å gi en resultatvurdering på de enkelte områder.

I Årsmelding 2005 er det ingen vurdering/referanse til måloppnåelse i forhold til Plan for psykisk helse 2004-06. Rapporteringen om Oppgaveløsning/resultatvurdering på område Psykisk helsetjeneste, er på én side. Denne plassen brukes til følgende:

- Litt informasjon om organisering av tjenesten
- Beskrivelse av arbeidsområdet til psykisk helsearbeider
- Informasjon om Miljø-kafeen, Verdensdagen for psykisk helse og Mental helse, Sørfold

Årsmeldingens rapportering på område Psykisk helsetjeneste gir ingen substansiell tilbakemelding i forhold til omfanget av oppfølgingen av Plan for psykisk helse, eller for kvaliteten på kommunens tjenester til brukere på dette området.

Når det gjelder både skole og barnehage må det sies å være en usystematisk måte å rapportere på. Noen nevner ”politiske føringer” og andre ikke. Det er i stor grad usikkert hva det er enhetene rapporterer i forhold til, og det er nokså variabel kvalitet på tilbakemeldingene.

Oppsummeringsvis må det sies å være svakheter med kommunens målstyringssystem. Dette har både med svakheter i forhold til fastsetting av mål å gjøre, ved at det ikke finnes et godt og gjennomført system for det. Og i tillegg at rapporteringen i årsmeldingen er nokså usystematisk og har tildels svak substans. Årsmeldingen gir derfor ikke grunnlag til å trekke konklusjoner om måloppnåelse.

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

5.2.1 FAKTA

Fra administrasjonen gis det uttrykk for at man har jobbet bevisst med å bedre målstyringen, men at det ikke er enkelt å få til i praksis. Man opplever det ikke som lett å lage gode mål som skal følges opp i økonomiplan og rapportering. I forhold til dette erkjenner man å ikke være den ”beste i klassen”.

Kommunen innførte flat struktur i 2002, der skoler og barnehager ble selvstendige resultatenheter. I denne forbindelse ble det laget en mal for styring av enhetene. Erfaringen ble at denne ikke passet alle, og man ønsket ikke for stramme tøyler for enhetene. Noe av poenget med endringen ville da forsvinne. Av administrasjonen oppleves det som at dette har gitt en ekstra utfordring i forhold til å holde styringsfokus.

Kommunen har ellers et planverk hvor viktige dokumenter er utdatert. Kommuneplan er ikke oppdatert i tråd med ambisjonene om å gjøre det hvert fjerde år. I tillegg har man en Virksomhetsplan for opplæringsetaten 2000/2001-2004, som i følge kommunen selv er blitt utdatert og burde vært rullert. Kommunen er nå i gang med et arbeid for å lage ny arealdel for kommuneplan, og i den forbindelse også en kystsoneplan. Det er på dette området ”trykket fra omverdenen” oppleves størst. Arbeidet med samfunnsdelen/langsiktig del vil komme etter hvert.

Det er tatt opp til vurdering om kommunen skal bli med i effektiviseringsnettverk, men dette er det ikke tatt stilling til enda. Kommunen kjenner ikke spesielt til BMS systemet og det er ikke vurdert om et slikt verktøy skal innføres.

Administrasjonen mener også at det er potensial for forbedring av rapporteringen i årsmeldingen, og at den preges noe av å være ”historiefortelling”.

Kommunen gjennomfører medarbeidersamtaler, men ikke brukerundersøkelser.

5.2.2 VURDERINGER

At kommunen har et utdatert planverk på viktige områder (kommuneplanens samfunnsdel og opplæringsplan) legger et dårlig grunnlag for resten av plan og rapporteringssystemet. Organisasjonen ”venner seg til” å ikke ha et eget planverk å forholde seg til. Planlegging og rapportering på enhetsnivå er det eneste man har å forholde seg til innen skole og barnehage.

Som vi har vist til er denne nokså fragmentert og lite enhetlig. Etter vårt syn blir dette i stor grad et system uten styring og uten læring (på kommunenivå). Årsmelding 2005 trekker ingen konklusjoner om innholdet/utviklingen innenfor skole og barnehage.

Selv om det kan sies å ha vært spenstig og nyskapende å lage selvstendige resultatenheter, er forsøket styringsmessig enda langt fra å finne sin form, etter nesten 4 års virke.

Tenkningen omkring organisatorisk læring i Demings sirkel (se avsnitt 4.1) ser ut til å gjelde i mindre grad.

At kommunen bruker medarbeidersamtaler er positivt, og hvis man også hadde gjort nytte av brukerundersøkelser kunne man hatt et godt læringsutbytte og samtidig bidratt til å gi kommunen økt legitimitet.

6. KONKLUSJONER

Formålet med prosjektet har vært å kartlegge og vurdere om Sørfold 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. Deler av planverket er også lite oppdatert.

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.

Når det gjelder rapportering, mener vi at årsmeldingen har svakheter ved at den er for ”fortellende” og for lite analytisk. Det legges for lite vekt på systematisk tilbakemelding i forhold til planoppfølging og måloppnåelse.

Det må også antas at svakhetene i forhold til rapportering ikke legger godt til rette for utvikling og læring i organisasjonen.

I hovedsak virker det som at medbestemmelse og medvirkning ivaretas i kommunens planprosesser.

7. ANBEFALING

Sørfold 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 økt kvalitet både i forhold til fastsetting av mål og rapportering av måloppnåelse.

8. KOMMENTAR TIL RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar er vedlagt jf vedlegg 1.

Det vises i kommentarene til at kommunen ikke har vedtatt at prinsippene i målstyring skal følges. Dette tar vi til orientering. Kommunen må likevel sies å praktisere målstyring i sitt styringssystem. Vi har derfor lagt dette til grunn og vurdert praksisen ut fra ”SMARTe – mål” kriteriene som vi oppfatter som allment anerkjente vurderingskriterier for målstyring.

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

For øvrig registrerer vi at det pågår et omstillingsprosjekt hvor kommunen arbeider med forbedringer som også berører forhold tatt opp i denne rapporten. Vi håper derfor rapporten vil være et konstruktivt innspill i dette arbeidet.

VEDLEGG 1 – RÅDMANNENS KOMMENTAR

Deres ref:

Vår ref
2007/381

Saksbehandler

Lisbeth Bernhardsen Fredheim, 75 68 50 06

Dato

02.05.2007

Rådmannens uttalelse/faktaverifisering til forvaltningsrevisjonsrapport

Sørfold kommune har mottatt rapport fra forvaltningsrevisjon, der det bes om verifisering av fakta og uttalelse til rapporten.

Revisjonsrapporten tar utgangspunkt i kommuneplanen fra juni 2000. Da planen ble utarbeidet ble det gitt meget god tilbakemelding fra Fylkesmannen om planens innhold og oppbygging. Den svake koblingen mot sektorvise planer, kan nok som anmerket i rapporten, skyldes at ikke planen har vært rullert og at noen målene kan synes utdaterte. Det vil bli lagt vekt på bedre koblinger i plandokumentene fremmover.

Når det gjelder målstyring generelt, er det ikke vedtatt at Sørfold kommune skal drives etter prinsippene i målstyring. Dog er kommuneplanen oppbygd med et målhierarki, og sektorvise planer bør naturligvis også følge dette prinsippet.

Det er på nåværende tidspunkt ikke vedtatt når arbeidet med rullering av kommuneplanens langsiktige del blir iverksatt. Arealdelen og kystsoneplan rulleres nå, og dette arbeidet gis prioritet.

For øvrig kan opplyses at i forbindelse med pågående omstillingsprosjekt er planprosesser i kommunen et av områdene som skal gjennomgås. Prosjektet vil utarbeide prosessbeskrivelse som skal sikre:

- Medvirning i utarbeidelse av planverk
- Vedtakstidspunkter for planene i forhold til budsjett – utarbeide ”årshjul”, slik at planene i større grad kan legge føringer for budsjettarbeid og prioriteringer
- Innholdsmessig sammenheng mellom kommuneplanen og de sektorvise delplaner.

I rapportens punkt 5.1.2 – vurderinger, 8 avsnitt anmerkes at det er vises i større grad til statlige styringssignaler enn henvisninger til eget planverk. Dette kan nok i stor grad skyldes at statlige styringssignaler mottas etter at planverk er vedtatt, og at statlige styringssignaler må prioriteres raskere enn det er mulighet å rullere lokalt planverk.

Sitater og henvisninger i budsjett og sektorvise planer gis ingen kommentar. Anmerkninger tas til etterretning, og vil bli brukt som veiledning i forhold til utarbeidelse av neste års budsjett og årsmelding, samt ved rullering av planverk for øvrig.

Sørfold kommune beklager sen tilbakemeldingen på rapporten.

Med hilsen

Torbjørn Winther
rådmann