

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Grong kommunes kontrollutvalg i perioden juni-november 2023.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidtnorge.no.

Oppdal, 13.11.2023

Leidulf Skarbø

Oppdragsansvarlig revisor

Marie Husøy Sæther

Prosjektmedarbeider

RIM Revisjon
Midt-Norge

Bidrar til forbedring

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Grong kommune. Temaet for rapporten er kommunens system for mål- og resultatstyring.

I **første problemstilling** konkluderer vi med at kommunens felles system for mål- og resultatstyring i liten grad har konkrete og etterprøvbare målsettinger for tjenesteytingen.

Det er etablert en rød tråd mellom plan- og rapporteringsdokumentene, hvor det rettes søkelys på tiltak for å innfri hovedmålene i kommuneplanen. Revisjonen mener at kommunen ikke har lykkes like godt med å sette mål for den enkelte tjeneste, og å rapportere om resultat og måloppnåelse.

I **andre problemstilling** har vi undersøkt nærmere hvor vidt måloppnåelse og effekten av tiltak og ressursbruk blir målt og vurdert for tre områder.

For **trivsel og mobbing i barnehage og skole** har revisjonen konkludert med at tilstanden i liten grad måles og rapporteres opp mot kommunale målsettinger om ønsket utvikling, og at det i stedet legges mer vekt på system for forebyggende tiltak og oppfølging på individnivå.

For **eldreomsorg og hjemmebaserte tjenester** er konklusjonen at effektene av tiltak og ressursbruk ikke vurderes opp mot kommunale målsettinger, og at indikatorer som forteller om kvaliteten på tjenestene i liten grad blir rapportert til politisk nivå. Revisjonen har imidlertid forståelse for at dette er individrettede tjenester som skal tilpasses den enkelte brukers behov, og at mål- og resultatstyring på kommunenivå bare kan tjene som et supplement til dette.

Revisjonen konkluderer videre med at resultatmåling og rapportering for **vedlikehold av kommunale veger** ivaretas på en tilstrekkelig måte. Med utgangspunkt i en politisk vedtatt hovedplan, er det fastsatt konkrete og etterprøvbare kontraktsbetingelser som følges opp administrativt.

Med utgangspunkt i konklusjonene vil revisjonen anbefale kommunen å vurdere

- om det bør fastsettes mer konkrete og etterprøvbare målsettinger for tjenestene.
- om det i større grad bør rapporteres om måloppnåelse.
- om rapporteringen til politisk nivå i større grad bør handle om resultatene og effektene for brukerne av de kommunale tjenestene.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord.....	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse.....	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling.....	7
1.2 Formål.....	7
1.3 Problemstillinger.....	7
1.4 Metode.....	8
1.5 Kommunedirektørens uttalelse.....	8
1.6 Bakgrunn.....	9
1.7 Begrepsavklaringer.....	9
2 Grong kommunes mål- og resultatsystem.....	11
2.1 Problemstilling.....	11
2.2 Revisjonskriterier.....	11
2.3 Funn.....	11
2.3.1 System for mål- og resultatstyring.....	11
2.3.2 Målformuleringer.....	14
2.3.3 Brukerundersøkelser.....	15
2.3.4 Rapportering på måloppnåelse.....	15
2.4 Vurdering.....	16
2.4.1 System for mål- og resultatstyring.....	16
2.4.2 Målformuleringer.....	17
2.4.3 Brukerundersøkelser.....	17
2.4.4 Rapportering om måloppnåelse.....	18
2.5 Konklusjon.....	18
3 Resultatmåling og rapportering.....	20
3.1 Problemstilling.....	20
3.2 Revisjonskriterier.....	20
3.3 Trivsel og mobbing i barnehager og skoler.....	20
3.3.1 Funn.....	20
3.3.2 Vurdering.....	24
3.4 Eldreomsorg og hjemmebaserte tjenester.....	25
3.4.1 Funn.....	25
3.4.2 Vurdering.....	30
3.5 Vedlikehold av kommunale veger.....	31
3.5.1 Funn.....	31
3.5.2 Vurdering.....	32
3.6 Konklusjon.....	33
4 Anbefalinger.....	35

Kilder	36
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	37
Vedlegg 2 – Uttalelse.....	43

Tabell

Tabell 1. Mål og tiltak i kommunens temaplan «Leve hele livet»	25
Tabell 2. Relevante utviklingstiltak for eldreomsorg og hjemmebaserte tjenester	27
Tabell 3. Indikatorer for hjemmetjenester og institusjonstjenester i Ressursportalen	29

Figurer

Figur 1. Mål og tiltak i kommunens handlingsplan for elevenes skolemiljø	21
Figur 2. Mål og tiltak i handlingsplanen for psykososialt barnehagemiljø	21

1 INNLEDNING

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

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Grong kommune bestilte i sak 1/23 i møtet den 24. januar 2023 en forvaltningsrevisjon om mål- og resultatstyring for kommunale tjenester. Bestillingen var forankret i planen for forvaltningsrevisjon for perioden 2020-2024.

Prosjektplanen ble behandlet og vedtatt av kontrollutvalget i sak 9/23 den 30. mars 2023.

1.2 Formål

Formålet med prosjektet er å finne ut om kommunen har et mål- og resultatsystem som er egnet til å fremme en målrettet og effektiv tjenesteproduksjon. Revisjonen har undersøkt om politiske organ gis mulighet til å angi hvilken effekt de ønsker å oppnå med bevilgningene, om effektene måles, og om administrasjonen rapporterer om måloppnåelse.

1.3 Problemstillinger

1. Har kommunen et mål- og resultatsystem med konkrete og etterprøvbare mål for tjenesteytingen?
2. Blir måloppnåelse og effekt av ressursinnsatsen målt og rapportert for følgende områder:
 - a. Trivsel og mobbing i barnehage og skole?
 - b. Eldreomsorg og hjemmebaserte tjenester?
 - c. Vedlikehold av kommunale veier?

Under den første problemstillingen er det undersøkt om Grong har et gjennomgående system for hele kommunen, mens det under den andre problemstillingen er sett nærmere på hvordan resultatmålingen skjer for tre utvalgte områder.

1.4 Metode

Intervju

Det er gjennomført fem intervjuer med administrative ledere. Kommunedirektøren og tidligere økonomisjef ble primært spurt om kommunens felles mål- og rapporteringssystem. Intervjuene med de tre kommunalsjefene¹ dreide seg i større grad om styringssystemene for deres tjenesteområder. Alle intervjureferater har blitt godkjent.



Dokumentundersøkelse

Kommunens plan- og rapporteringsdokumenter er gjennomgått. I kildelisten bakerst i rapporten er det angitt hvilke konkrete dokumenter dette gjelder.



Vurdering av metode

Dokumentundersøkelser supplert med intervjuer med administrative ledere vurderes som den best egnede måten å finne informasjon for å svare på problemstillingene. Samlet sett vurderes informasjonen som tilstrekkelig, hvor kombinasjonen av ulike metoder for datainnsamling er egnet til å styrke påliteligheten. Intervjuinformasjon åpner for subjektive oppfatninger. Det kan derfor være en svakhet at det bare er administrative ledere som intervjuet, og at oppfatningene til politikere og øvrig ansatte ikke er belyst. Dette ville krevd mer ressurser enn hva som var avsatt til prosjektet. Undersøkelse av politisk vedtatte dokumenter kan til en viss grad kompensere for denne svakheten.

1.5 Kommunedirektørens uttalelse

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren i Grong kommune den 24. oktober 2023. Uttalelsen av 10. november 2023 er tatt inn i rapportens vedlegg 2.

Kommunedirektøren betrakter enkelte konklusjoner både som interessante og som grunnlag for mer tydelig styring, men peker også på at det for mange og store tjenester ikke er enkelt å lage konkrete målsettinger med målbare faktorer. Om dette heter det videre:

«For en kommune må en også jobbe med ambisjoner på disse områdene, selv uten disse målene å jobbe etter på kort sikt. Da vil mer overordnede føringer og visjoner, være en retningslinje som er tilfredsstillende».

¹ I intervjuet med kommunalsjefen for oppvekst deltok også pedagogisk rådgiver.

1.6 Bakgrunn

Mål- og resultatstyring handler om å sette mål for hva som skal oppnås, å måle resultatene og sammenligne dem med målsettingene, og å bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring².

Målene er den tilstanden eller effekten kommunen ønsker å oppnå for brukerne og lokalsamfunnet. For å kunne etterprøve om de blir nådd, må målene være spesifikke og målbare. Samtidig må de være påvirkbare, bli opplevd som relevante og ha et ambisjonsnivå som det er realistisk å kunne innfri.

Hensikten med resultatmåling er å få informasjon om virksomheten har nådd de fastsatte målene. De viktigste resultatene er de som er knyttet til effektene tjenestene gir for brukerne og lokalsamfunnet. Det er først når kommunen kjenner disse effektene at det er mulig å si noe om måloppnåelse. Det er også viktig å vite hva tjenestene koster, men dette gir i seg selv ikke svar på om kommunen leverer de riktige tjenestene. Velferdseffekten for brukerne kan til en viss grad måles gjennom tilgjengelige data om faglig kvalitet, slik som skoler resultat og helsedata. Men for mange tjenester får ikke kommunen tilstrekkelig informasjon uten å gjennomføre brukerundersøkelser.

1.7 Begrepsavklaringer

I rapporten er det benyttet en del begreper som kan oppfattes på ulike måter, og også i faglitteraturen brukes det ulike definisjoner. Listen angir hva revisjonen mener med begrepene.

Mål- og resultatstyring:	Å sette mål for hva som skal oppnås, å måle resultatene og sammenligne dem med målsettingene, og å bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring.
Målformulering:	En presisering av hva man ønsker å oppnå.
Aktivitetsmål:	Målsettinger for aktivitet og tiltak.
Resultatmål:	Målsettinger for omfanget og egenskapene ved tjenestene.
Effekt mål:	Målsettinger for hvilken effekt og nytte brukerne skal ha av tjenestene.

² Kilde: Senter for statlig økonomistyring (2010): Veileder i resultatmåling.

Kvantitative mål:	Målsettinger som blir tallfestet.
Kvalitative mål:	Målsettinger som blir beskrevet med ord.
Operasjonalisere mål:	Å gjøre målsettinger målbare.
Måleindikator:	En målbar størrelse som sier noe om resultat eller effekt.
Målbar kvalitet:	Kvalitet som kan måles gjennom faglige måleindikatorer.
Opplevd kvalitet:	Brukernes subjektive opplevelser av kvalitet.
Resultatmåling:	Å innhente og analysere resultatinformasjon.

2 GRONG KOMMUNES MÅL- OG RESULTATSYSTEM

2.1 Problemstilling

Har kommunen et mål- og resultatsystem med konkrete og etterprøvbare mål for tjenesteytingen?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er brukt for denne problemstillingen:

- Kommunen bør ha et gjennomgående system for mål- og resultatstyring.
- I budsjett og økonomiplaner skal det fremgå hvilke mål som er satt for virksomheten.
- Målsettingene bør angi ønsket effekt for brukere og samfunn.
- Målsettingene bør være spesifikke og etterprøvbare.
- Brukerundersøkelser bør på en systematisk måte inngå som en del av kommunens mål- og resultatsystem.
- I årsberetningen skal det redegjøres for virksomhetens måloppnåelse.

Utledningen av revisjonskriteriene er beskrevet i vedlegg 1.

2.3 Funn

2.3.1 System for mål- og resultatstyring

Lederne som revisjonen har intervjuet har en felles forståelse av hva mål- og resultatsystemet i Grong kommune består av. Alle henviser til prosessene og innholdet i kommuneplanens samfunnsdel, handlings- og økonomiplan/årsbudsjett, tertialrapporter, årsberetning, samt ulike tema- og fagplaner. På spørsmål om hvor systemene står beskrevet, blir revisjonen henvist til dokumentasjonen av kommunens internkontroll.

Kommunedirektøren forteller at kommunen prøver å samle mest i mulig i to dokumenter; økonomiplan/årsbudsjett og årsberetning. Han peker på at dette er de sentrale dokumentene for å vise hva kommunen vil, og hva som er gjort.

Kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanens samfunnsdel for 2022-2030³ bygger på visjonen «kraft i elver og folk», og har som overordnet mål at bærekraft og folkehelse skal danne grunnlaget for all samfunns- og næringsutvikling i Grong. Et eget grunnlagsdokument forteller om utviklingstrekk, ståsted og utfordringer for lokalsamfunnet og kommunen. Samfunnsdelen angir fire hovedmål med tilhørende strategier for hva som skal gjøres for å arbeide mot målene. Strategiene er koblet mot de syv bærekraftsmålene til FN som kommunen har valgt å legge mest vekt på. Dokumentet angir ikke hvordan kommunen skal evaluere måloppnåelse.

Kommuneplanens handlingsdel

Årsbudsjettet, økonomiplanen og handlingsdelen til kommuneplanen er integrert i et samlet dokument. De fire hovedmålene blir gjengitt, men ikke brutt ned til mer konkrete målsettinger for tjenestene. I stedet er det angitt felles og sektorvise utviklingstiltak med referanse til strategiene i samfunnsplanen.

I dokumentet er det fastsatt finansielle måltall for kommuneøkonomien, og det er angitt hvilke omstillingstiltak som skal gjennomføres for å redusere utgiftene. Tidligere økonomisjef forteller at ambisjonene for omstillingstiltakene bygger på hva som må til for å nå de finansielle måltallene.

Tertialrapporter og årsberetning

Gjennom de to tertialrapportene rapporteres det om status så langt i året, og gjennom årsberetningen for året som helhet. For det enkelte rammeområde rapporteres det om budsjettoverholdelse, nærvær/HMS, samarbeidsmøter og avvik. I et eget kapittel rapporteres det om status for gjennomføring av utviklingstiltakene, og i et annet om oppfølgingen av politiske vedtak.

Sektor- og fagplaner

Kommunedirektøren forteller at hovedmålene i kommuneplanens samfunnsdel blir fulgt opp gjennom mål og tiltak i underliggende planverk. Etersom ny samfunnsdel ble vedtatt i 2022, er det en del planverk som må revideres for tilpassing.

Internkontrollsystem

Kommunens internkontroll er dokumentert i applikasjonen Compilo. I det overordnede styringsdokumentet «policy for internkontrollen» er det gitt føringer for virksomhetens styrings- og kontrollmiljø. Der er det blant annet angitt at økonomi- og handlingsplandokumentet skal

³ Vedtatt av kommunestyret 22.06.2022

omtale de hovedoppgaver, mål og tiltak som sektorene har for ulike områder, eventuelt med henvisning til fagplaner og særskilte planer.

Med henvisning til kommuneloven angir styringsdokumentet hva det skal rapporteres om i tertialrapporter og årsberetning. Videre heter det:

«I tillegg skal det rapporteres på de områder/mål/tiltak som til enhver tid har lagt til grunn i malen som skal benyttes i alle avdelinger. I hovedsak skal det svare ut det som er planlagt i økonomi- og handlingsplan/årsbudsjett inkludert de politiske vedtak som er fattet i behandling av nevnte dokument(er).»

I dokumentet «faste styringsaktiviteter for Grong kommune» er årshjulet for de ulike plan- og rapporteringsprosessene angitt. I årsberetningen for 2022 er det redegjort for internkontrollsystemet og avviksmeldinger.

Kommunens økonomireglement⁴

Reglementet har egne bestemmelser om utarbeiding av finansielle måltall. I kapitlet for økonomiplan og budsjett heter det:

«Til de enkelte bevilgninger som kommunestyret vedtar skal det knyttes mål og premisser.»

Kapitlet for budsjettoppfølging og rapportering er sentrert rundt kommunedirektørens lovbestemte rapporteringsplikt om budsjettutviklingen. I tillegg presiseres det:

«For 1. tertial og 2. tertial skal kommunedirektøren rapportere på økonomi, handlingsplaner og nærvær opp til politisk nivå.»

Utover dette har ikke økonomireglementet noen bestemmelser knyttet til mål- og resultatstyring.

Verdiplakat

Gjennom en prosess for medarbeiderutvikling ble det utarbeidet et sett med felles verdigrunnlag som skal ligge i bunn for all tjenesteyting. Verdiplakaten har tre hovedpunkter:

- Vi er åpne for det som er nytt.
- Vi gir og gjør oss fortjent til tillit.
- Vi er ansvarlige.

For hvert hovedpunkt er det felles verdigrunnlaget utdypet gjennom fire underliggende punkter.

⁴ Vedtatt av kommunestyret 04.05.2023

2.3.2 Målformuleringer

Kommuneplanens samfunnsdel

Plandokumentet har følgende overordnede mål:

«Innen 2030 skal bærekraft og folkehelse danne grunnlaget for all samfunns- og næringsutvikling i Grong.»

De fire hovedmålene er formulert slik:

- Innen 2030 skal Grong være en kommune som er attraktiv for bedrifter og som har et mangfoldig næringsliv.
- Innen 2030 skal Grong fortsatt være et trygt og attraktivt bosted.
- Innen 2030 skal det bo flere barn i Grong enn i dag.
- Innen 2030 skal folk kjenne Grong som nytenkende og inkluderende.

Både for det overordnede målet og hovedmålene er det angitt hva kommunen skal gjøre for å nå målene. I plandokumentet betegnes dette som *strategier*. Strategiene er formulert som aktivitetsmål, angitt med «slik gjør vi det». Eksempelvis:

- «Legge til rette for at barn og unge kan drive med idrett og kultur gjennom et mangfold av aktiviteter.»
- «Arbeide for et aktivt og attraktivt sentrum.»
- «Det skal arbeides for å få et best mulig tilrettelagt kollektivtilbud for alle grupper.»

I intervju med revisjonen peker kommunedirektøren på at det er enkelt å måle om det blir flere barn, mens det for de andre hovedmålene er mer utfordrende å gjøre konkrete målinger. Han trekker frem målet om å være et trygt og attraktivt bosted som eksempel på dette. Å bryte ned en slik visjon til noe konkret finner han svært utfordrende. Samtidig som det er svært viktig fra et innbyggerperspektiv, er det veldig subjektivt, og kan vurderes på ulike måter utfra personlig ståsted og politisk oppfatning. «*Da blir det mer et spørsmål om hvilke effekter de ulike strategiene har*», fremholder han. «*Når det er vanskelig å måle resultatene opp mot hovedmålene, kan man i det minste synliggjøre at det er igangsatt tiltak*». Tiltakene vil ifølge kommunedirektøren vise at kommunen er på vei mot å innfri hovedmålene.

Handlings- og økonomiplan/årsbudsjett

Dokumentet⁵ har et eget kapittel om målsettinger og handlingsplaner, bestående av to deler; finansielle måltall og handlingsplan for 2023. Målformuleringene i handlingsplanene blir

⁵ Årsbudsjett 2023, handlingsplan 2023 og økonomiplan 2023-2026. Vedtatt av kommunestyret 15.12.2022

betegnet som *utviklingstiltak*. Utviklingstiltakene angir aktivitetsmål, og ikke mål for ønsket effekt for brukerne. Eksempelvis:

«Fortsatt prioritere arbeidet med god klasseledelse.»

«Grunnskolen i Grong jobber med implementering av læreplanverk og overordnet del.»

«Øke medvirkningen og samarbeid mellom barn, foreldre og fosterforeldre.»

«Delta i forberedelser til innføring av Helseplattformen.»

For hvert enkelt utviklingstiltak er det angitt en tallkode med referanse til de strategiske tiltakene i kommuneplanens samfunnsdel. Kommunedirektøren forteller at systemet er under utvikling, ettersom det er første gang dokumentet ble tilpasset ny kommuneplan.

2.3.3 Brukerundersøkelser

Kommunedirektøren forteller at det er satt større fokus på innbygger-, bruker- og medarbeiderundersøkelser, og at det er laget en plan for dette som blir innarbeidet i internkontrollsystemet. Ifølge planen skal det gjennomføres undersøkelser hvert år. Annet hvert år skal de rettes mot brukerne, og annet hvert mot medarbeiderne. Kommunedirektøren peker også på at det for noen områder gjennomføres nasjonale undersøkelser, og at syklusen må tilpasses disse.

Høsten 2022 ble det gjennomført medarbeiderundersøkelse, og høsten 2023 skal undersøkelsene rettes mot brukerne. Kommunen bruker undersøkelsesopplegget til «Bedrekommune», som er utviklet av Kommuneforlaget. Ved å bruke dette verktøyet kan kommunen sammenligne resultatene med andre kommuner som har gjennomført tilsvarende undersøkelser. Kommunedirektøren peker imidlertid på at de ikke har funnet gode opplegg for alle områder de ønsker å undersøke, eksempelvis for legetjenester.

Kommunen har ikke satt konkrete mål for hvor listen bør ligge på resultatene fra undersøkelsene. Kommunedirektøren forteller at dette blir en prosess der de i første omgang skaffer seg kunnskap, deretter setter inn tiltak, og til slutt måler resultatene. *«En fast struktur på at vi skal gjennomføre undersøkelser gir oss sammenligningsgrunnlag for å se trender og effekt, - eller mangel på effekt av tiltakene».*

2.3.4 Rapportering på måloppnåelse

Ettersom den nye samfunnsdelen til kommuneplanen ble vedtatt i 2022, er det så langt ikke utarbeidet noen årsberetning som er knyttet opp mot de nye målsettingene. Tidligere økonomisjef forteller at årsberetningen bygger på tertialrapportene, og at det er utarbeidet et standardisert skjema som enhetene fyller informasjonen inn i. Skjemamalen har endret seg

over tid, men systemet har vært slik over en årrekke. Den første tertialrapporten for 2023 har følgende innhold:

- Driftsøkonomi og tilleggsbevilgningsbehov
- Nærvær, internkontroll, personvern og informasjonssikkerhet.
- Status for vedtatte investeringsprosjekter.
- Oppfølging av politiske vedtak.
- Status for gjennomføring av utviklingstiltak.

I tertialrapportens første del rapporteres det for kommunen som helhet. Deretter følger kapitler for det enkelte rammeområde med mer detaljert informasjon. Utviklingen for nærvær blir sammenlignet med målsettingen på 95 prosent. Resultatene fra medarbeiderundersøkelsen blir gjengitt med tallverdier som sammenstilles med landsgjennomsnittet, og avviksmeldingene er også tallfestet. Utover dette skjer rapporteringen av oppnådde resultat i hovedsak gjennom verbal omtale.

I årsberetningen for 2022 ble de vedtatte måltallene for kommunens finanser sammenstilt med regnskapet. Utover dette var dokumentet strukturert på samme måte som den første tertialrapporten for 2023.

I kapitlene for rammeområdene ble det ikke brukt noen indikatorer som forteller om hvilken effekt tjenestene har for brukerne. I et vedlegg til årsberetningen for 2022 var det imidlertid utarbeidet en KOSTRA-analyse. Utvalgte nøkkeltall ble sammenstilt med Lierne, Overhalla og gjennomsnittet for KOSTRA-gruppen. Nøkkeltallene dreide seg i stor grad om kostnadsnivå, og i liten grad om kvalitet. Tidligere økonomisjef opplever ikke noen stor politisk interesse rundt dette vedlegget. Selv om det har vært snakket om det, har ikke kommunen noen plan om å fastsette egne måltall som kan sammenstilles med KOSTRA-indikatorene.

2.4 Vurdering

2.4.1 System for mål- og resultatstyring

Grong kommune har et gjennomgående system for mål- og resultatstyring.

Etter revisjonens vurdering har kommunen etablert et enhetlig system rundt plan- og rapporteringsprosessene, og de sentrale styringsdokumentene viser hvordan mål- og resultatstyringen foregår. Revisjonen har ikke funnet noen indikasjoner på at lederne oppfatter styringssystemene på ulike måter.

2.4.2 Målformuleringer

Kommunens økonomiplan/årsbudsjett er sentrert rundt utviklingstiltak for å realisere hovedmålene i kommuneplanen, og angir i liten grad mål for den løpende tjenesteytingen.

I dokumentet er det fastsatt finansielle måltall, men det er ikke formulert resultat- og effektmål for tjenestene. I stedet fokuseres det på utviklingstiltak. Utviklingstiltakene blir etter revisjonens vurdering på en god måte koblet mot kommuneplanens strategiske mål, som i sin tur er relatert til de fire hovedmålene i planen. Dermed har kommunen etablert en rød tråd som viser hvordan mål og strategier i kommuneplanen skal følges opp i en handlingsplan. Revisjonen savner imidlertid målsettinger som handler om virksomhetens løpende tjenesteyting.

Det er i liten grad formulert målsettinger som forteller om hvilken effekt og nytte kommunen ønsker å oppnå for de som bruker kommunale tjenester.

Målformuleringene i kommuneplanen handler om ønsket samfunnsutvikling, og er etter revisjonens vurdering lite egnet som målestokk for innbyggernes nytte av de kommunale tjenestene. Utviklingstiltakene som er angitt i økonomiplan/budsjett forteller om planlagt aktivitet, og i svært liten grad hvilken effekt og nytte tjenestene er ment å gi for brukerne.

Målene i kommuneplanen er i liten grad gjort spesifikke og etterprøvbare.

Med unntak for målsettingen om flere barn, er det vanskelig å finne ut om målene i kommuneplanen blir innfridd. De er for diffuse og generelle til å kunne måles. For å finne ut om tiltakene som settes i verk gir det tilsiktede resultatet, er det etter revisjonens vurdering behov for å operasjonalisere hovedmålene til mer spesifikke og etterprøvbare målformuleringer. I tillegg bør kommunen bestemme seg for hvilke indikatorer som skal brukes for å måle resultatene.

2.4.3 Brukerundersøkelser

Så langt har ikke brukerundersøkelser vært et ledd i kommunens mål- og resultatstyring, men det er laget en plan for å få dette på plass.

Etter revisjonens vurdering er et systematisk opplegg for brukerundersøkelser en nødvendig forutsetning for å skaffe seg kunnskap om hvordan brukerne opplever kvaliteten på tjenestene. Det er derfor svært positivt at kommunen er i ferd med å innføre dette som et gjennomgående ledd i resultatvurderingen. Revisjonen vil peke på at brukerundersøkelser etter hvert også kan

brukes som verktøy for målstyring, der det fastsettes måltall for hvor resultatene bør ligge ved neste undersøkelse.

2.4.4 Rapportering om måloppnåelse

I tertialrapporter og årsberetning gjøres det rede for om aktivitetsmålene er nådd.

Etter revisjonens vurdering har kommunen etablert et strukturert og enhetlig system for resultatrapportering, der det mellom annet rapporteres opp mot finansielle måltall og status for planlagte utviklingstiltak. Revisjonen vil imidlertid peke på at det i hovedsak rapporteres om aktivitet, og ikke om resultat. Evaluering av måloppnåelse begrenses dermed til aktivitetsmåling, noe som har sin årsak i at det ikke er fastsatt resultat- og effektmål i økonomiplan/budsjett.

2.5 Konklusjon

Revisjonen konkluderer med at det felles mål- og resultatsystemet til Grong kommune i liten grad har konkrete og etterprøvbare målsettinger for tjenesteytingen.

Denne konklusjonen begrunner vi med innholdet i de felles plan- og rapporteringsdokumentene, som består av kommuneplanens samfunnsdel, det integrerte dokumentet for handlingsplan, økonomiplan og budsjett, samt tertialrapporter og årsberetning. Vi har i denne sammenheng ikke undersøkt målsettinger som kan være formulert i delplaner, temaplaner eller andre tjenestespesifikke styringsdokumenter, ettersom vi mener at sentrale mål og resultat for tjenesteytingen bør presenteres i fellesdokumentene.

Etter revisjonens mening har kommunen lyktes godt med å samle styringsinformasjon i de felles dokumentene, og lederne synes å ha samme forståelse av hvordan mål- og resultatstyringen skal foregå. Dette er et svært godt utgangspunkt for å etablere mer konkrete og etterprøvbare målsettinger for hvilke resultat kommunen ønsker å oppnå. Disse bør fremgå på en tydelig måte i kommunens årlige plandokument, og sammenstilles med resultatene i rapporteringsdokumentene.

Det er etablert en rød tråd mellom plan- og rapporteringsdokumentene, hvor det vises hvordan kommuneplanens langsiktige del blir fulgt opp med en handlingsdel. Dette finner revisjonen tilfredsstillende. Vi mener imidlertid at det er en svakhet at mål for ønsket tilstand utelukkende er etablert i kommuneplanens samfunnsdel, og at det ikke er laget noe system for å sjekke ut om disse målene nås. Dette vil kreve en operasjonalisering av de til dels diffuse hovedmålene

til mer etterprøvbare målsettinger, og eventuelt også å supplere med målsettinger som mer direkte er relatert til de daglige tjenestene.

Kommunen legger vinn på å planlegge utviklingstiltak som korresponderer med strategiene for å innfri hovedmålene, og å rapportere om utført aktivitet. Dette er en nødvendig del av virksomhetsstyringen, men etter revisjonens mening går det ensidige fokuset på *hva som skal gjøres* ut over det vel så viktige spørsmålene om *hva som skal oppnås* og hvordan effektene skal måles. I den sammenheng er det svært positivt at kommunen er i ferd med å innføre systematiske brukerundersøkelser som et obligatorisk ledd i resultatstyringen.

3 RESULTATMÅLING OG RAPPORTERING

3.1 Problemstilling

Blir måloppnåelse og effekt av ressursinnsatsen målt og rapportert for følgende områder:

- a) Trivsel og mobbing i barnehage og skole?
- b) Eldreomsorg og hjemmebaserte tjenester?
- c) Vedlikehold av kommunale veier?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Resultatene bør måles og sammenlignes med målsettingene.
- Resultat og måloppnåelse bør rapporteres til politisk nivå.
- Statistikk og sammenligninger med andre kommuner bør analyseres og presenteres.
- Data fra brukerundersøkelser bør innhentes, analyseres og presenteres.

Utledningen av revisjonskriteriene er beskrevet i vedlegg 1.

3.3 Trivsel og mobbing i barnehager og skoler

3.3.1 Funn

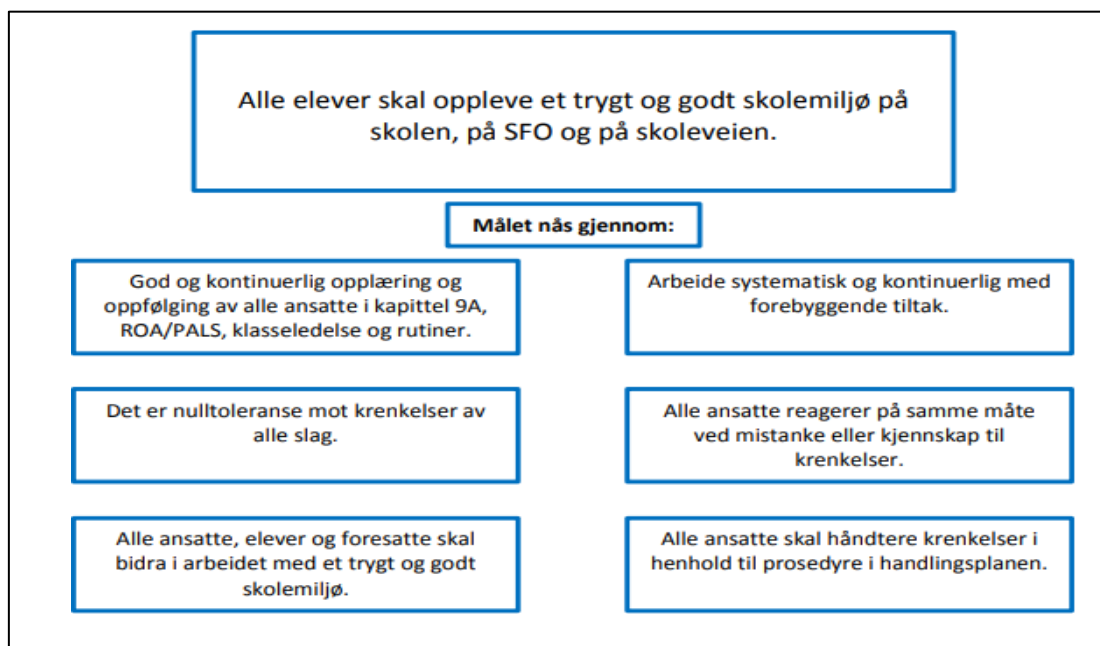
Målsettinger

Kommunen har utarbeidet en handlingsplan for elevenes skolemiljø⁶. Planen tar utgangspunkt i Opplæringslovens kapittel 9A som slår fast at

- Alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.
- Skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering.

⁶ Planen gjelder fra 01.08.2017, og ble sist revidert 03.07.2020.

Figur 1. Mål og tiltak i kommunens handlingsplan for elevenes skolemiljø



Kilde: Kap. 2 i handlingsplan for elevenes skolemiljø.

Handlingsplanen beskriver i tillegg årshjulet for forebyggende tiltak, rutiner, prosedyrer og ansvarsplassering.

Kommunens handlingsplan for psykososialt barnehagemiljø bygger på barnehagelovens § 41 om nulltoleranse og forebyggende arbeid.

Figur 2. Mål og tiltak i handlingsplanen for psykososialt barnehagemiljø



Kilde: Kap. 2 i handlingsplan for psykososialt barnehagemiljø.

Handlingsplanen for psykososialt barnehagemiljø beskriver videre hvilke forebyggende tiltak, rutiner og prosedyrer som skal bidra til å innfri målet.

Kommunalsjefen for oppvekst og pedagogisk rådgiver forteller at de forebyggende tiltakene i de to handlingsplanene blir utformet gjennom en kombinasjon av kjøpte programmer og medvirkning fra ansatte, elever og foreldre i kommunen. De forteller at det legges vekt på å få med alle nivåer, hvor også foreldrenes arbeidsutvalg, skolemiljøutvalg og samarbeidsutvalg spiller en viktig rolle.

Kommunen er i ferd med å utarbeide en forebyggende plan for barn, unge og familier. I høringsutkastet til planen er formålet med kommunens forebyggende arbeid angitt i tre punkter:

- Å fremme gode oppvekstvilkår gjennom tiltak, som forebygger at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler adferdsproblemer.
- At flere barn skal få rett til hjelp til rett tid.
- Det lokale tjenestetilbudet skal tilpasses lokale behov.

I utkastet er det angitt hvordan evalueringen av planen skal foregå:

«Evalueringen tar utgangspunkt i data og statistikk hentet fra Folkehelseinstituttet, Velferdsforskningsinstituttet ved OsloMet og Bufdir, erfaringer og kunnskap fra samarbeidsarenaer og gjennomføring av tiltak.»

I kommunens økonomiplan/årsbudsjett for 2023 er det angitt en rekke utviklingstiltak for rammeområdet oppvekst og familie. Tiltakene er angitt med referanse til de strategiske tiltakene og hovedmålene i kommuneplanen. Ingen av utviklingstiltakene angir spesifikt at de er knyttet til trivsel og mobbing, men mange er relatert til temaet. Eksempelvis implementering og videreutvikling av MITT VALG i barnehage og skole. Dette er et program for å styrke barns sosiale og emosjonelle læring.

Resultatmåling og rapportering

Kommunens første tertialrapport for 2023 og årsberetningen for 2022 har ingen data eller omtale av status og utvikling for trivsel og mobbing i skoler og barnehager. Under avsnittet for internkontroll og avvik er det for Grong barne- og ungdomsskole opplyst at vold mot elever og ansatte er en av de to kategoriene som det i hovedsak meldes om avvik for.

I intervjuet med revisjonen forteller kommunalsjefen og pedagogisk rådgiver at de evaluerer de tiltakene som er fastsatt i handlingsplanene for elevenes skolemiljø og psykososiale barnehagemiljø, og ikke om målsettingene i planene blir innfridd. De finner det krevende å måle effekten av generelle målformuleringer, og peker på at det ute i avdelingene blir satt mer

konkrete mål på individnivå, som blir fulgt opp for den enkelte. Eksempelvis utviklingsmål gjennom elevsamtaler.

Kommunalsjefen og pedagogisk rådgiver peker på at nulltoleranse mot krenkelser er vanskelig å oppnå. Ettersom det handler om subjektive opplevelser, blir det vanskelig å jobbe med:

«Vi prøver å tilpasse tiltakene til det enkelte tilfelle, men det endrer ikke alltid oppfatningen om manglende trygghet. Å skreddersy tiltak er ikke enkelt, og det er i tillegg vanskelig å evaluere effekten opp mot intensjonene. Det er ikke alltid at vi treffer og får ønsket effekt av tiltakene som er satt inn.»

Etter opplæringslovens § 13-3e plikter kommunen å utarbeide en årlig tilstandsrapport om læringsresultat, frafall og læringsmiljø. Ifølge loven skal rapporten drøftes i kommunestyret. Utdanningsdirektoratet har utarbeidet mal og anbefalinger om hva en god rapport bør inneholde. Ifølge kommunalsjefen og pedagogisk rådgiver skal en tilstandsrapport etter planen opp til politisk behandling i november 2023. Selv om tilstandsrapporter også har blitt utarbeidet tidligere, har det ikke vært annen presentasjon for politikerne enn ved forespørsler. Informantene opplever at trivsel og mobbing har vært i fokus denne valgperioden, hvor det er etterspurt data som har blitt lagt fram for formannskapet. Tilstandsrapporten vil handle om lærings- og skolemiljø, og er ment å gi et bilde over tilstanden i kommunens grunnskoler med utgangspunkt i malen fra Utdanningsdirektoratet. Ifølge informantene er det en målsetting at tilsvarende rapport skal utarbeides for barnehage fra neste barnehageår av.

Informantene er opptatt av at alt de har av temaplaner og rapporter henger sammen med kommuneplanens samfunnsdel, med sammenfallende mål og tiltak og en rød tråd i arbeidet. Eksempelvis koblingen mellom den forebyggende planen som er under utarbeiding og kommunens felles handlingsplan. Samtidig understreker de at grunnlaget for å levere gode tjenester er en felles verdiplattform for alle ledere og medarbeidere, og viser til prosessen med å nedfelle en verdiplakat. De forteller at verdiplakaten er brutt ytterligere ned i avdelingene.

Statistikk og sammenligninger med andre kommuner

Utdanningsdirektoratet legger ut sammenlignende data, der kommunene blant annet kan sammenligne seg med hverandre på resultatene fra elevundersøkelsen om trivsel og mobbing. Ifølge kommunalsjefen og pedagogisk rådgiver vil Grong bli sammenlignet med KOSTRA-gruppen, Trøndelag og landet for øvrig i tilstandsrapporten. Som eksempel på hvilken nytte de kan ha av et slikt verktøy, trekker de frem et bekymringsfullt høyt skolefravær i Indre Namdal. Det er nettopp vedtatt en felles plan for å følge opp elever som er borte fra skolen, og sammenlignende tall etter at tiltakene er iverksatt ved skolene kan gi en pekepinn på effekten.

Informantene forteller også at de har satt lokale målsettinger for hvor listen bør ligge på noen indikatorer som kan hentes fra statistikk, eksempelvis for leseferdigheter ved femte klassetrinn.

Brukerundersøkelser

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet standardisert elevundersøkelse, foreldreundersøkelse i skole og foreldreundersøkelse i barnehage. Kommunalsjefen og pedagogisk rådgiver forteller at disse brukes hvert år, og at det også gjennomføres Ungdata-undersøkelser hvert tredje år. I barnehagene er foreldreundersøkelsene tema i ansattgruppa, i ledermøter og i foreldremøter. Tilsvarende jobbes det med resultatene i skolene, der også elevrådet blir involvert.

3.3.2 Vurdering

Resultatmåling for trivsel og mobbing i skoler og barnehager skjer i hovedsak på individnivå, og ikke på kommunenivå. På kommunenivå blir resultatene i liten grad sammenlignet med målsettinger.

Trivsel og mobbing handler om individuelle og subjektive opplevelser, noe som reflekteres i systemene for resultatmåling. Etter revisjonens vurdering har kommunen i tillegg et systematisk opplegg rundt gjennomføring av forebyggende tiltak. Selv om revisjonen har forståelse for måleproblemene på dette området, mener vi at målene for ønsket tilstand ikke er gjort tilstrekkelig konkrete og målbare.

Det har ikke blitt rapportert på en systematisk måte til politisk nivå om resultat og måloppnåelse for trivsel og mobbing, og lovkravet til behandling av en tilstandsrapport for grunnskolen er ikke fulgt opp.

Ifølge opplæringsloven skal det avlegges årlige tilstandsrapporter til kommunestyret for grunnskolen, som mellom annet skal handle om læringsmiljø. Etter revisjonens vurdering hører rapportering om trivsel og mobbing naturlig hjemme i dette dokumentet. Revisjonen har merket seg at en tilstandsrapport vil bli fremlagt for kommunestyret innen utgangen av 2023, og at kommunen også har planer om en tilsvarende tilstandsrapport for barnehagene.

Statistikk og sammenligninger med andre kommuner inngår som et ledd i oppvekstsektorens resultatvurderinger.

Revisjonen har fått inntrykk av at kommunen i stor grad nyttiggjør seg tilgjengelig statistikk når resultatene fra virksomheten blir evaluert. Vi savner imidlertid at sammenligninger over tid og mellom kommuner også kommer frem i rapporteringsdokumentene til politisk nivå.

Brukerundersøkelser blir brukt systematisk som et ledd i utviklingsarbeidet for oppvekstsektoren. Det har ikke vært samme systematikk i å presentere resultatene fra foreldre- og elevundersøkelser for kommunestyret.

Revisjonen mener at de mest sentrale funnene fra disse undersøkelsene er noe kommunestyret bør få innsikt i, herunder hvordan indikatorene for trivsel og mobbing har utviklet seg. Det vil være hensiktsmessig å gi slik informasjon i den lovpålagte tilstandsrapporten.

3.4 Eldreomsorg og hjemmebaserte tjenester

3.4.1 Funn

Målsettinger

I temaplanen «Leve hele livet»⁷ har kommunen beskrevet hvordan den nasjonale kvalitetsreformen for eldre skal følges opp lokalt. For de ulike innsatsområdene refererer planen til de nasjonale målsettingene⁸, og angir hvilke kommunale tiltak som skal iverksettes. Kommunalsjefen for helse, omsorg og velferd trekker denne planen frem som et svært sentralt dokument å styre etter. Han forteller at de under utarbeidingen ikke bare forholdt seg til de nasjonale føringene, men også kommunens samfunnsplan. Jobben ble utført med bred medvirkning, der de gikk gjennom hvert enkelt punkt og spurte seg hva det betydde for eldreomsorgen.

Tabell 1. Mål og tiltak i kommunens temaplan «Leve hele livet»

Innsatsområde	Nasjonalt mål	Lokale tiltak
Aktivitet og fellesskap	Å ta vare på Eldres forhold til familie, venner og sosialt nettverk og skape gode opplevelser og møter på tvers av generasjonene.	<ul style="list-style-type: none"> • Utrede muligheten for på sikt å få på plass en frivillighetskoordinator. • Gjennom samarbeid med Frivillighets-sentralen forsøke å skape et større og bredere tilbud til de eldste og de som bor i grendene. • Se på mulige løsninger for transport inn til sentrum av grendene, for deltakelse i aktiviteter og arrangement. • Sikre god og tilrettelagt fremkommelighet for personer som er avhengig av rullator/ rullestol for å komme seg ut. • I samarbeid med frivilligheten opprette en ordning med besøksvenn for de som ønsker dette. • Det er et mål å kunne tilby individuelt tilpasset aktivitet minimum en gang i uken for institusjonsbeboere og

⁷ Planen ble behandlet av kommunestyret i sak 40/2022 den 17.11.2022.

⁸ Stortingsmelding nr 15 (2017-2018).

Innsatsområde	Nasjonalt mål	Lokale tiltak
		<p>omliggende boliger. Dette skjer gjennom et samarbeid mellom ansatte, pårørende og frivillige.</p> <ul style="list-style-type: none"> Gjennom tverrsektorielt samarbeid og samhandling med frivilligheten, skape møteplasser mellom barn/unge og de eldre. Her kan det for eksempel være fokus på de digitale generasjonsskillene. Grong er en flerkulturell kommune. Så det vil være behov for å kartlegge denne gruppens behov. Dette skal gjøres i samarbeid med flyktningetjenesten og representanter for innbyggerne.
Mat og måltider	Å skape gode måltidsopplevelser og redusere underernæring.	<ul style="list-style-type: none"> Ha fortsatt fokus på kompetanse og tilgang til eget kjøkken som lager fersk og tilrettelagt mat. Ha et spesielt fokus på gruppen hjemmeboende eldre som opplever endret livssituasjon, endret helsesituasjon og funksjonsnivå. Utrede muligheten for mer bærekraftig emballasje for middager som blir utkjørt til brukere i kommunen.
Helsehjelp	<ul style="list-style-type: none"> Eldre skal føle seg verdsatt og sett og bli involvert i beslutninger som angår dem selv. Eldre skal få mulighet til å leve hjemme så lenge som mulig og få støtte til å mestre hverdagen, på tross av sykdom og funksjonssvikt. Samtidig skal de ha trygghet for å få hjelp når de trenger det. Når livet går mot slutten, skal eldre få god lindrende omsorg og pleie. 	<ul style="list-style-type: none"> Kontakte treningssentrene for å utrede mulighetene for faste treningstider for de eldre som ønsker å trene i fellesskap. Bruke etablerte møtepunkter, samt opprette nye, for å gjøre kjent mulighetsrommet når det gjelder hjelpemidler som kan gi økt mestring. Velferdsteknologi handler om å gi personer med hjelpebehov bedre livskvalitet, økt trygghet og større mulighet til å klare seg på egen hånd. Grong kommune har innført slik teknologi, og skal jobbe videre for å få bruk av velferdsteknologi til å bli en del av tjenestetilbudet. Jobbe for å utvide tilbudet med forebyggende hjemmebesøk. Sikre gode rutiner for systematisk kartlegging og oppfølging av brukere. Pleie og omsorgstjenesten planlegger bruk av NEWS som vil være det samme som helseforetakene bruker.
Sammenheng i tjenestene	Å gi eldre økt trygghet og forutsigbarhet i pasientforløp og overganger, få færre hjelpere å forholde seg til og oppleve større grad av kontinuitet i tilbudet. Målet er også å ta vare på de som tar vare på sine nærmeste, og gi støtte og avlastning, slik at de ikke sliter seg ut.	<ul style="list-style-type: none"> Gjennomføre kurs for pårørende til demente, pårørendeskole. Jobbe for fortsatt tett samarbeid mellom hjemmetjenesten og institusjon. Videreutvikle møter mellom primærkontakt, pårørende, bruker når det gjelder overgang mellom hjem og institusjon. Legge til rette for at bruker har færrest mulig ansatte å forholde seg til i forløpet. Opprettholde god nok kapasitet på avlastningstilbud, korttidsopphold. Utrede muligheten for å starte pårørendeforening eller møtepunkter for pårørende. Informere om og utvikle primærkontaktsystemet videre. Gjennomføre brukermøter minst 1 gang i året. Drive aktiv informasjon i aktuelle fora som pensjonistforening, frivilligsentral etc.

I kommunens økonomiplan/årsbudsjett for 2023 er det angitt 16 utviklingstiltak for rammeområdet helse, omsorg og velferd. Tiltakene er angitt med referanse til de strategiske tiltakene og hovedmålene i kommuneplanen. I understående tabell gjengis de fem utviklingstiltakene med størst relevans for eldreomsorgen og de hjemmebaserte tjenestene.

Tabell 2. Relevante utviklingstiltak for eldreomsorg og hjemmebaserte tjenester.

Utviklingstiltak	Referanse til samfunnsplanens	
	Strategiske tiltak	Hovedmål
Integrere velferdsteknologi som en del av tjenestetilbudet i Grong kommune	<ul style="list-style-type: none"> Innbyggerne i Grong skal gis mulighet til et trygt og verdig liv i eget hjem ved bruk av nye metoder og ny teknologi Kommunen skal være åpen for å teste ut nye arbeidsmetoder, utvikle kunnskap og tjenester til det beste for innbyggerne, næringslivet og regionen 	Innen 2030 skal folk kjenne Grong som nytenkende og inkluderende
Delta i forberedelser til innføring av Helseplattformen	Kommunen skal være åpen for å teste ut nye arbeidsmetoder, utvikle kunnskap og tjenester til det beste for innbyggerne, næringslivet og regionen	Innen 2030 skal folk kjenne Grong som nytenkende og inkluderende
Se på arbeidsoppgaver og fordeling av disse mellom yrkesgruppene som jobber innenfor pleie og omsorgssektoren. I denne sammenheng må det også sees på bemanning og vaktlengder.	Kommunen skal være åpen for å teste ut nye arbeidsmetoder, utvikle kunnskap og tjenester til det beste for innbyggerne, næringslivet og regionen	Innen 2030 skal folk kjenne Grong som nytenkende og inkluderende
Gjennomgang av tildelingskriteriene for tjenestetildeling	Grong kommune skal jobbe helhetlig og systematisk for å møte fremtidige helseutfordringer der forebygging og tidlig innsats er i fokus	Innen 2030 skal Grong fortsatt være et trygt og attraktivt bosted
Videreføring av satsing på familieveiledertjenester og prosjektet «Innovasjonsarbeid for tjenester til familier med funksjonshemmede barn»	Kommunen skal være åpen for å teste ut nye arbeidsmetoder, utvikle kunnskap og tjenester til det beste for innbyggerne, næringslivet og regionen	Innen 2030 skal folk kjenne Grong som nytenkende og inkluderende

Kommunalsjefen for helse, omsorg og velferd forteller at de tidligere brøt ned hovedmålene i kommuneplanen til mål for hver avdeling, men at de så liten nytte av dette arbeidet. «*Problemet var at vi ikke klarte å gjøre det målbart*», forteller han.

Kommunalsjefen poengterer at de innen hans sektor først og fremst er lov og forskrift som styrer virksomheten, og at disse kravene er mer uklare enn i andre sektorer. Begrepet «faglig forsvarlig» må de selv definere, noe han finner svært krevende ettersom det varierer fra sak til sak. Begrepet må tolkes, og kommunen må sette en standard. Kommunalsjefen forteller at tilsyn og klagesaker er med på å gi rettesnorer for hvor listen skal ligge.

Tjenestebehovene blir vurdert individuelt, noe som ivaretas av tverrfaglige arbeidsgrupper. Ifølge kommunalsjefen forholder ikke arbeidsgruppene seg til noen mål for hele sektoren som de knytter tjenestetildelingen til, men derimot et sett av regler og kriterier. Disse skal snart opp til politisk behandling for revidering. Kommunalsjefen oppfatter dette som en viktig del av målstyringen. «*Samfunnsplanen er veldig generell, og vi må prøve å få det på et relevant nivå for oss*», peker han på.

Resultatmåling og rapportering

Rammeområdet rapporterer om status for gjennomføring av utviklingstiltakene i tertialrapporter og årsberetning. Utover dette inneholder ikke dokumentene noen sammenstilling mellom målsettinger og resultat for tjenestene. I den første tertialrapporten for 2023 ble det rapportert om nærværsprosent og antall avvik. I avsnittet «oppsummering status ved rapportering» ble den daglige driften ved sykehjemmet og i hjemmetjenestene beskrevet og vurdert. Omtalen handlet i første rekke om interne forhold, slik som vikarleie, organisering og medarbeiderutvikling, og i liten grad om tjenesteproduksjonen. Det ble ikke presentert noen nøkkeltall eller indikatorer som fortalte om omfanget eller kvaliteten på tjenestene.

Ifølge kommunalsjefen for helse, omsorg og velferd har de ikke noe konkret system for å måle effekten av utviklingstiltakene, men han fremholder at de evaluerer på ulike måter kontinuerlig. Han finner det imidlertid krevende å måle resultatene opp mot samfunnsplanen og planen for «Leve hele livet».

Kommunalsjefen finner det også krevende å evaluere nytten av tjenestene for brukerne. «*Det er enklest for de som kan svare for seg selv, og vanskeligst for de som bor på institusjon*». Han forteller at de tidligere hadde en brukergruppe av pårørende som bidrog til evalueringen, men at de ikke lyktes så godt med dette forumet. De vurderer nå hvordan en slik gruppe bør settes sammen for å få det til å fungere bedre.

Kommunalsjefen peker på at tjenestene er så individualisert at det er vanskelig å etablere konkrete målepunkt for tjenestene som helhet. Han fremholder også at nasjonale anbefalinger og normer oppleves som utfordrende, ettersom kommunen delvis mister råderetten til å gjøre vurderinger utfra lokale forhold.

Statistikk og sammenligninger med andre kommuner

Kommunalsjefen forteller at de bruker KOSTRA-tall og ressursportalen til Statsforvalteren i Trøndelag for å se hvordan de ligger an i forhold til andre kommuner. Ressursportalen er et verktøy for analyse og planlegging av helse- og omsorgstjenester, og inneholder blant annet kommunevise resultatindikatorer for hjemmetjenester og institusjonstjenester.

Tabell 3. Indikatorer for hjemmetjenester og institusjonstjenester i Ressursportalen

Hjemmetjenester	Institusjonstjenester
<ul style="list-style-type: none"> • Innbyggere 67-79 år med dagaktiviseringstilbud • Mottakere av helsetjenester i hjemmet som er vurdert for risiko for feilernæring • Mottakere av matombringing • Mottakere av aktivitetstilbud og støttekontakt fordelt på alder • Andel hjemmeboende med demens som har dagaktivitetstilbud eller støttekontakt • Ventetid på dagaktivitetstilbud • Brukere av omsorgstjenester etter tjenestegrupper • Andel hjemmetjenestebrukere med høy timeinnsats • Ventetid på støttekontakt • Ventetid på helsetjenester i hjemmet • Dagaktivitetstilbud og støttekontakt til personer med utviklingshemming 	<ul style="list-style-type: none"> • Oppfølging av ernæring hos beboere på sykehjem • Beboere med langtidsopphold på sykehjem som er vurdert av tannhelsepersonell • Beboere med langtidsopphold på sykehjem som er vurdert av lege • Legemiddelgjennomgang for beboere på langtidsopphold i sykehjem • Mottakere av hab- og rehabilitering på institusjon med individuell plan • Type plasser i helse og omsorgsinstitusjoner • Beboere i boliger kommunen disponerer til omsorg, etter alder • Fysioterapitimer pr uke per beboer i sykehjem • Legetimer pr uke per beboer i sykehjem • Andel innbyggere 80 år og over i bolig med fast tilknyttet bemanning hele døgnet • Andel beboere 80 år og over i bolig med fast tilknyttet bemanning hele døgnet

Kilde: www.ressursportal.no

Kommunalsjefen opplever sammenligningene i Ressursportalen som veldig nyttig, og forteller at de jobber mye med statistikk og sammenligninger for å utvikle tjenestene.

I vedlegg til kommunens årsberetning for 2022 ble det gjengitt KOSTRA-tall for netto driftsutgifter til omsorgstjenester i prosent av samlede utgifter. Størrelsene for Grong ble sammenlignet med Lierne, Overhalla og KOSTRA-gruppen.

Brukerundersøkelser

I 2019 og 2020 ble det gjennomført brukerundersøkelser for institusjonstjenester. Kommunalsjefen forteller at svarprosenten var svært lav. Nye undersøkelser skal gjennomføres høsten 2023 i alle avdelinger, og dette vil bli satt i system slik at det gjøres minst annet hvert år i alle avdelinger.

Brukerundersøkelser og informasjon fra brukergupper kan gi indikasjoner om hva som kan forbedres, og kommunalsjefen ønsker å bruke tilbakemeldingene i jobben med å konkretisere forbedringstiltak. Han peker imidlertid på at de får en del tilbakemeldinger og klager som det ikke er så godt å få gjort noe med, og at kommunen heller ikke er forpliktet til å innfri alle forventningene. Kommunalsjefen forteller også at utfallet av klagesaker viser at det er ulike måter å tolke forsvarlighetskravet på.

3.4.2 Vurdering

Resultatene for eldreomsorg og hjemmebaserte tjenester måles, men de blir ikke sammenlignet med lokale målsettinger.

Hverken i sektorens temaplaner eller i kommunens felles planverk er det etablert egne kommunale målsettinger som legger listen for kvaliteten på tjenestene. Revisjonens hovedinntrykk er at tjenesteytingen i stedet styres av nasjonale lovkrav, mål og kvalitetsstandarder, hvor de individuelle behovene vurderes og evalueres opp mot kravet til faglig forsvarlighet.

Resultat og måloppnåelse blir ikke rapportert til politisk nivå. Det rapporteres i stedet om gjennomføring av tiltak.

Etter revisjonens vurdering mangler kommunens årsberetning verdifull styringsinformasjon om hvilken effekt tjenesteytingen gir for brukerne. Å rapportere om tiltak er en nødvendig del av virksomhetsstyringen, men forteller i seg selv ikke om den tilsiktede effekten blir innfridd. Selv om dette kan være vanskelig å måle for omsorgstjenestene, kan bruk av lett tilgjengelige resultatindikatorer om behovsdekning og målbar kvalitet bidra til mer informativ rapportering. Dette kan også skape en diskusjon om hvor listen bør ligge, og bidra til at det i neste omgang også rapporteres opp mot målsettinger.

Statistikk og sammenligninger med andre kommuner brukes aktivt i sektorens resultatvurdering, men dette presenteres i liten grad for politisk nivå.

Etter revisjonens vurdering nyttiggjøre administrasjonen seg tilgjengelig statistikk og sammenligninger for omsorgstjenestene på en god måte, men vi mener at det mest sentrale også burde vært tatt inn under rapporteringen til politisk nivå.

Så langt har ikke brukerundersøkelser blitt brukt på en systematisk måte for omsorgstjenestene, men det er laget en plan for å få dette på plass.

Selv om kommunen har erfart at undersøkelser for denne brukergruppen kan by på store utfordringer, er det positivt at brukerundersøkelser nå er i ferd med å bli innfaset som et fast ledd i evalueringen.

3.5 Vedlikehold av kommunale veger

3.5.1 Funn

Målsettinger

Kommunens hovedplan for veg 2021-2026⁹ har som formål å gi en oversikt over dagens tilstand på vegnettet, samt danne et grunnlag for prioritering av investeringstiltak i budsjettssammenheng. Målet for virksomheten er formulert slik i hovedplanen:

«Som forvalter av vegnettet skal brukere av vegen tilbys en fremkommelig og trafikksikker veg ut fra den standarden som kommunestyret har vedtatt»

I økonomiplan- og budsjettokumentet for 2023 opplyses det at driften innen kommunalteknikk i all hovedsak blir videreført med noe reduserte lønnskostnader som følge av konkurranseutsatt driftsopplegg. «*Innenfor vegområdet er det behov for midler til opprustning og vedlikehold*», heter det under avsnittet for utfordringer. Dokumentet inneholder ingen spesifikke målsettinger eller utviklingstiltak knyttet til løpende vegvedlikehold.

Kommunalsjefen for rammeområdet viser til at målsettingene konkretiseres gjennom kravspesifikasjoner for leverandørene. I driftskontrakten for sommervedlikehold er det angitt krav til standard og utbedringer med målbare parametere, eksempelvis at grusveger skal ha en jevnhet som gjør at kjørefarten ikke senkes med mer enn 20 km/t i forhold til normalhastighet. Tilsvarende blir gjort i brøytekontraktene, hvor det er angitt hvor stor snømengde som skal utløse brøyting. Brøytestandardene er formidlet til innbyggerne på kommunens hjemmeside.

Resultatmåling og rapportering

I kommunens første tertialrapport for 2023 ble det rapportert om budsjettavvik og forventet overforbruk på brøytebudsjettet. Utover regnskapsrapportering hadde ikke årsberetningen for 2022 noen data eller omtale av status og utvikling for vedlikeholdet av kommunale veier. I kommentaren til budsjettavviket på kr 777.000 for kommunale veger heter det:

«Økte kostnader til både sommer og vinterdrift. Regnskapet viser at det er avsatt for lite penger til drift av vegnettet innenfor forsvarlige rammer.»

⁹ Behandlet av kommunestyret i mars 2021.

Hverken for 2022 eller 2023 var det vært planlagt noen særskilte utviklingstiltak for vegvedlikehold som det skulle rapporteres om. Kommunalsjefen for rammeområdet opplever en forbedring av rapporteringsmåten opp mot kommuneplanens samfunnsdel etter at den nye planen ble vedtatt. Han synes at systemet gjør det enkelt å rapportere mot tiltak. Sammenlignet med kommuner som bruker andre metoder, opplever han Grong sitt system som mer kurant.

Statistikk og sammenligninger med andre kommuner

I hovedplanen for veg er kostnadene per kilometer veg og gate sammenlignet med Snåsa, Høylandet, Overhalla og KOSTRA-gruppen over en treårsperiode. Kommunalsjefen forteller at de tilsvarende sammenligninger ved hjelp av KOSTRA-tall også benyttes for andre områder han har ansvaret for, og at det er en mye brukt metode i områder med vertskommunesamarbeid.

Bortsett fra indikatorer for kostnadsnivå, eksisterer det lite sammenlignende statistikk for kommunene om vedlikehold av kommunale veger.

Brukerundersøkelser

Kommunalsjefen for rammeområdet forteller at de skal sette i gang brukerundersøkelser høsten 2023, og at de ikke tidligere har hatt tilsvarende systematikk som det nå legges opp til. For hans ansvarsområder gjelder det byggesak, vann og avløp og kultursektoren. De skal benytte standardundersøkelsene til Bedrekommune, som ikke har noe opplegg for kommunale veger. Kommunen har derfor ikke planer om brukerundersøkelse på dette området. Men kommunalsjefen peker på at de både uformelt og skriftlig får tilbakemeldinger fra innbyggerne. «Vi hører gjerne fra de som er misfornøyde, og ikke de som er fornøyde», tilføyer han.

3.5.2 Vurdering

Resultatstyringen av vegvedlikehold skjer i hovedsak gjennom oppfølging av driftskontrakter. Det er etablert konkrete og etterprøvbare målsettinger gjennom kommunens kravspesifikasjoner, og disse er forankret i kommunens hovedplan for veg.

Etter revisjonens vurdering er det en rød tråd mellom målet i kommunens vegplan og kravene som blir stilt til vedlikehold og brøyting i driftskontraktene.

Resultat og måloppnåelse for vegvedlikehold rapporteres ikke til politisk nivå, ettersom arbeidet dreier seg om kontraktsoppfølging.

Løpende vedlikehold av kommunale veier er å anse som et administrativt ansvarsområde, hvor styringsinformasjonen til politisk nivå i første rekke dreier seg om bevilgningsbehov og

budsjettoverholdelse. Selv om revisjonen derfor vurderer rapporteringsrutinene på dette området som tilstrekkelige, kunne det med fordel vært vurdert om hovedplanens mål om fremkommelig og trafikksikker veg lar seg operasjonalisere til målsettinger det kan rapporteres mot.

Sammenligninger med andre kommuner gjøres i den grad det eksisterer tilgjengelig og relevant statistikk.

Sammenlignende statistikk forteller om veilengde og kostnader i forhold til innbyggertall, og ikke noe om veienes tilstand eller hvordan trafikantene opplever vedlikeholdet. Tilgjengelig statistikk har dermed begrenset nytteverdi i resultatstyringen.

Brukerundersøkelser inngår ikke som et ledd i resultatanalysen for veivedlikehold. Dette finner revisjonen forståelig.

Det eksisterer ingen brukerundersøkelser som handler om trafikantenes vurderinger av kommunens vegvedlikehold, og revisjonen har forståelse for at forventet nytteverdi må vurderes opp mot kostnadene med informasjonsinnhenting.

3.6 Konklusjon

Revisjonen har undersøkt om måloppnåelse og effekt av ressursinnsatsen blir målt og rapportert for tre områder.

Trivsel og mobbing i skoler og barnehager

Revisjonen konkluderer med at tilstanden i liten grad måles og rapporteres opp mot kommunale målsettinger om ønsket utvikling, og at det i stedet legges mest vekt på gjennomføring av forebyggende tiltak og oppfølging på individnivå i skoler og barnehager.

Revisjonen har forståelse for at kommunens hovedfokus ligger på den enkelte elev og det enkelte barnehagebarn, og at ønsket effekt oppnås gjennom forebyggende tiltak. Vi har også fått inntrykk av at administrasjonen bruker tilgjengelige data for å vurdere utviklingen. Det revisjonen savner mest, er en systematisk rapportering til politisk nivå om tilstanden og utviklingen.

Både for skole og barnehage styres aktiviteten for å fremme trivsel og forebygge mobbing etter særskilte handlingsplaner. Etter revisjonens mening forteller handlingsplanene på en strukturert og tydelig måte hva kommunen skal gjøre for å innfri lovkravene om trygt og godt

skole- og barnehagemiljø. Lovkravene er imidlertid ikke operasjonalisert til målbare størrelser, og det er dermed vanskelig å rapportere om måloppnåelse. Selv om rapporteringen dermed ikke kan sammenstilles med lokale målsettinger, mener revisjonen at det politiske nivået bør få systematisk innsyn i indikatorer som forteller om utviklingen. Eksempelvis om tilbakemeldingene i elev- og foreldreundersøkelser. Dette kan skape diskusjon og beslutning om hvor listen bør ligge, noe som i neste omgang kan utgjøre målsettinger som resultatene skal sammenstilles med.

Eldreomsorg og hjemmebaserte tjenester

Revisjonen konkluderer med at kommunen ikke vurderer effektene av tiltak og ressursbruk opp mot målsettinger, og at indikatorer og administrasjonens vurderinger om kvaliteten på tjenestene i liten grad blir rapportert til politisk nivå.

Revisjonen har imidlertid forståelse for at hovedfokus for tjenestene dreier seg om å gi forsvarlige tjenester utfra den enkelte brukers behov, og at tildelingskriterier og individuelle vurderinger er vel så viktige verktøy i virksomhetsstyringen som resultatmåling på kommunenivå.

Både temaplanen om «Leve hele livet» og årsbudsjett/økonomiplan er sentrert rundt gjennomføring av tiltak. I tertialrapporter og årsberetning rapporteres det i hovedsak om utført aktivitet, og ikke om oppnådde resultat. Formålene med aktiviteten og tiltakene er ikke operasjonalisert til etterprøvbare målsettinger, og dermed mangler grunnlaget for å rapportere om måloppnåelse. Mer konkrete målsettinger for kvaliteten på tjenestene ville etter revisjonens mening også gjort det mulig å rapportere om måloppnåelse.

Revisjonen har fått inntrykk av at administrasjonen gjør seg nytte av ulike indikatorer som forteller om målbar kvalitet på tjenestene, og det er også gjennomført brukerundersøkelser som forteller om opplevd kvalitet. Etter revisjonens mening bør slik resultatinformasjon inngå i kommunens årsberetning.

Vedlikehold av kommunale veier

Revisjonen konkluderer med at resultatmåling og rapportering for veivedlikehold ivaretas på en tilstrekkelig måte. Vi legger vekt på at det ikke bør bruke unødvendig mye arbeid på måling og rapportering for områder hvor andre styringsmåter er mer hensiktsmessig. I dette tilfellet kontraktsstyring, hvor det med utgangspunkt i en politisk vedtatt hovedplan for veg er fastsatt konkrete og etterprøvbare kontraktsbetingelser for de som skal utføre arbeidet.

4 ANBEFALINGER

Revisjonen vil anbefale kommunen å vurdere

- om det bør fastsettes mer konkrete og etterprøvbare målsettinger for tjenestene.
- om det i større grad bør rapporteres om måloppnåelse.
- om rapporteringen til politisk nivå i større grad bør handle om resultatene og effektene for brukerne av de kommunale tjenestene.

KILDER

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

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

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

Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (Opplæringslova) LOV-1998-07-17-61

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

NOU 2016:4: Ny kommunelov

Ot.prop nr 43 (1999-2000) Lov om endring av kommuneloven

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

Stortingsmelding nr 15 (2017-2018): Leve hele livet – en kvalitetsreform for eldre.

Grong kommune:

Kommeplanens samfunnsdel 2022-2030. Visjoner, mål og strategier.

Grunnlagsdokument til kommuneplan 2022-2030

Årsbudsjett 2023, handlingsplan 2023, økonomiplan 2023-2026.

Tertialrapport pr 30.04.2023.

Årsberetning 2022.

Vedlegg til årsberetning 2022: KOSTRA-analyse.

Økonomireglement. Vedtatt av kommunestyret 04.05.2023.

Handlingsplan for elevenes skolemiljø. Sist revidert 03.07.2020.

Handlingsplan for psykososialt barnehagemiljø. Gjeldende fra 01.01.2021.

Høringsutkast til forebyggende plan for barn, unge og familier.

Plan for «Leve hele livet». Vedtatt av kommunestyret 17.11.2022.

Hovedplan veg 2021-2026

Driftskontrakter om vedlikehold av kommunale vegger og vintervedlikehold.

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. 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.

Problemstilling 1 om mål- og resultatsystem

Mål- og resultatstyring er en styringsform hvor det fokuseres på sammenhengen mellom målsettinger og oppnådde resultat, og 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 virksomheten¹⁰

I denne styringsformen er det *målene, resultatene og effektene* som er viktigst. Formålet med bruk av verktøy for mål- og resultatstyring er at disse skal bidra til økt produktivitet og effektivitet. *Produktivitet* angir forholdet mellom produktet og ressursinnsatsen, for eksempel enhetskostnaden for en kommunal tjeneste med en gitt kvalitet. *Effektivitet* handler i tillegg om hvilken nytte brukerne oppnår av tjenesten. Mens måling av produktivitet bare forteller om ting gjøres på rett måte, vil effektivitetsmåling også fortelle om man gjør de riktige tingene.

Kommuneloven

Kommunelovens formål er blant annet å legge til rette for at kommunen yter tjenester til beste for innbyggerne på en effektiv måte¹¹.

Loven 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 økonomi¹², og kommuneloven stiller også krav om at

¹⁰ Johnsen og Larsen (2015): Mål- og resultatstyring i norske kommuner

¹¹ Kommunelovens § 1-1, 2. ledd.

¹² Kommunelovens § 14-1

økonomiplan og årsbudsjett skal vise hvilke *mål og premisser* de bygger på¹³. I årsberetningen skal det redegjøres for virksomhetens måloppnåelse¹⁴.

Kravet om at målene for bevilgningene skal være angitt, ble tatt inn ved en lovendring av kommuneloven i år 2000¹⁵ knyttet til årsbudsjettet. I den nye kommuneloven omfatter bestemmelsen også økonomiplanen. I forarbeidet til lovendringen i 2000 heter det:¹⁶

«Departementet ser det slik at mål- og resultatstyring har betydning for kommunestyrets rolle i den kommunale økonomistyringen. Kommunestyret vil som det overordnede organ i et system med mål- og resultatstyring ha som viktig oppgave å trekke opp hovedlinjene for virksomheten gjennom å fastsette resultatmål og hvilke økonomiske rammer disse skal realiseres innenfor»

Og videre:

«Mål- og resultatstyring forutsetter samtidig god rapportering. Årsregnskapet og årsberetningen vil gi informasjon om hvorvidt kommunen har realisert målene for tjenesteytingen innenfor fastsatte rammer»

Kommunedirektøren har ifølge kommunelovens § 25-1 ansvaret for kommunens internkontroll. Kommuneloven stiller krav til at virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering skal være beskrevet.¹⁷ I forarbeidet til loven ble det pekt på at bestemmelsen om kommunedirektørens ansvar for internkontroll innbefatter hensynet til at systemene skal fremme målrettet og effektiv drift.¹⁸ 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.»

¹³ Kommunelovens § 14-4

¹⁴ Kommunelovens § 14-7 (c)

¹⁵ § 46 pkt 4 i gammel kommunelov: «Kommunestyrets eller fylkestingets prioriteringer, samt de målsettinger og premisser som årsbudsjettet bygger på, skal komme tydelig fram».

¹⁶ Ot. prop. 43 (1999-2000): Lov om endringer av kommuneloven s. 5

¹⁷ Kommunelovens § 25-1, 3. ledd (a)

¹⁸ NOU 2016:4, s. 306

Statens veileder for mål- og resultatstyring

Selv om kommunene ikke er underlagt statens styringssystem, er beskrivelsen av hva som kjennetegner gode system egnet som kilde til revisjonskriterier.

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

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.¹⁹ I statens veileder om mål- og resultatstyring²⁰ 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

Grong kommunes økonomireglement

Økonomireglementet ble vedtatt av kommunestyret i sak 59/20 den 19. november 2020. Om årsbudsjettets innhold og inndeling heter det:

¹⁹ Kilde: dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring/hva-er-mal-og-resultatstyring

²⁰ Senter for statlig økonomistyring (2010): Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten.

«Kommunestyrets prioriteringer samt de målsettinger og premisser som budsjettet bygger på, skal komme tydelig frem.»

Følgende kriterier er utledet fra dette til problemstillingen «har kommunen et mål- og resultatsystem med konkrete og etterprøvbare mål for tjenesteytingen?»:

- Kommunen bør ha et gjennomgående system for mål- og resultatstyring.
- I budsjett og økonomiplaner skal det fremgå hvilke mål som er satt for virksomheten.
- Målsettingene bør angi ønsket effekt for brukere og samfunn.
- Målsettingene bør være spesifikke og etterprøvbare.
- Brukerundersøkelser bør på en systematisk måte inngå som en del av kommunens mål- og resultatsystem.
- I årsberetningen skal det redegjøres for virksomhetens måloppnåelse.

Problemstilling 2 om resultatmåling og rapportering for tjenesteområdene

Lovkrav om rapportering

Ifølge kommunelovens § 14-7 skal det i kommunens årsberetning redegjøres for virksomhetens måloppnåelse. I forarbeidet til loven²¹ heter det:

«Departementet viser til at det er lagt til grunn i gjeldende rett at det i årsberetningen nettopp skal gis informasjon om kommunens tjenesteyting på de ulike sektorene (....) Departementet foreslår derfor å presisere i lovteksten at det i årsberetningen skal gis informasjon om virksomhetens måloppnåelse og andre ikke-økonomiske forhold. Det skal for eksempel gis opplysninger om utviklingen i tjenester og hvordan utviklingen har vært i forhold til målene i årsbudsjettet.»

I opplæringslovens § 13-3 e, første ledd er følgende angitt:

«Som en del av opplæringsansvaret, skal det utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa, knytt til læringsresultat, fråfall og arbeidsmiljø. Den årlege rapporten skal drøftast av kommunestyret og fylkestinget»

²¹ Prop. 46L (2017-2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner, s. 196

Resultatmåling

Resultatmåling handler om å få fram informasjon om virksomheten har innfridd sitt formål eller ikke. Statens veileder om resultatmåling²² 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 samfunn²³. Mål- og resultatstyring blir dermed gjort til en form for styring av oppgaver i stedet for resultat.

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.

Statistikk og sammenligninger med andre kommuner

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 målestokkskonkurransen (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 KOSTRA²⁴, og sammen med andre datakilder presenterer Statistisk sentralbyrå (SSB) indikatorer som sier noe om produktivitet, behovsdekning og prioritering. Det tekniske beregningsutvalget for kommunal økonomi presenterer sammenlignende effektivitetsdata i sine rapporter²⁵, 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.

²² Side 45

²³ Side 12

²⁴ Kommune-Stat-Rapportering. Et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

²⁵ I samarbeid med Senter for økonomisk forskning (SØF) ved NTNU

Produktivitetskommisjonen²⁶ hadde følgende vurdering rundt bruk av sammenlignende styringsinformasjon:

«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 hjelpemiddel²⁷.

I Kommunal- og regionaldepartementets veileder om økonomiplanlegging i kommunene²⁸ 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 mot andre kommuner er angitt som en del av det kunnskapsgrunnlaget som bør være med for å identifisere effektiviseringsbehov.

Dette gir følgende revisjonkriterier for den andre problemstillingen i rapporten:

- Resultatene bør måles og sammenlignes med målsettingene.
- Resultat og måloppnåelse bør rapporteres til politisk nivå.
- Statistikk og sammenligninger med andre kommuner bør analyseres og presenteres.
- Data fra brukerundersøkelser bør innhentes, analyseres og presenteres.

²⁶ NOU 2015:1, s. 279 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd. Produktivitetskommisjonens første rapport.

²⁷ NOU 2015:1, s 295

²⁸ Kommunal- og regionaldepartementet (2013): Veileder i økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner

VEDLEGG 2 – UTTALELSE

Bjørn Ståle Aalberg <Bjorn.Aalberg@grong.kommune.no>



Til: Leidulf Skarbø

fr. 10.11.2023 10:07

Hei

Beklager overgått frist.

Har sendt dokumentet ut til alle kommunalsjefer, og det er ikke innkommet noen merknader til fristen.

Jeg har også sett over, og kan ikke se noen konkrete faktafeil.

Revisjonens konklusjoner er deres bruk av skjønn, og er derav ikke kommentert.

Men kommunedirektøren ser enkelte konklusjoner/elementer som både interessante og noe som kan gi en mer tydelig styring.

Samtidig er det viktig for meg å bemerke det som også står i rapporten, at det er mange og store tjenester som ikke alltid er enkelt å målsette med konkrete og målbare faktorer. For en kommune må en også jobbe med ambisjoner på disse områdene, selv uten disse målene å jobbe etter på kort sikt. Da vil mer overordnede føringer og visjoner, være en retningslinje som er tilfredsstillende.

Med vennlig hilsen

Bjørn Ståle Aalberg
kommunedirektør Grong kommune
Mobil: 91748370
bjorn.aalberg@grong.kommune.no

RivRevisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no