



Veileder

Resultatledelse for lokalpolitikere



KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

VEILEDER

Resultatledelse for lokalpolitikere

Utarbeidet i forbindelse med Kommunal- og regionaldepartementets prosjekt *Resultatledelse og politikerrollen*



Disposisjon

1. INNLEDNING	5
1.1. Sammendrag	5
1.2. Om veilederen	7
1.3. Prosjektkommunene	7
1.4. Arbeidsform i prosjektet	7
2. ARBEIDSMODELL	8
2.1. Fase 1: Utvikling og revisjon av innholdet i målekartet	8
2.1.1 Forberedelse og planlegging – politisk forankring og eierskap	8
2.1.2 Sammenhengen mellom resultatledelse og kommunens styringsdokumenter....	12
2.1.3 Utvikling av målekartet – flere veier til Rom	14
2.2. Fase 2: Måling og rapportering av resultater	20
2.2.1 Måling av resultater	20
2.2.2 Rapportering av resultater til politikere	21
2.3. Fase 3 og 4: Politikernes resultatoppfølging	24
3. RESULTATLEDELSE SOM POLITISK VERKTØY	27
3.1. Ombudsrollen og resultatledelse	27
3.2. Styringsrollen og resultatledelse	28
3.3. Lederrollen og resultatledelse	28
3.4. Avslutningskommentarer – resultatledelse: et system for dialog og styring.	29

1. INNLEDNING

Å være lokalpolitiker i en kommune gir mange spennende muligheter. Det gir anledning til å fatte viktige beslutninger som påvirker det lokale velferdstilbudet. Og det gir muligheter til å være med på å forme lokalsamfunnet. Samtidig innebærer det å være folkevalgt å ha ansvar for en sammensatt og kompleks organisasjon der mangfoldet av oppgaver er stort.

Det har alltid vært krevende å styre en kommune. Tidligere ble styringsutfordringene i stor grad løst ved at lokalpolitikere fattet detaljerte vedtak i en rekke politiske utvalg. I løpet av de siste tiårene har kompleksiteten i kommunene økt ytterligere ved at staten har overført flere oppgaver til kommunene.

I samme periode har vi også opplevd en økning i brukernes og innbyggerne forventninger til den kommunale forvaltning og tjenesteproduksjon. Forventningsøkningene gjelder både omfanget av og kvaliteten på kommunenes oppgaveløsning.

Samtidig med at både kompleksiteten og forventningene har økt, har økt myndighet blitt delegert fra politisk nivå, via rådmannen og nedover i organisasjonene. Mange av kommunene har endret den politiske organiseringen i retning av færre politiske utvalg og kuttet ned på antallet kommunestyrerepresentanter. I dag fattes stadig flere beslutninger administrativt, og beslutningene tas nærmest mulig brukeren.

Hovedbildet er at dagens situasjon er preget av at færre politikere skal styre en mer kompleks organisasjon. Dette har gitt lokalpolitikere nye styringsutfordringer. Det utøves ikke lenger detaljstyring. Lokalpolitikere er kommet i en situasjon der det i stor grad forventes at de skal styre i «stort», ikke i «smått», og at de skal styre på bakgrunn av de resultatene kommunene oppnår.

For å sikre god resultatrapportering har kommunene profesjonalisert sine styringssystemer. I dag bruker en rekke kommuner resultatbaserte styringssystemer som eksempelvis balansert målstyring. Kommunene gjennomfører systematiske målinger og følger opp resultater på organisasjonens viktigste områder.

Denne typen systematikk og åpenhet om kommunens resultater bidrar til at lokalpolitikere i dag har god

tilgang på informasjon som kan brukes til aktiv styring av kommunen.

Dette til tross, i mange kommuner opplever likevel de folkevalgte at det resultatbaserte styringssystemet i hovedsak er et administrativt verktøy. Systemet er ofte initiert og utformet av administrasjonen, og blir derfor også gjerne oppfattet som et verktøy for administrasjonen.

Utgangspunkt for denne veilederen er at resultatledelse¹ (det å styre på bakgrunn av resultatinformasjon) er et nyttig verktøy også for lokalpolitikere. Veilederen er utformet på bakgrunn av ønsket om å løse utfordringen om hvordan en kommune kan utvikle et resultatbasert styringssystem som brukes av lokalpolitikere, og som ivaretar deres behov for informasjon og styring.

Veilederens primære målgruppe er lokalpolitikere og målet er å bidra til bedre politisk styring i kommunene.

1.1. Sammendrag

I prosjektet som danner erfaringsgrunnlaget for veilederen, har tre nokså ulike kommuner arbeidet aktivt med å videreutvikle sitt styringssystem til å bli et godt styringsverktøy for lokalpolitikere. De tre deltagende kommunene valgte hver sin vei frem mot målet.

Tønsberg valgte å la administrasjonen ta et større ansvar for å utarbeide forslag til et politisk styringssystem. Politikerne deltok i detaljutformingen. Det eksisterende administrative styringssystemet kommer i tillegg til det styringssystemet politikere utviklet.

Drangedal laget et målekart på bakgrunn av et kommuneplanutkast som var utarbeidet med bred involvering fra politikere og ressurspersoner i lokalmiljøene. Drangedal har ett styringssystem med to ulike målekart: Det eksisterende administrative kartet og det

¹ I denne veilederen brukes begrepet resultatledelse som fellesbetegnelse på bruken av resultatbaserte styringssystemer og det å styre på bakgrunn av resultatinformasjon. Balansert målstyring vil være ett av flere systemer som fokuserer på resultater.

nye politiske målekartet som ble vedtatt sammen med kommuneplanen.

Fet valgte å la kommunestyret selv utarbeide målekartet. Kommunestyret utarbeidet også kommuneplanen, som i prinsippet er en utvidelse av målekartet. Fet har ett styringssystem og ett målekart.

Ulikheter til tross, fellesnevneren i de tre kommunene har vært:

- Politikerne har tatt ansvar for utviklingsarbeidet, og de har opparbeidet et sterkt eierforhold til styringssystemet.
- Politikerne har tilpasset systemet til deres behov og den situasjonen den enkelte kommune står i.
- Kommuneplanrulleringen har dannet utgangspunkt for kommunenes arbeid med styringssystemet. Politikerne har i stor grad arbeidet med lokalsamfunns-perspektivet.

Med bakgrunn i erfaringene fra de tre kommunenes arbeid presenterer vi i kapittel 2 en mulig fremgangsmåte for en kommune som ønsker å utvikle et resultatbasert styringssystem for lokalpolitikere. Kapitlet tar ikke mål av seg å gi noen entydig oppskrift for hvordan en slik prosess bør gjennomføres, men vi diskuterer noen vesentlige problemstillinger og gir det vi tror kan være noen gode råd.

For at resultatledelse skal være interessant for en lokalpolitiker må resultatledelsen gjøre det lettere for politikerne å styre. Og den må hjelpe lokalpolitikere i å ivareta kommunens helhetlige ansvar. Denne veilederen tar som utgangspunkt at politikerne i en kommune har ansvar for, og utøver politikk innenfor fire områder:

- Som folkets representanter, gjennom kontakt med innbyggerne og som aktører i samfunnsdebatten, er lokalpolitikere *demokratiutviklere*. De skal ivareta innbyggernes demokratiske rettigheter og bidra til å videreutvikle lokaldemokratiet.
- Som tilretteleggere og pådrivere for utvikling av lokalsamfunnet er lokalpolitikere *samfunnsutviklere*. De skal sørge for at lokalsamfunnet utvikler seg på en måte som er til beste for innbyggerne.
- Gjennom å prioritere, sette mål og utvikle strategier for tjenesteområder, samt ved å være ombud for innbyggerne i enkeltsaker, har lokalpolitikere det overordnede ansvaret for kommunens *tjenesteproduksjon*. Politikerne skal sikre at innbyggerne i kommunen får de tjenestene de har krav på og at tjenestene leveres med tilstrekkelig kvalitet.

- Som styrere og kontrollører av administrasjonen følger lokalpolitikere opp kommunens forvaltningsansvar. De skal se til at kommunen forvalter sin myndighet på en høvelig måte.

Dette helhetlige ansvaret ivaretar den enkelte lokalpolitiker ved å utøve ulike politikerroller. I denne veilederen skiller vi mellom rollene:

- Ombudsrolle
- Styringsrolle
- Lederrolle

Noen lokalpolitikere utøver bare én av rollene (noe som fører til en viss grad av arbeidsdeling i kommuner og partigrupper), mens de fleste skifter mellom disse rollene, avhengig av situasjon og sak. I kapittel 3 argumenterer vi for at resultatledelse kan hjelpe lokalpolitikere med å fylle hver og en av de tre rollene, og igjennom det bedre deres evne til å styre kommunen. Argumentasjonen underbygges med erfaringer fra prosjektkommunene.

Vi synliggjør i denne veilederen de erfaringene lokalpolitikere i dette prosjektet har gjort med hensyn til resultatledelse. Det fremkommer klart at et resultatbasert styringssystem gjør det enklere for lokalpolitikere å følge utviklingen innenfor de mest sentrale områdene av kommunens virksomhet. Resultatinformasjonen sørger for at de folkevalgte relativt enkelt kan sjekke om de målene de har satt for kommunen nås. Prosjektet har vist at resultatinformasjon og resultatledelse er et nyttig styringsverktøy for lokalpolitikere, og at resultatledelse gjør det lettere for lokalpolitikere å utøve sin rolle.

Helt konkret betyr dette at lokalpolitikere i de tre kommunene har:

- Fått økt politisk styring ved å definere innsatsområder, fastsette mål og ambisjonsnivå for kommunens totale virksomhet.
- Fått utvidet politikkområdene sine ved å arbeide aktivt med lokalsamfunns-perspektivet.
- Blitt bevisst de ulike rollene en lokalpolitiker innehar. De har erfart at resultatledelse kan styrke utøvelsen av både ombudsrollen, styringsrollen og lederrollen.
- Fått bedre og mer relevant informasjon om kvaliteten på de tjenestene kommunen leverer.
- Utviklet et sterkere eierskap til kommunens resultater.
- Opplevd at utviklingsarbeidet har ført til bedre samhold og økt tillit både politikerne i mellom og mellom politikk og administrasjon.

1.2. Om veilederen

Veilederen *Resultatledelse for lokalpolitikere* er utarbeidet i forbindelse med Kommunal- og regionaldepartementets tredje prosjekt om resultatledelse i kommunesektoren.

Det første prosjektet resulterte i veilederen *Resultat og dialog – balansert målstyring (BMS) i kommunal sektor*. Denne veilederen fokuserte på utviklingen av systemet balansert målstyring, det vil si utviklingen av et målekart som grunnlag for styring av kommunen.

Det andre prosjektet handlet om å utøve ledelse med utgangspunkt i et resultatbasert styringssystem. Veilederen *Resultatledelse – bruk av balansert målstyring og andre former for systematiske resultatmålinger i kommunal sektor* bygger på praktiske erfaringer med resultatledelse i kommunene. Veilederen setter kommunale ledere, særlig rådmannsnivået og virksomhetslederne, i fokus.

Politikernes rolle med hensyn til utvikling og bruk av styringssystemet ble i de to foregående prosjektene viet mindre oppmerksomhet. Dette til tross for at politisk forankring og eierskap er en forutsetning for at resultatledelse skal bli et godt ledelsesverktøy. På denne bakgrunn er det tredje prosjektet et lokaldemokratiprojekt, hvor det fokuseres på politikernes bruk av systemet.

1.3. Prosjektkommunen

Tre kommuner med forskjellig bakgrunn, ulikt utgangspunkt og ulike utfordringer har deltatt i dette prosjektet.

Tønsberg kommune har omlag 37 000 innbyggere og er regionsenter i Vestfold. Kommunen er borgerlig styrt, med ordfører som representerer FrP. Kommunen deltok også i de to foregående prosjektene fra Kommunal- og regionaldepartementet og har lang erfaring med bruk av resultatbasert styringssystem. Faktisk er Tønsberg blant de kommunene i Norden som har arbeidet lengst med resultatledelse. Utviklingen av styringssystemet i Tønsberg var en politisk bestilling og var koblet mot en sterk brukerorientering. Arbeidet med utvikling og utforming av styringssystemet var i begynnelsen i stor grad tuftet på administrasjonen. Etter hvert har politikerne involvert seg aktivt i arbeidet.

Fet kommune er en vekstkommune i Akershus med rundt 9 900 innbyggere. Kommunen er styrt av en bredt anlagt koalisjon, med ordfører som representerer Arbeiderpartiet. Kommunens arbeid med resultat-

ledelse startet i 2003. Fet kommunes arbeid kjenne- tegnes av sterk politikerinvolvering. Kommunens politikere har styrt og selv gjennomført hoveddelen av det utviklingsarbeidet som er gjort i prosjektperioden.

Drangedal kommune ligger i Telemark og har omlag 4 100 innbyggere. Ordføreren representerer Arbeiderpartiet. Kommunen var ved oppstart av dette prosjektet i en tidlig fase av sitt arbeid med resultatledelse. Kommunen har utviklet systemet på egen hånd, etter inspirasjon av Kommunal- og regionaldepartementets tidligere veiledere. Utviklingsarbeidet var administrativt initiert og styrt i begynnelsen, men med sterk politisk involvering i prosjektperioden.

1.4. Arbeidsform i prosjektet

Prosjektet er gjennomført i perioden høst 2005 til høst 2007. Brorparten av arbeidet i prosjektet er utført i og av de tre deltakerkommunene. Kommunene har utviklet egne delprosjekter med fokus på politikerrollen i et resultatbasert styringssystem.

Konsulentene i prosjektet har bistått kommunene i deres arbeid. For å få til erfaringsdeling og gjensidig læring har det vært gjennomført fire fellessamlinger for formannskapetene i de tre kommunene.

Prosjektets styringsgruppe har vært:

Fra Drangedal kommune:
Nils Tore Føreland, ordfører
Tore Halvorsen, varaordfører
Marit Kolloen, prosjektleder

Fra Fet kommune:
Lisbet Lofthus Gabrielsen, ordfører
Hallstein Flesland, opposisjonsleder
Vigdis Tvette, prosjektleder

Fra Tønsberg kommune:
Per Arne Olsen, ordfører
Brith Fjalestad, opposisjonsleder
Pål Thalmann, prosjektleder

Fra Kommunal- og regionaldepartementet:
Fredrik Rivenes, seniorrådgiver
Nina Sømmer Andresen, rådgiver
Even Vaboen, rådgiver

Konsulentteamet som har bistått dette prosjektet er:
Kjell E. Værnor, Kaupangen (ansvarlig prosjektleder)
Kjell Ove Johansen, Kaupangen
Tage Båtsvik, Asplan Viak
Jostein Askim, Asplan Viak

2. ARBEIDSMODELL



«Har vi som politikere fokus på fallhøyden, eller på mulighetene for å få ting til? Hvis vi får folk flest, næringsaktører og kommuneansatte med på laget, så er det vi sammen som lykkes. Eventuelt så feiler vi sammen. Når vi ber folk engasjere seg, er det viktig at resultatene synliggjøres. Når folk spør; Hva skjer a? må vi som politikere kunne svare. Her er balansert målstyring et viktig bidrag.»

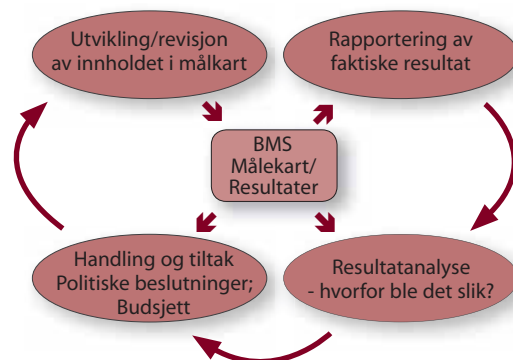
Nils Tore Føreland, ordfører Drangedal

I dette kapitlet diskuterer vi hvordan en kommune kan gå frem for å utvikle et resultatbasert styringssystem som både er forankret og eid av lokalpolitikerne. I gjennomgangen er det lagt vekt på å:

- Synliggjøre de erfaringene prosjektkommunene har gjort.
- Diskutere sentrale problemstillinger og utfordringer som en kommune vil kunne støte på i løpet av en slik prosess.
- Gi gode råd til kommuner som vil innføre et resultatbasert styringssystem for politikere.

Fremgangsmåten følger de fasene det erfaringsmessig er hensiktsmessig å gå igjennom ved utvikling og bruk et resultatbasert styringssystem. Kapitlet er ikke tenkt som en kokebok som skal passe for alle kommuner. Som vi vil se av det følgende har de tre prosjektkommunene valgt hver sin vei frem mot et felles mål. Dette kapitlet tar derfor mål av seg til å bidra til at en kommune som skal utvikle et resultatbasert styringssystem, får med seg de viktigste problemstillingene og gjennomfører sentrale diskusjoner, slik at de selv kan vurdere hva som er hensiktsmessig for dem.

Arbeidet med utvikling og bruk av et resultatbasert styringssystem lar seg naturlig dele inn i fire hovedfaser. Dette er illustrert i figuren under:



De ulike fasene vil bli gjennomgått i de påfølgende avsnittene. Ettersom fase 1 er mest arbeidskrevende, det er her selve systembyggingen foregår, vil den bli viet mer oppmerksomhet enn de øvrige tre fasene.

2.1. Fase 1: Utvikling og revisjon av innholdet i målekartet

2.1.1 Forberedelse og planlegging – politisk forankring og eierskap

En kommune som ønsker å utvikle et resultatbasert styringssystem tilpasset lokalpolitikernes behov, bør starte prosessen med å avklare den situasjonen de

faktisk befinner seg i. Den enkelte kommune må kartlegge hvilke behov, ønsker og ikke minst motivasjoner de har for å utvikle et slikt system.

I mange kommuner har utviklingen av et resultatbasert styringssystem kommet som en konsekvens av at kommunen har innført en flatere organisasjonsstruktur², noe som var tilfellet i Drangedal, jf. omtale nedenfor.



«I starten behandlet politikerne balansert målstyring med likegyldighet, eller kanskje lett overbærenhet, et leketøy for administrasjonen. Det var liten grad av involvering og liten forståelse for hva dette skulle være godt for. Noen få politikere, som sjøl mente de hadde sett lyset, så på balansert målstyring som selve dyret i åpenbaringen, et styringsverktøy som rådmannen kunne benytte for å ta knekken på all politisk aktivitet. Ved å fokusere på målstyringen ville politikken forsvinne.»

Tore Halvorsen, varaordfører Drangedal



Innføring av balansert målstyring i Drangedal

Kommunestyret i Drangedal vedtok i 2003 en flat organisasjonsstruktur for både administrativt og politisk nivå. På vedtakstidspunktet hadde kommunen svært stramme økonomiske rammer. Det var et klart politisk mål at den nye organiseringen skulle føre til bedret effektivitet og økt brukerfokus. Beslutningene skulle fattes nærmest mulig brukeren og ressursene skulle flyttes fra administrasjon til brukerrettede tjenester.

For å realisere disse målene krevde den nye organisasjonen langt større grad av delegering enn den gamle. Rådmannen erkjente at dette medførte et behov for et godt delegeringsreglement og et resultatbasert styringssystem. Kommunestyret fattet derfor samtidig vedtak om å innføre balansert målstyring. Ideen om balansert målstyring fikk kommunen fra de tidligere veilederne fra Kommunal- og regionaldepartementet. Den nye rådmannsgruppen gikk på kurs i balansert målstyring og brukte veilederen som støtteverktøy.

Målekartet ble utviklet på en samling der formannskapet deltok sammen med rådmannen, enhetslederne og tillitsvalgte. Her diskuterte de seg fram til visjon, fokusområder og hovedmål. På en senere samling utformet rådmannen og resultatenhetslederne kritiske suksessfaktorer, måleindikatorer og ambisjonsnivå på fokusområdene. Rådmannen bruker resultatene i sine oppfølgingssamtaler med enhetslederne. Styringsdokumentene blir utformet etter en mal for balansert målstyring. Det rapporteres på resultater i henhold til målekartet i

årsrapport, tertialrapport og månedsrapporter, og politikerne har tilgang til løpende resultatdata i kommunens IT-system.

Administrasjonen har siden oppstarten arbeidet entusiastisk med styringssystemet. Deres vurdering er at systemet:

- Hjelper administrasjonen til å holde fokus på brukerne
- Setter medarbeidernes kompetanse og tilfredshet i fokus
- Legger til rette for at resultatene kommunen oppnår brukes til dialog i organisasjonen og til prioritering av tiltak.
- Forenkler den administrative rapportering og oppfølging vesentlig

Administrasjonen følte imidlertid at politikerne ikke i tilstrekkelig grad var interessert i styringssystemet, og at de i liten grad etterspurte resultater. Sett fra rådmannens ståsted druknet resultatfokuset i alt det andre politikerne var opptatt av.

Politikerne hadde på sin side en ganske annen opplevelse av styringssystemet ved inngangen til dette prosjektet. I likhet med politikere i en rekke andre kommuner, opplevde de at de hadde spilt en birolle i utviklingsprosessen. Noen politikere hadde riktignok vært involvert, men langt fra alle. Den politiske forankringen var skrinn og forståelsen av gevinstene ved systemet var mangelfull, noe utsagnet over fra varaordføreren over gir en god beskrivelse av.

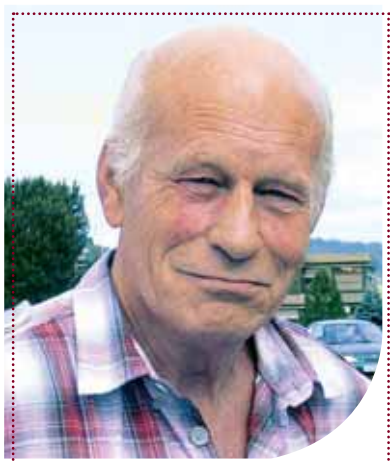
² Med flat struktur menes en modell hvor det er få nivåer mellom rådmannsnivået og de utførende enhetene, og hvor enhetene har stor grad av myndighet.

I deltakerkommunene har diskusjonen rundt styringssystemet levd i de politiske miljøene og i perioder blitt ideologisert. Resultatledelse er blitt karakterisert som New Public Management og derved er en type verktøy som politisk sett passer høyresiden bedre enn venstresiden.

Det er viktig å ta hensyn til at når en kommune innfører et resultatbasert styringssystem, så vil systemet kunne bli oppfattet og fortolket i tråd med den rådende kulturen og bli brukt i den pågående politiske debatten.

Men er det slik at utvikling av resultatledelse er en trussel for lokaldemokratiet?

Nei, definitivt ikke. Gjennom dette prosjektet er det høstet erfaringer for at utvikling og bruk av styringssystemer ikke underminerer politikken. Tvert i mot, det styrker lokalpolitikkerens rolle i vesentlig grad.



«Jeg må innrømme at jeg til å begynne med så på resultatledelse som en blårussegreie. Men etter hvert har jeg erkjent at så lenge resultatmålingene ikke er et mål i seg selv, men et virkemiddel, kan resultatfokuseringen være et viktig supplement i den politiske styringen.»

Kåre Steinsland, formannskapsmedlem Fet

Før man går i gang med et omfattende endringsarbeid er det viktig å klargjøre mål og hensikt. Erfaringene fra de kommunene som har utviklet slike systemer, er at det er mange skjær i sjøen, men at det er enklere å manøvrere når hensikten er klart kommunisert og målene er felles.

Motivasjonen er avgjørende i et hvert omstillingsarbeid. Å innføre resultatledelse i en kommune utfordrer mange grunnleggende forestillinger og tankesett, og vil derfor, som vi allerede har sett, kunne føre til sterke motforestillinger. Den gjennomgående erfaringen er at involvering og eierskap er veien å gå for å overvinne skepsis.

Politikerne må avklare hva status er i egen kommune. Har vi et system vi kan bygge videre på, eller må vi utvikle systemet fra grunnen? Dersom kommunen allerede bruker et resultatbasert styringssystem, vil det være hensiktsmessig å legge det til grunn for utviklingsarbeidet. Denne veilederen har dette utgangspunktet. For kommuner som ikke har erfaring med et resultatbasert styringssystem, vil de to foregående veilederne kunne være til hjelp og støtte hva faglig tilnærming og metode angår. Som nevnt har de to tidligere veilederne et hovedsakelig administrativt fokus. Selv om initiativet i de fleste kommuner som bruker resultatbaserte styringssystemer har kommet fra administrasjonen, har vi i den tiden som er gått etter at veilederne ble skrevet, sett eksempler på flere kommuner som har utviklet tradisjonelle målekart med dyp politisk involvering. Politikerne, både formannskap og kommunestyre, har vært aktivt med i utarbeidelsen av systemet.

Utgangspunktet for de tre prosjektkommuner var at de har hatt resultatledelse i bruk over noen år. Målekartene ble i sin tid utviklet i medvirkningsprosesser, hovedsakelig administrative, og de har vært revidert noen ganger.

Målekartene i norske kommuner begynner etter hvert å ligne hverandre. I hovedsak er målekartene orientert mot økonomi, medarbeidere og tjenester. En del kommuner har i tillegg interne rutiner/intern samhandling, læring og utvikling og lokalsamfunn som fokusområder. Fet kommunes administrative målekart for 2006 øverst på neste side kan stå som et eksempel.

Som vi ser gir målekartet en relativ enkel og komprimert fremstilling av hva Fet kommune skal oppnå på tre svært sentrale områder. Regelmessige målinger og resultatrapportering til politisk nivå synliggjør i hvilken grad kommunen når sine mål. Ved hjelp av dette styringssystemet kan Fet kommune svare ganske presist på spørsmål som: Har vi god økonomistyring? Fungerer ledelsen i kommunen? Er medarbeiderne tilfredse? Er brukerne fornøyd med tjenesten? Sikrer vi elevene godt læringsutbytte i skolen?

Denne forenklingen er nok det mange opplever som det mest fascinerende med resultatledelse. Hvis man skulle uttrykke det samme gjennom tradisjonelle styringsdokumenter ville de blitt svært omfattende, noe kommunale styringsdokumenter ofte er. Mange kommuner som har innført resultatledelse og som har rapportert resultater systematisk over noen år, har latt forenklingen også prege styringsdokumentene sine.

Økonomiplanene/handlingsplanene synes å bli kortere, mer oversiktlige og mer målfokuserte. Årsmeldingen og tertial-/kvartalsrapportene er blitt resultatorienterte og dokumenterer i stor grad faktisk oppnådde resultater.

Fokusområde økonomi			
Mål: Økonomisk handlefrihet			
Suksesskriterie	Måleindikator	Målemetode	Ambisjonsnivå
➤ God økonomistyring	➤ Avvik i fht budsjett	➤ Regnskapsrapportering	➤ 0*
Fokusområde tjenester/brukere			
Mål: Kvalitet i tjenester og fornøyde brukere			
Suksesskriterie	Måleindikator	Målemetode	Ambisjonsnivå
➤ God tjenestekvalitet	➤ Brukertilfredshet ➤ Målt kvalitet etter objektive kriterier	➤ Brukerundersøkelse ➤ Spesifisert på enhetene*	➤ 5.0–4.0 ➤ Spesifisert på enhetene
❖ Brukermedvirkning	❖ Tilfredshet i fht brukermedvirkning	❖ Brukerundersøkelse	❖ 5.0–4.0
◦◦ Presis informasjon om hva brukerne kan forvente	◦◦ Målrettet og tilrettelagt informasjon	◦◦ Brukerundersøkelse	◦◦ 5.0–4.0
Fokusområde organisasjon/medarbeidere			
Mål: En effektiv og kompetent, inkluderende og lærende organisasjon			
Suksesskriterie	Måleindikator	Målemetode	Ambisjonsnivå
➤ Tydelig ledelse	➤ Faglig og mellommenneskelig ledelse	➤ Medarbeiderund.	➤ 4.5–4.0
❖ Godt arbeidsmiljø	❖ Trivsel ❖ Organisering ❖ Sykefravær	❖ Medarbeiderund. ❖ Medarbeiderund. ❖ Statistikk/registrerer	❖ 5.0–4.5 ❖ 4.5–3.5 ❖ 1% lavere enn PAI-statistikk
◦◦ Kultur for læring og fornyelse	◦◦ Fokus for læring og utvikling**	◦◦ Medarbeiderund.	◦◦ 4.5–3.5

På virksomhetsnivå har vi i mange kommuner sett en vesentlig forenkling med hensyn til virksomhetsplanlegging. Innføring av målekart for den enkelte virksomhet har erstattet hele eller deler av til dels omfattende virksomhetsplaner. Dette er en utvikling som også de kommunene som deltok i prosjektet har vært igjennom. Styringsdokumentene til virksomhetene er kortfattede, mål- og resultatorienterte og bygget opp etter samme mal som kommunens styringsdokumenter, noe som bedrer gjennkjennelsen og lesbarheten.

Når det gjelder kommuneplan var status ved inngangen til dette prosjektet at det var få kommuner som har utarbeidet denne etter det som kan kalles en mal for resultatledelse, eller som har brukt kommuneplanen aktivt i å legge premissene for et resultatbasert styringssystem.

De tre prosjektkommunene brukte nettopp kommuneplanrulleringen som utgangspunkt for sine prosesser. Dette kommer vi tilbake til i neste avsnitt.

Anbefalinger

1. Lokalpolitikere må eie systemet

Politisk forankring er ikke bare en forutsetning for å utvikle et levedyktig styringssystem. Da kom-

muner er en politisk organisasjon blir politisk involvering selve poenget: Styringssystemet vil «råtne på rot» dersom de ikke er politisk eid. Som vi skal se senere, henger politisk eierskap også sammen med hvordan man fordeler oppgavene, hvem som gjør hva. Jo mer politikerne faktisk gjør selv, desto større eierskap får de.

2. Avklar behovene

Et resultatbasert styringssystem skal gi lokalpolitikere styringsinformasjon. Start utviklingsprosessen med å avklare hvilke styringsinformasjon lokalpolitikere i den enkelte kommune trenger. Videre bør kommunens startpunkt være klart. Hvis man har et resultatbasert styringssystem, bør man bygge videre på det. Eksisterer det politisk skepsis eller manglende politisk eierskap til systemet, er det hensiktsmessig å gjennomføre forankrings- og revideringsprosesser. Politikerne må forstå systemet og kunne påvirke det før de kan utvikle et eierforhold til det.

3. Vær tydelig på mål og hensikt

Svaret på hvorfor vi skal utvikle et slikt system er viktig. Resultatledelse er neppe et mål i seg selv. Målet for de tre prosjektkommunene var å revitalisere politikerrollen. Politikerne i de tre

kommunene har gjennom sitt arbeid fått økt fokus på egen styringsrolle, de har fått utvidet politikk-områdene sine blant annet gjennom en vitalisering av lokalsamfunnspektivet og systemet har hjulpet dem til å foreta klarere politiske prioriteringer.

4. *Ha mental beredskap for skepsis og ta diskusjonene*

Det er mange diskusjoner som må tas i forbindelse med innføring av styringssystemer. All endring medfører skepsis, så regn med at den kommer på et eller annet tidspunkt, både fra administrativt og politisk hold. Skepsis og motstand er bra i en oppstartsfase. Ta høyde for motforestillinger i planleggingen. La alle synspunkter slippe frem og legg opp til involveringsprosesser. Vær klar over at involveringsprosesser ofte tar lang tid, men at de øker fellesskapsfølelsen.

5. *Søk råd i de tidligere veilederne og andre kommuner*

Det er ingen grunn til å finne opp hjulet på nytt. De to foregående veilederne har blitt brukt av mange kommuner til å bygge et resultatbasert styringssystem på engen hånd. Søk også råd hos andre kommuner. Det foregår mye viktig utviklingsarbeid i kommunesektoren som ikke fanges opp av rapporter og veiledere.

6. *Rullering av kommuneplanen er en god anledning til å starte arbeidet*

Ved alt endringsarbeid står timing og anledning sentralt. Kommuneplanen er sannsynligvis den viktigste saken en lokalpolitiker behandler i løpet av en kommunestyreperiode, og den er en glimrende anledning til å utøve politisk styring. Bruk den anledningen!

7. *Ikke finn svar på alle spørsmålene med en gang*

Utviklingsprosjekter som dette byr ofte på flere spørsmål enn svar. Ingen trenger å ha alle svarene før de setter i gang. Ofte er det en fordel at man ikke har dem. Da blir det mer tid til refleksjon og rom for dialog. Men tenk gjennom hvilke problemstillinger som kan dukke opp i løpet av prosessen.

8. *Gjør det sammen og gjør det samtidig*

Hvis en kommune skal starte fra bunnen av, kan det være hensiktsmessig å gjennomføre politiske og administrative prosesser samtidig og se dem i sammenheng. Dette gir et fellesskap, det gir god erfaringsoverføring og det kan bidra til helhetstenkning.

2.1.2 Sammenhengen mellom resultatledelse og kommunens styringsdokumenter

Felles for de tre prosjektkommunene var at kommuneplanrulleringen og utarbeidelsen av selve kommuneplandokumentet var utgangspunktet for å utvikle det politiske styringssystemet.

Dette er et naturlig utgangspunkt da kommuneplanen er overordnet alle andre planer i kommunen. Kommuneplanen gir langsiktige føringer for den utviklingen som skal skje i en kommune på lang og mellomlang sikt, og vil være styrende for planlegging og aktivitet i kommunen. Kommuneplanene opererer gjerne med et tolvårsperspektiv.

Å bygge styringssystemet på kommuneplanen gir en mulighet til å fremskaffe konkret styringsinformasjon innen kommuneplanens strategiske satsningsområder. Sammenhengen mellom resultatledelse og kommuneplanen kan være at styringssystemets fokusområder er sammenfallende med kommuneplanens strategiske innsatsområder, og at måleindikatorer som det rapporteres resultater på er en konkretisering av kommuneplanens overordnede mål.

Økonomiplanen har et kortere perspektiv enn kommuneplanen og skal angi hva kommunen planlegger å gjøre i den neste fireårsperioden for å nå kommuneplanens mål. Sammenhengen mellom styringssystemet og økonomiplan/strategiplan er at økonomiplanens mål er sammenfallende med styringssystemets ambisjonsnivå.

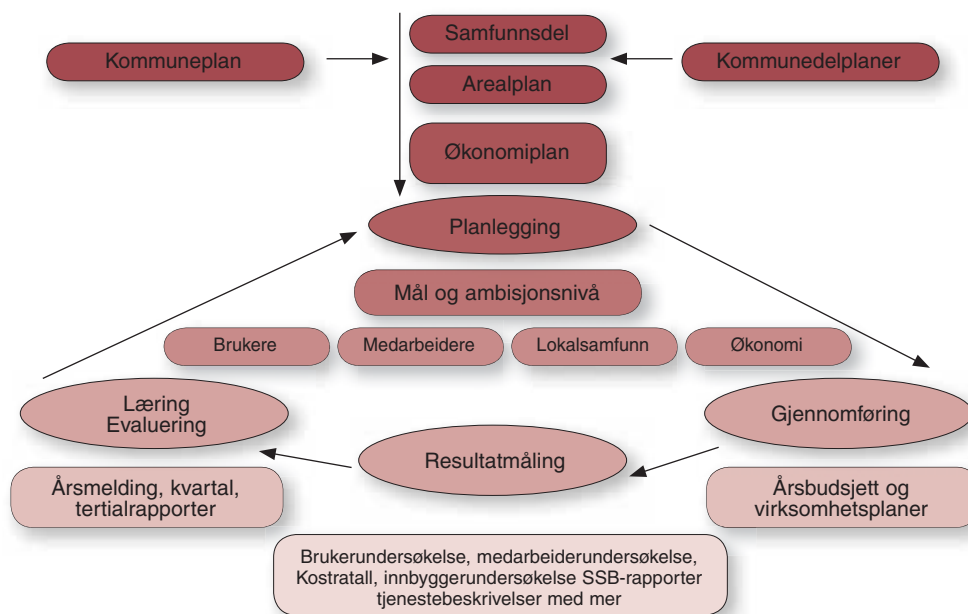
Årsbudsjettet angir hvilke prioriteringer som skal gjøres og hvilke tiltak som skal gjennomføres det neste året for å sikre god måloppnåelse. Fremdriften på måloppnåelsen, presentert som resultater fra målinger, fremkommer gjennom eksempelvis kvartals-/tertialrapporter og årsmelding.

Disse sammenhengene er illustrert i figuren på neste side.

Ettersom prosessen med rullering av kommuneplanen var ulik i de tre kommunene, skal vi kort beskrive hvordan prosessen forløp i den enkelte kommune.

Tønsberg

Da bystyret i Tønsberg i 2001 tok initiativ til rullering av kommuneplanen ble det lagt vekt på at den nye kommuneplanen skulle involvere langt flere, både blant innbyggere, politikere og ansatte, enn tilfellet hadde vært ved tidligere kommuneplanrullinger. I denne oppstartsprosessen ble også sammenhengen mellom det etablerte styringssystemet og kommuneplanen forsøkt klargjort. Erkjennelsen var at den politiske prosessen gjennom kommuneplanarbeidet skulle gi svar



på *hva* som skal gjøres og hvilke mål kommunens skal ha. Det administrative styringssystemet skulle gi svar på *hvordan* ting skal gjøres og det skal gi indikasjon på om man er på rett vei i forhold til de vedtatt mål.

For å lykkes med dette var det en forutsetning at man fikk en god politisk prosess rundt kommuneplanrulleringen. Dette ble ivaretatt gjennom et bredt politisk engasjement og deltagelse i selve utarbeidelsen av kommuneplanforslaget, blant annet gjennom avvikling av en rekke innbyggermøter. I løpet av denne prosessen utkrystalliserte den politiske bruken og nytten av kommuneplanen seg. De politiske partiene i bystyret ønsket å bruke kommuneplanen aktivt i valgkampen.

På denne bakgrunn ble kommuneplanutkastet trykket opp i august 2003 som et valgkampdokument der de ulike politiske partiene presenterte sine synspunkter, endringsforslag og tilleggsforslag til måldelen av kommuneplanen. Partiene brukte dette valgkampdokumentet aktivt i valgkampen, og kommuneplanen fikk en funksjon som kontrakt mellom politikerne og velgerne.



Proessen rundt utarbeidelse av kommuneplanutkastet var preget av tverrpolitisk enighet om innsatsrådene, men det går skarpe politiske skillelinjer i det politiske miljøet i Tønsberg. De vedtakene bystyret gjorde da kommuneplanen ble vedtatt våren 2004 var preget av styrkeforholdet slik det var i bystyret etter valget.

Drangedal

I Drangedal ble det et politisk skifte ved valget i 2003. For det nye flertallet var det viktig å levere en politikk som stod i forhold til løftene som var gitt under valgkampen. På sentrale områder som næringsutvikling og samfunnsutvikling hadde de varslet betydelige endringer.

Våren 2004 behandlet formannskapet et dokument kalt *4200 - et innspill til debatt om strategi for Drangedal*. Strategidokumentet satte fokus på befolkningsvekst og lokalsamfunnsutvikling i Drangedal. Dokumentet ble oppstarten for kommuneplanprosessen og ble etterfulgt av en kommuneplanmelding.

Ved behandling av kommuneplanmeldingen la kommunestyret premissene for en bred medvirkningsprosess, og den påfølgende utviklingen av kommuneplanen kom til å involvere både politikere, administrasjon, frivillige lag og foreninger og lokalt næringsliv. De opprettet seks ad hoc-grupper som omfattet både geografiske områder i kommunen og vesentlige utfordringer for kommunen. Et eksempel var gruppen for kvinner og ungdom. Drangedal hadde fått dårlig omtale i media på bakgrunn av statistikk både når det gjaldt ungdom og kvinners situasjon i kommunen. Ungdom fra Drangedal bosetter seg i stor grad i andre kommuner etter endt utdanning, og kvinner i Drangedal har lav yrkesdeltagelse.



«Jeg har en plan!»

Medlemmer av kommuneplan-gruppen i Drangedal kommune



Erfaringer med ad hoc-gruppene var svært gode. Et av suksesskriteriene var at ad hoc-gruppene i tillegg til politikere bestod av ressurspersoner utenfor det politiske miljøet. Kommunen opplevde at det var relativt enkelt å få med ressurspersoner til å jobbe aktivt med en sak de var engasjert i over en begrenset tidsperiode. Sammensetningen virket også dempende på politisk uenighet, og den førte til et høyt aktivitetsnivå. På bakgrunn av en rekke folkemøter, avisdebatter og kommuneplan i kortform i postkassen til alle innbyggerne, kom det inn over femti skriftlige innspill til kommuneplanens samfunnsdel fra enkeltpersoner og organisasjoner.

Fet

Fet kommune var i samme situasjon som Drangedal høsten 2003. En ny bred koalisjon hadde vunnet valget, og de hadde behov for å etablere en felles politisk plattform.

Koalisjonen initierte flere tiltak for å realisere dette. Et av tiltakene var å skape en felles forståelse både blant politikere, ansatte og innbyggere av hva Fet kommune som organisasjon skulle få til. Denne prosessen startet med et visjonsseminar for formannskapet, gruppeledere som ikke er representert i formannskapet, komitéledere, rådmannsnivået og virksomhetslederne.

Visjonen som ble utarbeidet på samlingen – *Sammen skaper vi trivsel og utvikling i Fet* – skulle fungere som en ledetråd i måten kommunen forholdt seg til omgivelsene på, og den skulle prege samspillet internt i kommunen og mellom politisk og administrativt nivå.

Visjonen ble lagt til grunn da administrasjonen reviderte målekartet og la det frem til behandling i kommunestyret i etterkant av seminaret. De gode erfaringene de høstet gjennom visjonsseminaret førte til at formannskapet uttrykt et klart ønske om å få

en bredere politisk involvering i utvikling og bruk av styringssystemet, og at systemet måtte forankres i kommunestyret.

Ved oppstart av kommuneplanrulleringen i 2005 besluttet kommunen at kommuneplanen skulle utvikles etter en mal for balansert målstyring, og at det skulle være maksimalt politisk eierskap til prosessen.

Kommuneplanrulleringen fikk en noe famlende start. Å finne måter å sikre maksimalt politisk eierskap på var ikke enkelt. Oppnår man dette målet ved at administrasjonen utarbeider forslag som politikerne bearbejder fortløpende, eller lader en slik arbeidsmåte mer på politisk forankring og politisk avklaring enn på politisk eierskap?

Etter noen innledende runder skar formannskapet igjennom og tok initiativ til at kommunestyret skulle gjøre jobben selv. I stedet for lange administrative utredningsprosesser, utarbeidelse av delutredninger og nedsetting av arbeidsgrupper, satte kommunestyret seg sammen for å lage kommuneplanen.

2.1.3 Utvikling av målekartet – flere veier til Rom

Som vi har sett, hadde de tre kommunene ulike innfallsvinkler, og de valgte i prinsippet å gå tre ulike veier for å bygge et resultatbasert styringssystem.

Tønsberg valgte en modell hvor administrasjonen tok ansvar for å utarbeide forslag til et politisk målekart, mens politikerne deltok i detaljutformingen. Det eksisterende administrative målekartet kommer i tillegg til det politiske.

Drangedal valgte å bygge styringssystemet sitt på et kommuneplanutkast som i utgangspunktet ikke var utformet etter en mal for balansert målstyring, men som var utarbeidet med bred involvering fra politikere og ressurspersoner. Drangedal har ett styringssystem, men med to ulike målekart, ett for politikerne og ett for administrasjonen. Det eksisterende administrative kartet og det nye politiske målekartet som ble vedtatt sammen med kommuneplanen.

I Fet valgte kommunestyret selv å utarbeide målekartet. Også kommuneplanen, som i prinsippet er en utvidelse av målekartet, ble utarbeidet i dialog med kommunestyret. I Fet har man ett styringssystem og ett målekart.

Erfaringsmessig inneholder et typisk administrativt utviklet målekartet gjerne 3-5 fokusområder. Fokusområder som synes å gå igjen er:

- Økonomistyring
- Tjenesteproduksjon/brukere

- Medarbeidere/arbeidsmiljø/ledelse
- Interne prosesser og rutiner
- Læring og fornyelse

Dette er rasjonelle fokusområder sett fra administrasjonens side. Fokuset gjenspeiler de ansvarsområdene i en kommune hvor administrasjonen vanligvis har relativt vide fullmakter og stor påvirkningsmulighet. Innenfor de fokusområdene som er nevnt over har rådmannen som regel delegert tilstrekkelige fullmakter til å gjøre nødvendige avklaringer. En konsekvens av dette er at kommunestyret på disse områdene langt på vei har gitt fra seg den direkte påvirkningen på virkemiddelbruken gjennom delegering. Kommunestyret må styre på avstand. Administrasjonen blir kommunestyrets redskap for å oppnå resultater innen disse fokusområdene. Politikerne har imidlertid et åpenbart ansvar for å sikre seg at de valgte fokusområdene og måleindikatorene tilfredsstillende de behovene de har med tanke på å kunne følge opp og kontrollere administrasjonen.

De eksemplene vi har sett der politikerne utvikler egne målekart, er at valg av fokusområder følger samme type logikk som ved utarbeidelsen av administrative kart. De politisk utviklede fokusområdene kjennetegnes i stor grad av at det er områder hvor kommunestyret mener at de selv har god mulighet til å påvirke resultatet, enten gjennom sin vedtaksmyndighet eller ved hjelp av sine påvirkningsmuligheter overfor samarbeidspartnere, overordnet myndighet eller lignende.

Erfaringsmessig er det slik at når politikerne lager målekart, blir antall fokusområder utvidet. Vi skal se nærmere på hvordan slike målekart kan se ut og hvilke prosesser som er gjennomført for å utvikle dem.

Administrasjonen utarbeider forslag til politisk målekart – Tønsberg



«De politiske målekartene skal gjenspeile politiske prioriteringer, de skal være dynamiske og ta opp i seg de endringer som skjer i de politiske prioriteringene over tid.»

Per Arne Olsen, ordfører Tønsberg kommune

Slik kommuneplanen i Tønsberg var utformet før valget i 2003, så administrasjonene det som naturlig å bygge det politiske styringssystemet rundt de vedtatte fokusområdene økonomi, brukere, medarbeidere og lokalsamfunnsutvikling

Innen hvert av de fire fokusområdene var det vedtatt til sammen elleve overordnede kommuneplanmål og atten innsatsområder. Mens det administrative målekartet er et klassisk målekart med kritiske suksessfaktorer og måleindikatorer for hvert fokusområde, slik vi har sett eksempler på tidligere i kapitlet, er det politiske målekartet annerledes. Ettersom de vedtatte kommuneplanmålene og innsatsområdene til dels gjelder flere fokusområder, er satsningsområdene utgangspunktet for det politiske. I figuren under er satsningsområdene for fokusområdene *Brukere* og *Lokalsamfunnsutvikling* illustrert.

FOKUSOMRÅDER POLITIKERE:			
Økonomi	Brukere	Medarbeidere (Interne prosesser, læring og utvikling)	Lokalsamfunnsutvikling
OVERORDNETE SATSINGSOMRÅDER 2006 - 2009			
	Full Barnehage dekning		Tønsberg som regionsenter
	IKT i grunnskolen		Utvikle bysentrum
	Forebyggende arbeid barn og unge		Støtte til frivillige lag og organisasjoner
	Eldreomsorg		Veier
			Renovasjon
			Tønsberg som miljøkommune
			Sentrumsutvikling

Som en del av utviklingen av det politiske styringssystemet ble alle kommuneplanmål i tillegg ansvarsplassert på aktuelle virksomheter, og rapportering på kommuneplanmålene skulle gjøres sammen med øvrig resultatrapportering.

Imidlertid uteble den politiske forankringen og det sterke politiske engasjementet for styringssystemet. I et forsøk på å vitalisere systemet og å få til et bredt politisk eierskap, vedtok bystyret våren 2006 å operasjonalisere lokalsamfunnspektivet ved å gjennomføre en prosess i alle politiske utvalg. Målsettingen var å:

- Utvikle en hensiktsmessig målemetodikk for lokalsamfunnspektivet.
- Forankre mål, arbeidsform, struktur og metodikk i hele det politiske miljøet og hos innbyggerne.

Utgangene gjennomførte tre arbeidsmøter. I det første møtet arbeidet man i grupper med å foreslå satsingsområder og gi sine begrunnelser for valgene. Utgangspunktet for arbeidet var de vedtatte kommuneplanmålene og en statusrapport for innsatsområdet som administrasjonen hadde utarbeidet i forkant av

møtene. I det andre møtet tok utvalgene utgangspunkt i satsingsområdene og begrunnelsene og jobbet videre med å definere kritiske suksessfaktorer, det vil si å finne frem til det man må lykkes med for å realisere det overordede kommuneplanmålet innen det gitte satsningsområdet. I det tredje møtet konsentrerte utvalgene seg om hvilke tiltak som bør iverksettes innen hvert av de valgte innsatsområdene. Videre fant de frem til egnede måleindikatorer som kan si noe om de er på rett vei i forhold til nå målet.

I figuren under presenteres målekartet for satsningsområdet *Tønsberg som regionscenter* og kommuneplanmålet *Tønsberg kommune skal opprettholde og styrke sin posisjon som regionscenter og fylkeshovedstad*:

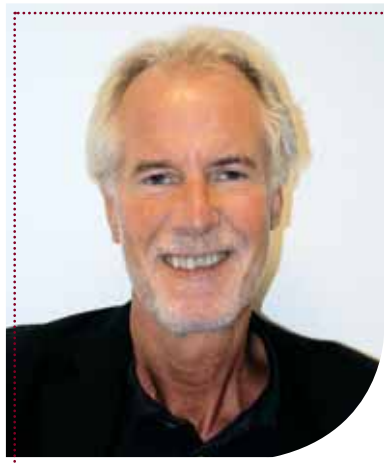
Satsingsområde: Tønsberg som regionscenter		
Kommuneplanmål	Hva må til for å lykkes?	Strategier/tiltak for å nå målene
Tønsberg kommune skal opprettholde og styrke sin posisjon som regionscenter og fylkeshovedstad	Attraktivt og urbant bysenter som tiltrekker seg regionale funksjoner	1. Tønsberg Utvikling som regionalt selskap 2. Videreutvikle 12K (Regionalløsning) 3. Definere utvidet sentrumsområde
	God arealpolitikk for bolig, næring og fritid – infrastruktur	4. Lage strategi for offentlig deltagelse i regionale og statlige debatter
	Offensiv deltagelse i den offentlige debatten og skape gode alliansepartnere	Måleindikatorer 1. Antall arbeidsplasser (dekningsgrad) 2. Antall nystableringer regionalt 3. Ut- og innpendling 4. Kompetansenivå
	Sentrumsnære arealer for å etablere regionale og statlige institusjoner	Målemetode 1.-4. Statistikk

Resultatet av dette arbeidet var at politikerne prioriterte de nitten områdene det skulle arbeides videre med i økonomiplan 2007-2010. For hvert område ble det utarbeidet et politisk målekart. Som det fremgår av plansjen over inneholder disse kartene en presisering av kommuneplanmålet, valg av kritiske suksessfaktorer, beskrivelse av strategiske initiativ og måleindikatorer. Strategikartene inneholder imidlertid ikke ambisjonsnivå.

Kommunestyret utvikler målekartet selv – Fet

Fet kommune besluttet at kommunestyret selv skulle lage kommuneplanen. Dette medførte noen utfordringer. Eksempelvis måtte kommunestyret lære seg metodikken i resultatledelse og gjøre seg kjent med fokusområder, kritiske suksessfaktorer, måleindikatorer, målemetoder og ambisjonsnivå.

Da opplæringen var gjennomført, avviklet kommunestyret et arbeidsseminar. På seminaret delte kommunestyret seg i arbeidsgrupper som laget hver sine forslag. Gruppens forslag ble fortløpende avklart i plenum. Det ble arbeidet i dialogform og etter konsensusprinsippet. Kontroversielle forslag ble omarbeidet eller tatt ut. I løpet av to dager var forslag til fokusområdene og kritiske suksessfaktorene utarbeidet.



«Begrunnelsen for å ha to styringssystemer i Tønsberg er at det administrative og de politiske målekartene skal fylle ulike funksjoner. Fra det politiske kartet får vi føringene. Det administrative målekartet og rapporteringen på dette, skal gi løpende styringsinformasjon om driften av kommunen og det skal vise hvorvidt brukerne er fornøyde med de politiske prioriteringene – om vi er på rett vei eller ikke.»

Pål Thalmann, kommunaldirektør,
Tønsberg kommune

Flere arbeidsøker fulgte. Det måtte utarbeides måleindikatorer og kommunestyret måtte formulere sitt eget ambisjonsnivå. Og for hvert fokusområde ble det utarbeidet en rekke strategiske tiltak.



«Det var en viktig jobb å sørge for en god administrativ forankring av målekartet.»

Lisbet Lofthus Gabrielsen,
ordfører Fet kommune

Høringsutkastet til kommuneplanen ble utarbeidet på bakgrunn av det som var besluttet gjennom kommunestyrets arbeidsøkter. Målet de hadde satt seg var nådd, og kommunestyret i Fet hadde laget det som sannsynligvis er den første kommuneplan utarbeidet av politikere etter prinsippene for resultatledelse.

Da kommuneplanutkastet var lagt ut på høring, valgte kommunestyret å arbeide videre i et eget seminar med de tre eksisterende fokusområdene som ikke ble utviklet i forbindelse med kommuneplanrulleringen: økonomi, brukere/tjenester og medarbeidere. Gjennom dette arbeidet gjorde kommunestyret alle fokusområdene, både de nye og de eksisterende, til politiske fokusområder. Slik Fet har utarbeidet sitt styringssystem er det ikke mulig å snakke om administrative og politiske kart. De har ett målekart med åtte fokusområder.



Fet kommune
- sammen skaper et trygt og utvikling

- Fet kommune skal ha fokus på å forbli en grønn kommune
- Fet kommune skal ha fokus på barn og unges oppvekstmiljø
- Fet kommune skal ha fokus på kultur
- Fet kommune skal ha fokus på å skape et levende lokaldemokrati
- Fet kommune skal ha fokus på å skape et levende samfunn
- Fet kommune skal levere tjenester med god kvalitet
- Fet kommune skal ha fokus på sine medarbeidere
- Fet kommune skal ha fokus på økonomien

Innen hvert fokusområde er det skissert kommunens langsiktige mål for fokusområdet, hva kommunen skal måle kommunens ambisjonsnivå i løpet av de neste fire årene og strategiske tiltak. De to siste punktene utgjør kommuneplanens handlingsdel, som skal rulles hvert år i økonomiplanen.

En naturlig konsekvens av at politikerne satte seg selv i førersetet ved utarbeidelsen av kommuneplanen, var at administrasjonen fikk rollen som tilhørere. Et stykke ut i prosessen meldte det uunngåelig spørsmålet seg: Hva med administrativ forankring og eierskap? Dersom kommuneplanen skal kunne realiseres og det politiske styringssystemet skal bli operativt, er det en forutsetning at administrasjonen har planen under huden.

Kommunestyret valgte på bakgrunn av denne erkjennelsen å initiere en egen prosess for å sikre det nødvendige administrative eierskapet. På oppdrag fra kommunestyret gjennomførte ordfører dialog med enhetslederne for å oppnå dette.

Administrasjon og politikere går sammen om å utvikle målekart – Drangedal



«Målekartet utvikles.»

Kommuneplanforslaget i Drangedal høsten 2006 kunne deles inn i følgende strategiske innsatsområder:

- Infrastruktur og arealutnyttning
- Kompetanse
- Næringsutvikling
- Det gode bosted
- Kultur og identitet
- Kommunal organisering

I samråd med kommuneplangruppen og på bakgrunn av kommunestyrets vedtak om å innføre balansert målstyring, besluttet formannskapet i løpet av høringsperioden at det skulle utarbeides et målekart med utgangspunkt i det foreliggende kommuneplanforslaget. Kommuneplangruppen dro sammen med formannskapet og kommunens administrative ledelse på et arbeidseminar, hvor målsettingen var å:

- Finne løsninger på de politisk sett mest kontroversielle sakene i kommuneplanen (eksempelvis skolestrukturspørsmål, boplikt, politisk og administrativ organisering og sentrumsutvikling).
- Utarbeide et målekart i basert på kommuneplanen.
- Lage formannskapetets innstilling til kommunestyret for ny kommuneplan.

På seminaret ble det utarbeidet kritiske suksessfaktorer, måleindikatorer, målemetode og ambisjonsnivå for hvert av de fem fokusområdene. Deltagerne fant en god arbeidsform som var preget av at de trakk veksler på hve randres spesialkompetanse, de fulgte gode og på forhånd avtalte spilleregler og de bygget på en tillit til hverandre som var skapt gjennom den forutgående kommuneplanprosessen.

Mange og vanskelige avklaringer må gjøres i en slik fortettet prosess. Formannskapet søkte å finne konsensusløsninger og ordfører ledet arbeidet etter mottoet «godt nok». Godt nok var i denne prosessen den beste løsningen som kunne finnes der og da, og som var omforent.

Strategiske fokusområder	Infrastruktur og arealnytting	Kompetanse	Næring	Det gode bosted	Kultur	Kommunal organisering og virkemiddelbruk
Kritiske suksessfaktorer	God veistandard og redusert reisetid Utvikle områdene rundt Toke i hht arealplan Breiband til heile bygda	Øke andel høgere utdanning Øke andel læringeplasser Øke kunnskapene hos ungdomsskoleelevne	Øke innflytting fra EØS Øke antall nye virksomheter Opprettholde tradisjonelt landbruk	Konkurransedyktige priser på kommunale avgifter Øke andel yrkesaktive Gode og tilgjengelige barnehager	Bedre Drangedals plassering på SSBs kvinnestatistikk Øke antallet utstillere av kunst Holde nivået mht mesterskapstitler	Øke antall Partnerskapsavtaler Kompetanseutviklings planer Deltakelse i lokalpolitiske saker
Styringsindikator	Antall km nytt fast dekke Jevnhet og kurvatur Trafikktetthet Antall nye reguleringsplaner Antall nye hytter Merking farlige skjær Dekningsgrad breiband Kapasitet breiband	Andel av befolkningen med høgere utdanning Antall oppretta læringeplasser Eksamensresultat avgangseksamen	Årlig innflytting fra EØS Årlig utflytting av de samme Antall yrkesaktive av de samme. Nye turist- og fritidstilbud Antall etableringer Antall melkekvoter Årlig tømmeravvirkning Helårsverk i landbruket	I forhold til andre telemarkskommuner Antall arbeidsledige Antall uføretrygda Antall yrkesaktive kvinner Dekningsgrad av barn i barnehage Barnehagetilbud til de som etterspør Antall som ikke kan benytte tilbud	Plassering på SSB-statistikken Gjennomsnittsinntekt Politisk deltakelse Antall utstillere på Kunst & handverksutstillinger sommer og julemesse Antall kretsmeesterskap i aldersbestemte klasser	Antall avtaler der kommunen er partner Antall planer i enhetene Valgdeltakelse i politiske valg – storting og lokalvalg Aantall ad-hoc utvalg nedsatt av kommunen Antall folkemøter der kommunen er arrangør
Målemetode	Veivesenets tall Egne tall Everkets tall	SSB-statistikk Næringssekskapets tall/fykeskommunens Egne tall/Skoleporten	Næringssekskapets tall/ Folkeregisteret Næringssekskapet/ næringsregisteret Fykesmannens tal	Kostratall SSB-statistikk Egne tall Spørre de aktuelle	SSB-statistikk Egne tall/kunstlagets tall Idrettsrådets tall	Enhetenes tall Enhetenes tall Enhetenes tall
Ambisjonsnivå	Årlig 20 km – 10 km Å >1 Å >10 Å >25 Å >99 Å 10mB	Å 3% - 1% Å 10% - 6% Å 0,2% - 0%	Å Netto 10 - 5 100% - 75% Å 2 - 0 Å 10 - 5 Å >100% Å Tilvekst >95% Å 100% av 2006	< 100% av snitt Å 1% reduksjon Å > året før	Å > 20 - < 10 Bedring Å >5% - < 5% KST >8 - < 7 Å 100% av 2006 Å 100% av 2006	Å > 10 - < 5 Å > 100% - 80% >100% av 2003 og 05 Å > 5 - < 4 Å > 2 -

Kommunestyret fikk presentert formannskapet enstemmige kommuneplanforslag i november 2006. Forslaget utgjorde grunnlaget for partienes endringsforslag, og kommunestyret gjorde endelig vedtak om kommuneplanen i desember.

Målekartet som er utarbeidet på bakgrunn av kommuneplanen kommer i tillegg til det eksisterende målekartet, slik at Drangedal har det som kan kalles et politisk målekart og et administrativt kart. Det bakenforliggende styringssystemet er imidlertid det samme. I rådmannens rapportering til kommunestyret rapporteres det fortløpende på indikatorer både fra det administrative og det politiske målekartet.

Anbefalinger

1. Velg en arbeidsform som er tilpasset egne forhold – skreddersøm

Vi har sett at prosessene i de tre kommunene har vært ulike. Tønsberg hadde relativt sterk administrativ utviklingskraft i sin prosess. Drangedal og Fet satset på sterkere politisk eierskap og mer direkte politikerinvolvering. Kommunestørrelse er sikkert et viktig poeng. Kanskje det er vanskelig for en stor kommune å gjennomføre samme prosess

sen som Fet gjorde? Valg av prosess vil også være avhengig av hvor godt politikerne kjenner systemet fra før av og hvilket forhold de har til det. Uansett har vi sett at tilnæringsmåten i Fet og Drangedal setter politikerne i førersetet, og prosessen gjør at det utvikles et sterkt eierforhold til systemet. I disse kommunene kan i kommunestyremedlemmene fokusområdene på fingrene og det eksisterer en sterk politisk bevissthet om hvilke resultater som skal oppnås.

Et annet spørsmål er hvor dypt man skal gå i den politiske involveringen. Trenger kommunestyret selv å utvikle måleindikatorer? Kanskje ikke. Her er det mange hensyn som må veies mot hverandre. På områder som i vesentlig grad er politiske og hvor politikerne selv har ansvaret, for eksempel å skape et levende lokaldemokrati, kan det være hensiktsmessig at politikerne gjør jobben selv. På den annen side er samspeillet mellom politikk og administrasjon også i utviklingen av styringssystemet av stor betydning. Refleksjonene i Fet rundt den administrative forankringen er sentral. Svaret synes å være ja takk, begge deler: Både god politisk og god administrativ forankring.

2. Begrens fokus til det som er nødvendig å vite – våg å velge bort det som er «kjekt å ha»

Det vesentlige er ikke antallet, men at fokusområdene dekker det som er viktigst i den enkelte kommune. Vi har sett at Fet har åtte fokusområder og at Drangedal har ni. Med hensyn til administrative fokusområder har vi allerede nevnt at økonomi, medarbeidere og brukere er nærmest uunnngåelige. I tillegg vil mange kommuner føle behov for å ha med interne rutiner og samspill. Hvor mange politiske fokusområder man trenger er situasjonsavhengig, men hvis prosessen gjennomføres i en kommuneplansammenheng og skal dekke hele lokalsamfunnspektivet, er det vanskelig å se for seg færre enn fire. Vi har sett at resultatledelse og metodikken bak dette innebærer et stort forenklingspotensiale. Drømmen om kommuneplan i lommeformat er nesten realiserbar, noe målekartene fra Fet og Drangedal er eksempler på. Skal man dra nytte av denne forenklingen, må man begrense seg og konsentrere seg om det viktigste.

3. Ta det overordnede ansvaret, men vurder i hvilken grad administrasjonen skal utvikle og revidere hele eller deler av målekartet

En av de diskusjonene som har levd gjennom hele prosjektet, er om man skal ha ett eller to målekart. Og hvis man skal ha to kart, er det ene kartet for politikerne og det andre for administrasjonen? Det prinsipielle standpunktet som er blitt hevdet fra flere av politikerne i prosjektet, er at alle fokusområdene til syvende og sist er politikernes ansvar. Å skille mellom lokalsamfunnskart og tjenesteproduksjonskart eller politiske og administrative kart er prinsipielt feil. Fet kommune har valgt å ha ett målekart med åtte fokusområder og skiller ikke mellom politikk og administrasjon i sitt styringssystem. Tønsberg, som i denne sammenhengen representerer den andre ytterligheten, har to styringssystem med henholdsvis ett administrativt og nitten politiske målekart. En annen og mer pragmatisk tilnærming er at kommunestyret har det overordnede ansvaret, men med hensyn til å drifte tjenesteproduksjonen har kommunene i stor grad delegert ansvaret til rådmannen. Det er derfor naturlig at administrasjonen utvikler, reviderer og rapporterer på dette kartet. Drangedal har erfaringer med denne tilnærmingen. Innen lokalsamfunnsutviklingen er virkemidlene til å oppnå viktige mål i mindre grad delegert til rådmannen. Her sitter politikerne med muligheten til å påvirke og avgjøre. Derfor må politikerne utvikle og revidere dette målekartet og selv ta hånd om regien rundt resultatrapporteringen.



«Målekartet må det være tverrpolitisk enighet om, det er veien frem til målene som skal avspeile partipolitikken.»

Jon Røyne, varaordfører Fet kommune

4. Bruk resultatledelse på mål det er bred politisk enighet om og søk konsensus

Vi har sett at prosjektkommunene i større og mindre grad har vært konsensusorientert i sine utviklingsprosesser. Noen er skeptiske til en slik tilnærming. Skepsisen angår to forhold. Det ene er et spørsmål om konsensusprosesser fører til et minste felles multiplum, et litt tannløst resultat som ingen egentlig er fornøyd med. Den andre tilnærmingen er frykten for at konsensus vasker bort de partipolitiske skillelinjene og at partiene fremstår som like overfor velgerne. Erfaringene fra dette prosjektet er at det synes uhensiktsmessig å utarbeide forslag til målekart gjennom en voteringsprosess. Forslaget til målekartet bør uttrykke det kommunen skal få til og bør så langt råd er favne både posisjon og opposisjon. Det Fet kommune gjorde er å ta ut de mest kontroversielle sakene fra målekartet og finne andre måter å håndtere disse på. I Fet dreier dette seg eksempelvis om enkelte arealdisponeringer. I alle kommunestyre finnes det ømtålige tema. Disse bør man holde seg unna, ellers kan de bli liggende som tikkende bomber i styringssystemet. Hvis styringssystemet bare er forankret i posisjonen, vil det lett kunne komme under konstant politisk ild fra opposisjonen og miste sin legitimitet. Vårt råd er at man bør bruke resultatledelse på temaer det er relativt bred politisk enighet om. Dette betyr selvsagt ikke at et politisk resultatstyringssystem ikke skal underlegges en ordinær politisk behandling. Kommunestyret må gjøre vedtak. En fremgangsmåte for å balansere dette er at det er politiske arbeidsgrupper som jobber i prosess og legger fram forslag for kommunestyret. Forslagene fra arbeidsgruppene bør bygge

på konsensusprinsippet. Kommunestyret står fritt i sin votering. Utvikling og bruk av resultatstyring skal være et middel for å bedre de politiske diskusjoner om hvor vi står og øke kvaliteten på de politiske tiltakene for å sikre ønsket utvikling. Det bør ikke brukes verken som kamparena eller som et middel for å feie uenigheter under teppet.

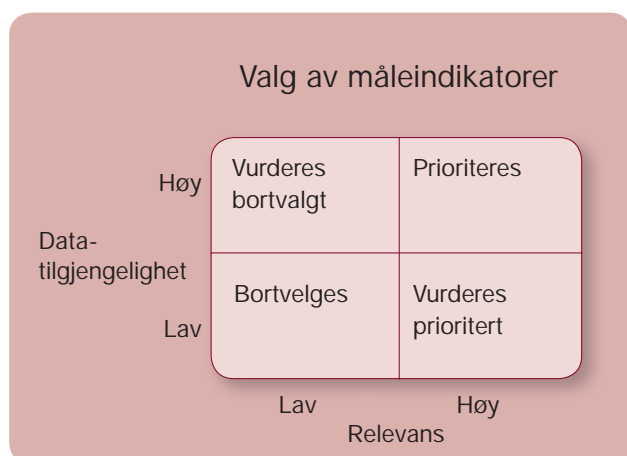
2.2. Fase 2: Måling og rapportering av resultater

2.2.1 Måling av resultater

Et resultatbasert styringssystem er avhengig av at det er utarbeidet hensiktsmessige måleindikatorer for hvert fokusområde. Eksempler på slike indikatorer fremgår av Drangedal sitt målekart i forrige avsnitt.

De fleste kommuner har etter hvert erfaring med å utvikle indikatorer som kan si noe relevant om hvorvidt man oppnår målene eller ikke. For kommuner som ikke har gjort denne jobben før, er det en fordel å være oppmerksom på at det kan ligge en lang og til dels utmattende diskusjon i jakten på den perfekte indikator. De kommunene som har prøvd seg på denne øvelsen, har i stor grad erfart at den ideelle eller optimale indikator knapt nok finnes. I en slik diskusjon vil det være mange synspunkter, både faglige og politiske, med hensyn til gode og dårlige indikatorer. Valg av indikatorer har en tendens til å synliggjøre de politiske og faglige skillelinjene. Et godt eksempel er spørsmålet om hvorvidt gjennomsnittskarakterer for 10. trinn er en god indikator for å måle læringsutbytte i skolen. Dette spørsmålet starter ofte den store skolepolitiske debatten.

En annen erfaring er at dersom man finner den perfekte indikator, kan gleden bli kortvarig da det ofte viser seg at for den perfekte indikator vil det være svært vanskelig eller kostbart å innhente data. Matrisen under viser de alternativene man står ovenfor i valg av indikator:



Den beste indikator blir ut fra en slik vurdering ikke den ideelle indikatoren, men den indikatoren som har høy relevans og som det er lett å fremskaffe data for. Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt gjennomsnittskarakterer for 10. trinn er en god indikator for å måle læringsutbytte i skolen, vil et pragmatisk svar være: Ja, den er relevant, og ja, den er enkel å fremskaffe data på.

De tre prosjektkommunene har lang erfaring i å innhente data på sine indikatorer. Dataene hentes gjerne fra offentlig statistikk. Dette kan eksempelvis være Statistisk sentralbyrå, KOSTRA, Grunnskolens informasjonssystem (GSI/Skoleporten.no), eller det kan være kommunens egen statistikk og regnskapsdata. Dette er statistikk som produseres og oppdateres fortløpende og som det er enkelt å hente ut data fra. I tillegg gjør kommunene egne undersøkelser regelmessig, som for eksempel brukerundersøkelser, innbyggerundersøkelser og medarbeiderkartlegginger. Fellesnevneren for disse dataene er at de i hovedsak dekker kommunens løpende drift og at de er relevante for politikkområdet tjenesteproduksjon.

Når kommunene spenner ut målekartet til også å dekke politikkområdet lokalsamfunn og skal måle kommunens rolle som samfunnsutvikler, er tilfanget av relevant data mindre.

I sitt målekart har Fet valgt å ta i bruk en rekke nye indikatorer, som eksempelvis grad av gjengroing av kulturlandskapet, områder avsatt til grøntareal i sentrum, dekningsgraden for gang- og sykkelstier, innbyggernes opplevde følelse av engasjement for og tilhørighet til sitt nærmiljø og innbyggernes opplevde følelse av tilhørlig og eierskap til kommunen.

For å kunne rapportere grad av resultatoppnåelse, er kommunen avhengig av å fremskaffe data og utvikle egen statistikk på flere nye områder. Mange av indikatorene har kommunen allerede data på, for eksempel for områder avsatt til grøntareal i sentrum, antall nye næringsetableringer i kommunen, aktivitetsnivået i sentrum og dekningsgraden for gang- og sykkelstier. Noen indikatorer finnes det data på andre steder. De fleste av disse publiseres i egen statistikk eller er tilgjengelig fra offentlige instanser. Eksempler på dette er utslipp av næringsalter og jordpartikler til vann og vassdrag, avrenningen fra jordbruket og valgdeltagelse. Til sist er det en del indikatorer kommunen kun vil kunne innhente data på ved å undersøke selv. Dette vil være innbyggernes opplevde følelse av tilfredshet med Fet som bokommune, innbyggernes opplevde følelse av tilhørlig og eierskap til kommunen og innbyggernes opplevde følelse av engasjement for og tilhørighet til sitt nærmiljø. Disse dataene kan samles inn gjennom en innbyggerundersøkelse.

GRØNN KOMMUNE

Mulighetene for natur- og friluftsliv i kommunen
Tilgangen til grønne lunger i sentrum
Forurensingssituasjonen i kommunen
Utseende på bygningene i sentrum
Utseende på utbyggingsområder
Innslaget av folkeliv og aktiviteter i nærmiljøet ditt

LOKALDEMOKRATI

Muligheten til å holde seg orientert om aktuelle politiske saker
Muligheten for deltagelse i lokaldemokratiet
Muligheten for dialog med folkevalgte
Hvor synlige de lokale politiske partiene er

KULTUR

Mangfoldet i kommunens kulturtilbud
Utvalget av lag og foreninger
Graden av samarbeid mellom kommunen og lag og foreninger

LEVENDE SAMFUNN

Trafikksikkerheten der du bor
Tryggheten for barna på skoleveien
Din trygghet som fotgjenger eller syklist
Standarden på de kommunale veiene
Innslaget av folkeliv og aktiviteter i sentrum

BARN OG UNGE

Fritidstilbudet for barn og unge i kommunen
Oppvekstmiljøet for barn
Oppvekstmiljøet for ungdom
Barnevennligheten i boområdet ditt

Etter at kommuneplanen og målekartet ble vedtatt tok formannskapet i Fet initiativ til å utvikle en ny innbyggerundersøkelse for kommunen som fager opp de problemstillingene politikerne er mest opptatt av. I innbyggerundersøkelsen har de tatt med en rekke spørsmål som gir input til flere av indikatorene i målekartet, se ovenfor.

Anbefalinger

1. Delta i utarbeidelsen og valget av indikatorer

Denne veilederen understreker betydningen av politisk eierskap. Eierskapet forutsetter at de resultatene som fremkommer betyr noe for dem som mottar og behandler resultatene. Tanken bak resultatledelse for lokalpolitikere er at lokalpolitikere skal måle sin egen resultatoppgåelse, det er derfor åpenbart at det er politikerne som må bestemme hva som skal måles.

2. Velg indikatorer som er enkle å fremskaffe

Følg gjerne ordføreren i Drangedal sin tilnærming «godt nok», og søk konsensus om å bruke en mulig indikator – selv om den ikke er perfekt – inntil en bedre dukker opp. Godt nok blir i en slik sammenheng ikke bare godt nok; det blir det beste av det som er mulig.

3. Finn frem til forhold som har betydning for lokal politikutforming

Eksemplene som er gitt i denne veilederen, viser indikatorer som lokalpolitikere i deltagerkommunene mener er relevant for politikutformingen

i deres kommuner. Indikatorene er ikke universelle og passer derfor ikke nødvendigvis i andre kommuner. Den enkelte kommune må gjøre jobben selv, men hent gjerne ideer og inspirasjon fra andre.

4. Varier mellom objektive størrelser og innbyggernes opplevelse av kommunen

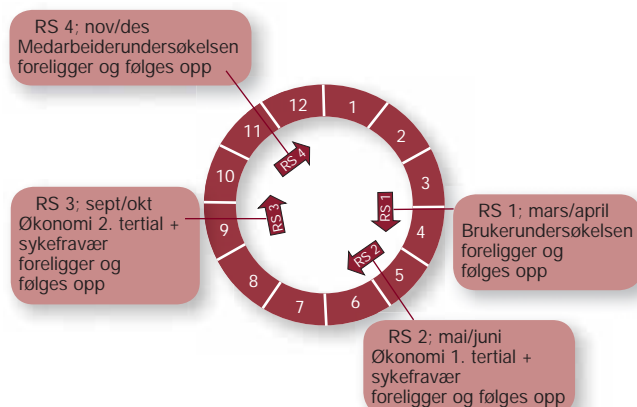
Drangedal har i sitt politiske målekart valgt indikatorer som i stor grad lar seg hente ut fra statistikk, mens Fet legger større vekt på innbyggernes, brukernes og medarbeidernes opplevelser. Det er hensiktsmessig å gjøre begge deler da kvalitetsbegrepet inneholder begge dimensjoner. Det er vanlig å skille mellom målt kvalitet (foretatt ved objektive målinger) og opplevd kvalitet (foretatt gjennom subjektive målinger, eksempelvis brukerundersøkelser)

2.2.2 Rapportering av resultater til politikerne

De tre prosjektkommunene har drevet med systematisk resultatrapportering gjennom flere år. Rapporteringsrutinene er gradvis blitt forbedret. De har gått fra en situasjon preget at av resultater presenteres tilfeldig og usammenhengene til et rapporteringssystem som tar utgangspunkt i at ulike typer resultater (eksempelvis økonomitall, brukertilfredshet, medarbeidertilfredshet, sykefravær) presenteres på fastsatte tidspunkt i løpet av året.

Utgangspunktet for resultatrapporteringen er kommunens årshjul. Årshjulet er en plan for hvilke resultater som skal presenteres når.

Årlige resultatsløyfer



Illustrasjonen over viser et typisk mønster for en kommune som har fokusområdene økonomi, brukere og medarbeidere. Som vi ser foreligger brukerresultatene i april/mai. Brukerresultater kan være både *opplevd kvalitet*, det vil si brukernes opplevelse av tjenesten slik den fremkommer eksempelvis gjennom en brukerundersøkelse, og *målt kvalitet*, eksempelvis karakterer, leseferdighet i grunnskolen. Økonomiresultater rapporteres hvert tertial, da rapporteres også tall for sykefraværet. I november/desember foreligger medarbeiderresultatene.

For å bedre resultatrapporteringen har mange kommuner tatt i bruk presentasjonsverktøy. Stadig flere kommuner bruker egne it-verktøy som aggregerer resultatrapporter fortløpende. Tønsberg har et slikt system og resultatrapportene er også i tilgjengelige på internett.

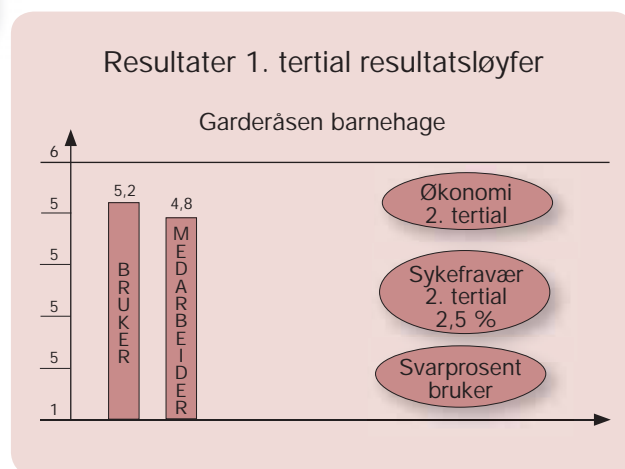
Resultat brukerundersøkelse januar 2007

Informasjon om Hele kommunen - januar 2007

Indikator	Resultat	Vurdering	Kommentar
Mer B.3.3 Brukertilfredshet - kvalitet på innholdet i ...	5.0	🟢	📄
Mer B.2.1 Brukerkjennskap	4.9	🟢	📄
Mer B.2.2 Brukertilfredshet - informasjon	4.9	🟢	📄
Mer B.3.1 Responstid henvendelser	5.2	🟢	📄
Mer B.3.2 Brukertilfredshet - service	5.2	🟢	📄
Mer B.1.1 Brukertilfredshet - medvirkning	4.8	🟢	📄
Mer B.3.4 Brukertilfredshet - kvalitet fysiske forhold	4.4	🟡	📄
Sum veitall for Brukereområdet: 1,00			

Drangedal bruker også et it-verktøy for resultatinnhenting og presentasjon. Resultatene presenteres ikke på internett, men på intranett. Det arbeides nå med en løsning som skal sikre lokalpolitikere tilgang til resultatdatabasen fra sin hjemme-pc.

Fet kommune har ikke eget it-verktøy, men lager presentasjonsfoiler for hver resultatsløyfe. Illustrasjonen under viser status for Garderåsen barnehage ved 1. kvartal 2006. Brukerresultatene var da nye, men som det fremgår av figuren rapporteres ikke brukerresultatene isolert, men sammen med de siste resultatene fra medarbeiderundersøkelser, økonomirapporter og sykefravær.



Plansjen over illustrerer et vesentlig poeng med resultatledelse, nemlig det balanserte perspektivet. Som vi ser rapporteres det ikke bare på en indikator eller på et fokusområde. Ved hver rapporteringsrunde og hver gang det foreligger nye data på en indikator, tas andre indikatorer med. På denne måten kan lokalpolitikere vurdere barnehagens resultater i en sammenheng.

De tre prosjektkommunene har ulike praksis for hvordan politikere får presentert resultatene. Strukturen i Tønsberg er at hver virksomhet har et eget målekart som består av indikatorer på de fem administrative fokusområdene samt de målene fra det politiske målekartet som er spesielt relevante for den aktuelle virksomheten. På bakgrunn av virksomhetenes resultatoppnåelse utarbeider rådmannen regelmessige resultatrapporter som går både til de faste politiske utvalgene og til bystyret.

I Fet rapporteres det resultater fire ganger per år. Den enkelte virksomhet rapporterer sine resultater til sektorvise komiteer. Her blir det lagt vekt på detaljert informasjon og dialog mellom virksomhetsleder og utvalgsmedlemmene. Rådmannen rapporterer både samlede resultater og resultater fra den enkelte virksomhet til formannskapet og kommunestyret. Ved brukerundersøkelser og medarbeiderundersøkelser

blir politikerne først informert resultatene. I et senere møte får de seg forelagt en sak som beskriver hvilke tiltak den enkelte virksomhet ønsker å iverksette for å sikre god resultatoppnåelse.



«Det er rådmannsnivåets oppgave å sørge for at politikerne har dyp innsikt i kvaliteten på de tjenestene kommunen produserer.»

Vigdis Tvette, kommunalsjef Fet kommune

Drangedal har ingen faste politiske utvalg ut over formannskap og kommunestyre. For å sikre at de folkevalgte kan holde tett kontroll med tjenesteproduksjonen, har kommunen etablert en ordning der resultatens lederne orienterer formannskapet om sin enhet to ganger i året. Resultater fra brukerundersøkelser, medarbeiderundersøkelser og andre målinger inngår i disse orienteringene. Rådmannen holder tilsvarende orienteringer i kommunestyret. For øvrig åpner rådmannen hvert formannskapsmøte med å orientere om status for driften i kommunen. Her redegjøres det også for resultater knyttet til indikatorer i målekartet.

Til tross for de gode rapporteringsrutinene var situasjonen i de tre deltagerkommunene, i likhet med det som erfaringsmessig er situasjonen i en rekke kommuner, at lokalpolitikere hadde en perifer tilknytning til resultatene. Erfaringene er at når resultatene legger frem for politisk nivå, uteblir ofte debattene. Politikerne tar gjerne resultatinformasjonen til orientering uten videre kommentarer. Dette har skapt til dels store frustrasjoner i administrasjonene. Ledere har undret seg over hvorfor ikke politikerne bryr seg. De som rapporterer gode resultater, har blitt skuffet over mangel på respons og ros fra politikerne.

En av hovedutfordringene for politikerne i de tre prosjektkommunene har nettopp vært knyttet til spørsmålet om hvordan gjøre resultatrapporteringen politisk relevant.

Svaret fra de tre kommunene er ganske entydig. Relevansen sikres av det eierskapet man får ved å utvikle styringssystemet. Resultater på indikatorer lokalpolitikere selv har utviklet, treffer på en annen måte.

Da formannskapet og kommunestyret i Fet fikk seg forelagt resultatene fra sin egen innbyggerundersøkelse, var opplevelsen annerledes enn den har vært ved tidligere resultatrapporteringer. Dette var deres egne resultater. Dette var innbyggernes tilbakemelding på den jobben de som lokalpolitikere i Fet har utført. I denne situasjonen var det mindre rom for avstandsbetraktninger, og resultatene førte til et umiddelbart ønske om å iverksette korrigerende tiltak.

Anbefalinger

1. Få rapport på det som er mest relevant

Lokalpolitikere er som folk flest: De blir bombardert av informasjon. Politikerne må derfor være spesifikke i sin bestilling av resultatinformasjon. Ikke all tilgjengelig informasjon er relevant informasjon.

2. Finn en balansert form mellom helheten og detaljer

På bakgrunn av det som er nevnt i kapittel 1 om ulike politikerroller, er det viktig at formannskapet/kommunestyret bestiller en rapportering som tilfredsstillende både de som er interessert i detaljer (ombudsrollen), og de som er interessert i helheten (styringsrollen). Et godt råd kan være at rapportene først fokuserer helheten for så å bli mer spesifikke og mer detaljerte. Det er også viktig for politikerne å avklare om de vil ha seg forelagt resultatrapportering i form av grundige resultatrapporter eller som korte lysbildepresentasjoner.

3. Hold fast ved undring og kritiske spørsmål

Kommunale ledere er ofte gode til å forklare årsaker. Dersom administrasjonen skal presentere resultatene for politiske organ, er det viktig å passe på at ikke rådmannen eller andre forklarer resultatene i hjel. Sett av tid til spørsmål og alternative tolkninger. Til syvende å sist er det politikernes ansvar å konkludere på bakgrunn av resultater. Det må være rom for politikk og politisk engasjement i tolkningene.

4. Få presentert nye resultater mens de er ferske

Resultatene må rapporteres til politisk nivå når de foreligger. Dette betyr at man må ha god regi og timing på innhenting og presentasjon av resultatinformasjon. Pass på at ikke flere ulike undersøkelser gjøres samtidig slik at resultatinformasjonen blir overveldende. Del rapporteringen opp i flere sløyfer (mer om dette i neste avsnitt).

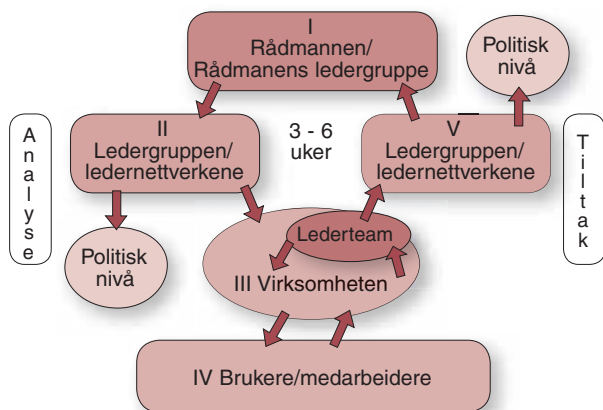
2.3. Fase 3 og 4: Politikernes resultatoppfølging

Poenget med resultatrapportering og behandling av resultater er å sikre at det foretas en grundig analyse og at det iverksettes høvelige tiltak der hvor handling er påkrevd. For de tre prosjektkommunene var det naturlig å bygge videre på de rutineene for resultatrapportering som allerede var i bruk.

Sentralt i tenkningen rundt resultatledelse i de tre kommunene står bruk av såkalte resultatsløyfer. En resultatsløyfe er et metodisk grep for å sikre at kommunen har tid og anledning til å behandle og følge opp resultatene, og at resultatrapporteringen ikke drukner i mange andre viktige saker som foregår samtidig i kommunen. Metodikken rundt resultatsløyfer er grundig beskrevet i veilederen *Resultatledelse – bruk av balansert målstyring og andre former for systematiske resultatmålinger i kommunal sektor*.

Vi skal kort rekapitulere de viktigste punktene. Resultatsløyfe metodikk innebærer at det er en gitt regi for hvordan resultatene behandles. Dette illustreres i figuren under:

Administrativ resultatsløyfe



Når resultatene foreligger på de administrative fokusområdene, er det vanlig at rådmannen/rådmannsgruppen mottar resultatene først. De gjør så en første tolkning før resultatene for kommunen totalt sett legges frem for de øvrige lederne, eksempelvis i et ledermøte. Den enkelte leder presenterer sine resultater i dette møtet. Resultatene diskuteres blant lederne i møtet. Mange kommuner etablerer ledernetverk for å sikre erfaringsdeling og læring.

Når ledergruppen har behandlet resultatene, presenteres disse for politisk nivå. Her er praksisen varierende i kommunene, men to mønstre går igjen. Enten presenteres resultatene for formannskap/kom-

munestyret/komiteer og utvalg som en egen orientingssak, eller så inngår resultatene i den løpende kvartals- eller tertialrapporteringen.

Samtidig med at resultatene foreligger for politikere, presenteres de også internt i kommunens virksomheter og avdelinger. Først når resultatene er presentert for medarbeidere/bruker, starter arbeidet med å utvikle tiltak. Første halvdel av resultatsløyfen består av presentasjon, tolkning og analyse av resultatene, mens andre halvdel av resultatsløyfen består av planlegging og iversetting av tiltak. Metodikken er utviklet primært med tanke på å få til en god administrativ involveringsprosess.

Som det fremgår av plansjen over blir politikere i dette eksempelet i resultatsløyvens første fase informert om virksomhetenes resultatoppnåelse. Ved avslutning av resultatsløyvens andre fase blir politikere informert om hvilke tiltak de ulike virksomhetene har planlagt å iverksette.

Resultatledelse og resultatsløyfe metodikken bygger på prinsipper om delegering. Det er den som er ansvarlig for resultatoppnåelsen som også er ansvarlig for å iverksette korrigerende tiltak. Dersom tiltakene har budsjettmessig dekning innenfor den enkelte virksomhet og tiltakene ikke har noen polymessige konsekvenser eller er politisk kontroversielle, har resultateneheten fullmakt til å iverksette egne tiltak. Overordnet myndighet, rådmannsnivået eller politisk nivå må ta stilling til om resultatoppnåelsen er av en slik karakter at den bør få konsekvenser for den enkelte enhet eller den enkelte leder, og overordnet nivå må ta stilling til om de valgte tiltakene synes å være egnet til å bedre resultatoppnåelsen.

I et system som beskrevet over, vil politikernes rolle være begrenset til å utøve den strategiske styringsrollen gjennom å vurdere resultatoppnåelsen og på overordnet nivå godkjenne tiltakene. Diskusjonene rundt analyse, tolkning og forståelse, altså det som kunne være utøvelsen av den saksorienterte ombudsrollen, er i eksempelet over forbeholdt administrasjonen. Politikere inviteres i liten grad med i diskusjonen om hvordan fru Hansen på sykehjemmet egentlig har det.

I dette prosjektet har spørsmålet om hvordan gi rom for dypere politisk engasjement og involvering i resultatsløyvene stått sentralt. Hvordan kan man gi plass til både den strategiske styringsfunksjonen og den saksorienterte ombudsrollen? Svaret ligger delvis i måten man velger å utforme systemet på. Ved en todeling, slik vi har sett Drangedal og Tønsberg har gjort, vil politikernes rolle variere avhengig av hvilket målekart det er snakk om. Ved behandling av resultater fra det administrative målekartet vil lokalpolitikernes rolle være å utøve den saksorienterte styringsfunksjonen,

å ta stilling til om resultatene er gode nok, om de bør få konsekvenser og hvorvidt de iversatte tiltakene er hensiktsmessige.

Denne rollen kan imidlertid utvides med at lokalpolitikerne går i dialog rundt resultatoppnåelsen med virksomhetslederne, slik vi har sett Fet gjøre ved å involvere utvalgspolitikerne for å drøfte forståelsen av resultatene i resultatsløyvens første fase. På denne måten blir det også rom for politikernes lederrolle, nemlig det å delta i diskusjon og dialog for så å kunne sette premissene for den fremtidige utviklingen.

Lokalpolitikernes rolle rundt resultatoppfølging blir i prinsippet helt annerledes når vi snakker om det politiske målekartet. Her vil politikerne selv være ansvarlig for både tolkning, analyse og iverksetting av tiltak. Hvis vi bruker resultatsløyfen over som modell, vil politikerne ha ansvar for alle delaktivitetene.

Da prosjektet ble avsluttet, var det ennå ikke gjennomført en fullstendig politisk resultatsløyfe i prosjektkommunene. Vi må derfor i det følgende nøye oss med å skissere en mulig måte for et kommunestyre å gjennomføre en resultatsløyfe på.

Hvis vi legger resultatsløyfe metodikken til grunn bør ordfører når resultatene foreligger ta ansvaret for å presentere dem. Det kan være hensiktsmessig å presentere resultatene først for formannskapet, så for kommunestyret. Begge disse presentasjonene bør ha som mål å få til refleksjoner rundt de foreliggende resultatene. Hva sier de oss? Hva trenger vi å vite mer om? Hvilket budskap leser vi ut av resultatene?

Etter at kommunestyret har fått seg forelagt resultatene må de ta stilling til noen viktige spørsmål:

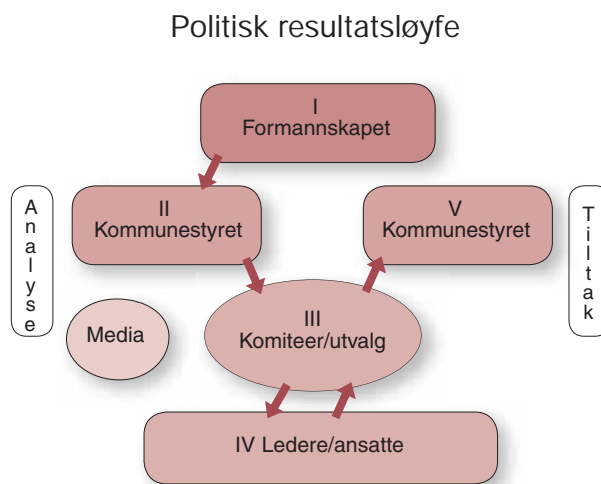
- Er det andre som bør delta i analyse og tolkning av resultatene?
- Hvordan skal vi følge opp resultatene?
- Trenger vi å iverksette tiltak?
- Hvem skal utarbeide forslag til tiltak?

For kommuner som har politiske utvalg og komiteer kan det være hensiktsmessig å involvere disse i tolkning og analyse av resultatene. Dette er spesielt kritisk dersom man ikke har gjennomgående representasjon. I analysefasen er det viktig at man arbeider i prosess og ikke i sluttet orden. Dialog er viktigere enn debatt i denne fasen.

Når analysen er ferdig må kommunestyret (eller det politiske utvalget kommunestyret delegerer denne oppgaven til) danne seg en oppfatning av om resultatene tilsier at politikken må endres og at tiltak skal iverksettes. Dersom man konkluderer med at noe må gjøres, må det tas stilling til hvilke områder dette gjelder og det må formuleres et ambisjonsnivå.

Kommunestyret må også ta stilling til hvem som skal utarbeide forslag til tiltak og hvordan det skal gjøres. Skal politikerne i prosess utarbeide forslagene, eller skal det sendes en bestilling til rådmannen om å fremme konkrete forslag? De fleste kommuner vil ha en tradisjon for å velge det siste alternativet. Forslagene kan da konsekvensutredes og kostnadsberegnes. Når forslagene til tiltak foreligger starter det en regulær politisk behandling hvor kommunestyret vedtar hvilke tiltak som skal gjennomføres.

Ut fra resonnementet over kan en politisk resultatsløyfe se slik ut:



På samme måte som ved administrativ resultatsløyfe vil en politisk resultatsløyfe bidra til at man tar resultatene på alvor og at man gjør noe med de forholdene som synes å være mest kritiske. Metodikken i resultatsløyfen sørger videre for at man skiller mellom formidling, analyse og tolkning på den ene siden og planlegging og iverksetting av tiltak på den annen side.

Anbefalinger

1. Avklar roller og ansvar

Kommunen må avklare hvordan resultatdialogen skal være for de ulike fokusområdene. Eierskapet til resultatene vil være avgjørende. Det er viktig å få til en god balanse mellom politisk engasjement og administrativ delegering.

2. Sett av nok tid

Når kommunestyret skal gjennomføre resultatsløyfer nytter det ikke å sette av en halvtime til resultatpresentasjon. Kommunestyret trenger tid til bearbeiding av resultater. Arbeid gjerne i prosess i denne fasen.

3. Involver alle

Sørg for at alle lokalpolitikerne i kommunen blir involvert i resultatsløyfen. Dette sikrer eierskapet og er med på å styrke fellesskapet politikernes i mellom.

4. *Ikke behandle resultater og tiltak i samme møte*

Hele poenget med resultatsløyfe er å gi tid til refleksjon og dialog. Det kan være resultater man trenger å vite mer om før man konkluderer, man bør derfor gi seg tid til å tenke før tiltak iverksettes. Resultatsløyfens to faser skal nettopp sikre at man ikke hopper på løsninger umiddelbart.

5. *Finn en hensiktsmessig arbeidsform*

Følgende problemstillinger er det viktig å finne svar på: Hvem skal presentere resultatene? Er det ordfører, rådmann, utvalgsledere eller en bestemt saksordfører? Hvordan skal kommunestyret arbeide i prosess med resultatmottaket? Skal de arbeide i samlet møte, skal de deles i mindre arbeidsgrupper på tvers av partigruppene eller skal de jobbe via gruppemøter? Skal politikerne i prosess selv utarbeide forslag til tiltak, eller skal rådmannen fremme forslag?

I dette kapitlet har vi gitt eksempler og råd på hvordan lokalpolitikere selv kan utvikle et resultatbasert styringssystem. Som gjennomgangen viser, finnes det mange veier og flere metoder en kommune kan velge. I kapitlet har det fremkommet begrunnelser for å innføre et slikt system, men til syvende og sist må argumentene for hvorfor en kommune skal gjøre dette utledes fra de behovene som finnes i den enkelte kommune. I neste kapittel skal vi diskutere nytten av resultatledelse opp mot utøvelsen av ulike politikerroller. Dette er et perspektiv som det kan være interessant å ta med seg i den lokale debatten.

3. RESULTATLEDELSE SOM POLITISK VERKTØY

Kommunestyret utgjør kommunens øverste myndighetsorgan og er derfor ansvarlig for både demokrati, samfunnsutvikling, tjenesteproduksjon og myndighetsforvaltning. Vi nevnte innledningsvis at problemstillingene som dannet bakteppet for veilederen er styringsutfordringer knyttet til ansvaret for å utvikle disse fire politikkområdene. For å ta dette helhetlige ansvaret må lokalpolitikere fylle flere roller. I figuren under har vi illustrert de ulike rollene.



Vi kan skille mellom de folkevalgtes ombudsrolle, styringsrolle og lederrolle. Noen trives best i én av rollene (noe som fører til en viss grad av arbeidsdeling i kommuner og partigrupper), mens de fleste skifter mellom disse rollene, avhengig av situasjon og sak.

Dette kapitlet argumenterer for at resultatledelse kan hjelpe lokalpolitikere å fylle hver og en av de tre rollene, og derigjennom bedre deres evne til å styre kommunen. Argumentasjonen illustreres og underbygges med erfaringer fra prosjektkommunene og andre norske kommuner.³

3.1. Ombudsrollen og resultatledelse

Med ombudsrollen mener vi at lokalpolitikere fungerer som lokalbefolkningens advokater overfor kommunen. Ombudsrollen innebærer kontakt med innbyggerne og det å ta opp enkeltsaker og etterse at de blir fulgt opp på en skikkelig måte.

Ved utøvelse av ombudsrollen har de folkevalgte et ansvar for å se enkeltsakene i sammenheng med helheten. Resultatledelse kan gjøre dette lettere. For det første gir resultatinformasjon, for eksempel om kvaliteten på kommunens tjenestetilbud og egenskaper ved saksbehandlingen, politikere et filter for vurdering av innspillene de får. Hvilke henvendelser representerer en trend, og hvilke er unntak? Stemmer det for eksempel at «alle» byggesaker får avslag, slik jeg har hørt?

For det andre kan resultatledelse gi politikere ideer til enkeltsaker de kan ta opp. Ombudskanalen for politisk innflytelse er en viktig del av lokaldemokratiet, men kritiseres likevel av og til for at den favoriserer de ressurssterke, de som evner og tør å klage og mase. I tilfeller der politikere selv oppdager at personer har fått for dårlig behandling, er ikke dette et problem. Og resultatledelse kan faktisk fungere som en idé-generator. Dette krever at resultatinformasjonen ikke bare rapporterer gjennomsnittstall, men også størrelsen på avvikene rundt gjennomsnittene, og at politikere får mulighet til å spørre: Hvorfor har det blitt større variasjon i tilfredsheten med hjemmesykepleien? Er det noen som er veldig misfornøyd? Og hvis det er tilfellet; hvem?

Noen kommuner vurderer informasjon om avvik mellom serviceerklæringer og tildelt tjeneste, klager som er registrert og avvik mellom lovpålegg og praksis som informasjon som er relevant kun for administrasjonen. Det er feil. Mange politikere er svært interes-

³ Kapitlet refererer informasjon som har fremkommet gjennom prosjektet. Formannskapsmedlemmer og administrative ledere har deltatt på samlinger der de har delt fakta og vurderinger om erfaringer med resultatledelse. Erfaringsdata er også innhentet gjennom en spørreundersøkelse blant kommunestyremedlemmene i de tre kommunene. Samme spørreundersøkelse er for øvrig gjennomført på et representativt nasjonalt utvalg gjennom et forskningsprosjekt finansiert av Norges Forskningsråd (Informasjons- og kommunikasjonsteknologi og lokaldemokrati). Erfaringene fra prosjektkommunene lar seg derfor sammenligne med nasjonale erfaringer. Detaljer i prosjektkommunenes svar, samt sammenligning med nasjonale tall, foreligger i: Askim, Jostein og Tage Båtsvik (2006): «Politisk resultatledelse? Bruk av resultatinformasjon blant lokalpolitikere i kommunene Drangedal, Fet og Tønsberg». Rapport utarbeidet i forbindelse med Kommunal- og Regionaldepartementets UoD-prosjekt 'Balansert målstyring og politikerrollen'.

sert i slik informasjon, og dessuten i stand til å bruke den til politikktutvikling.

Prosjektkommunene bekrefter at resultatinformasjon kan gi politikere ideer til saker å ta opp. Drøyt halvparten av politikerne i prosjektkommunene mente at resultatinformasjon hadde en viss betydning i forbindelse med å få satt saker på den politiske agendaen.

3.2. Styringsrollen og resultatledelse

Med styringsrollen mener vi at lokalpolitikere er ansvarlige for å utforme strategi og utøve politikk gjennom å fatte vedtak i kommunestyret eller andre kommunale organer der folkevalgte er medlemmer. Styringsrollen innebærer også å kontrollere at vedtakene gjennomføres.

Utforming av politikk

Det å ha et helhetsansvar for kommunens tjenesteproduksjon og utviklingen av lokalsamfunnet gjør at lokalpolitikere stadig må gjøre prioriteringer, for eksempel angående innretningen av kommunens tjenesteproduksjon og retningen på lokalsamfunnets utvikling. Flertallet av politikerne i de tre prosjektkommunene har betydelig nytte av resultatinformasjon når de skal gjøre slike veivalg. Om lag tre av fire oppgir at bruker- og innbyggerundersøkelser og annen kommunal resultatinformasjon gir dem et nyttig beslutningsunderlag.

Politiske beslutninger og vedtak skal legge føringer for kommuneorganisasjonen. Men det er ikke alltid lett for administrasjonen å vite hva de skal innrette seg etter, for politiske målsetninger kan være tvetydige, innbyrdes motstridende, og omskiftelige. Erfaringer fra prosjektkommunene og andre kommuner viser at resultatledelse kan avhjelpe dette problemet et stykke på vei. Politikerne har opplevd at arbeid med resultatledelse påvirker hvordan de formulerer målsetninger. Over tid blir målene i mindre grad runde viljeserklæringer, og i større grad operasjonelle mål som gir retning for hva som skal gjøres.

Slik tenkning er nyttig for politikerne, blant annet fordi slike mål gir dem holdepunkter for å vurdere grad av måloppnåelse. Slik tenkning er også nyttig for administrasjonen og deres arbeid med iverksetting, blant annet fordi det gir en større trygghet for at politikerne står fast ved hva som skulle gjøres. Ved å formulere klare mål forpliktes ikke bare administrasjonen til å følge dem opp. Lokalpolitikere forplikter også seg selv. Målene blir en slags avtale om hva som skal prioriteres, i hvert fall på kort sikt. Slik gjør resultatledelse det vanskeligere å legge ytterligere og eventuelt motstridende mål oppå de eksisterende.

Styring og kontroll

Styringsrollen innebærer ikke bare å foreta prioriteringer og å fatte beslutninger. Det dreier seg også om å kontrollere at disse gjennomføres. Selv om kommunestyrene delegerer mye av sin myndighet videre til administrasjonen, har de fortsatt det formelle ansvaret for helheten. Denne kontrollrollen følger av kommunelovens bestemmelser om at kommunestyret har ansvar for kontroll av administrasjonen. Kommunestyret skal se til at regler blir fulgt, vedtak fulgt opp og at tjenesteproduksjon blir utført på en mest mulig hensiktsmessig og effektiv måte.

For å fylle denne kontrollrollen må politikerne ha god styringsinformasjon, noe som resultatledelse gir mulighet for. Mellom 60 og 80 prosent av kommunestyrerepresentantene i prosjektkommunene sier at resultatinformasjon øker deres evne til å kontrollere administrasjonens iverksetting av politiske vedtak og at resultatinformasjon gir dem et godt grunnlag for å vurdere hvor godt kommunen ivaretar innbyggernes behov.

Resultatledelse synes videre å bedre kommunikasjonen mellom politikerne og administrasjonen om hvordan man skal tolke dagens resultater og stake ut veien videre sammen. Om lag 70 prosent av politikerne i de tre prosjektkommunene mener at fremleggelse av resultatinformasjon bidrar til bedre kommunikasjon mellom dem og kommunens administrasjon.

Trolig er noe av grunnen at resultatinformasjon og oppfølging i form av måling og rapportering gir grunnlag for en forventningsavklaring mellom aktørene. Politikerne kan stille klarere krav til rådmannen om prestasjonsnivå og oppfølging av enkeltvedtak. Samtidig ser det ut som om konkretisering av politiske mål og avtaler om hvordan disse skal nås, bidrar til edruelighet i politikken. Politikerne tvinges til å lage færre, mer operasjonelle og mer realistiske mål.

3.3. Lederrollen og resultatledelse

Kommunen ikke bare er en del av velferdsstaten, den er også en demokratisk arena. En viktig dimensjon med lokaldemokratiet er at lokalsamfunnets synspunkter og prioriteringer skal vises i kommunale vedtak. Kommunen skal gi befolkningen mulighet til å påvirke lokalsamfunnet.

Men det er ikke slik at de folkevalgte bare skal finne ut hva folkemeningen er og så handle i samsvar med dette. Lokalpolitikere skal føre en dialog med sine innbyggere. Og i den forbindelse er politisk lederskap også det å være premissleverandør for denne dialogen. Det innebærer også å lede innbyggerne i ønsket ret-

ning gjennom å argumentere for tanker og ideer og gjennom å fronte standpunkter i debatter.

Derfor er lederrollen er viktig del av lokalpolitikernes hverdag. Folkevalgte skal kjempe for verdiene de er valgt inn på i diskusjoner i kommunens politiske organer, delta i diskusjoner i det offentlige rom og med sine innbyggere og tale lokalsamfunnets sak overfor staten og andre premissleverandører. Hvordan kan resultatledelse være et verktøy for utøvelse av denne typen lederskap?

Resultatinformasjon vil være nyttig for lokalpolitikere i utøvelsen av lederrollen på flere måter. Erfaringen fra prosjektkommunene er at resultatinformasjonen gir lokalpolitikere bedre grunnlag for å delta i den politiske debatten. Vi ser blant annet at resultatinformasjon blir brukt aktivt som argumentasjon i debatter i kommunestyre og utvalg.

Formannskapsmedlemmene i de tre prosjektkommunene gir uttrykk for at resultatinformasjonen i stadig større grad blir benyttet i de politiske debattene, både av posisjon og opposisjon. En erfaring fra prosjektkommunene er at formannskapsmedlemmene ga uttrykk for at bruk av resultatledelse gjør det lettere for opposisjonen å kontrollere de som sitter i posisjon. Dette henger sammen med det som ble nevnt ovenfor, nemlig at et stort flertall av kommunestyremedlemmene i de tre kommunene mener resultatinformasjon gir dem bedre kontroll med iverksetting av politiske vedtak, og at det viser dem hvilke deler av kommunen som ikke presterer tilfredsstillende.

En annen vesentlig erfaring fra prosjektkommunene er at resultatledelse kan forbedre det politiske debattklimaet. Om lag halvparten av politikere mener at fremleggelse av resultatinformasjon gjør de politiske diskusjonene mer saklige. Politikere forteller at tilbakeføring av resultatinformasjon gir mindre rom for synsing om fakta. Dermed blir det mer tid til det viktigste, nemlig å diskutere alternative veier fremover, gitt dagens faktiske situasjon.

Til slutt kan det nevnes at resultatledelse griper inn i dialogen mellom politikere og innbyggerne. Flere politikere i prosjektkommunene mener at resultatledelse fungerer som et politisk regnskap overfor befolkningen. Tydelighet på mål og troverdig informasjon om måloppnåelse gir grunnlag for debatt i lokalsamfunnet om kommunens politikere leverer på løftene. Lokalmedia har en rolle som mellommann her. Eksponering av resultater i lokalaviser og andre lokale mediekanaler kan være smertefullt, men det setter fart på den lokale debatten om kommunens leveringsevne og bidrag til lokalsamfunnets utvikling.

3.4. Avslutningskommentarer – resultatledelse: et system for dialog og styring

Vi innledet denne veilederen med å peke på noen av de styringsutfordringene lokalpolitikere står ovenfor. I de foregående kapitler har vi gjennom diskusjoner og eksempler vist at resultatledelse kan være et middel for å bedre den politiske styringen. Det finnes sikkert flere måter å nå dette målet på, men resultatledelse har vist seg å kunne svare på flere sentrale utfordringer.

Kompleksiteten i kommunene tvinger politikere til å styre på en viss avstand ved å fastsette mål og vurdere resultatoppnåelsen for så å iverksette korrigerende tiltak. Erfaringene i prosjektet tilsier at den avstanden lokalpolitikere opplever kan reduseres ved at styringssystemet tilpasses den enkelte politikers behov for informasjon, og ved at systemet utformes slik at politikere får dyp og inngående innsikt i de områdene de selv mener er mest kritiske. De deltagende lokalpolitikere har gjennom prosjektet opplevd økt grad av eierskap og identitet til de resultatene kommunene oppnår, noe som styrker styringsidentiteten.

En annen styringsutfordring er å håndtere de fire politikkområdene en kommune har ansvar for. I de fleste kommuner som benytter resultatledelse, har styringssystemet hatt en tendens til å overfokuseres ett av de fire politikkområdene, nemlig *tjenesteproduksjon*. De tre prosjektkommunene har utvidet styringshorisonten ved at *lokalsamfunnsutviklingen* har fått større oppmerksomhet. Fet kommune har i tillegg tatt med *demokratiutvikling* i sitt målekart. Et relativt nytt eksempel på å utvide styringsperspektivet ytterligere finnes i Bærum kommune hvor man på bakgrunn av korrupsjonsanklager har tatt med politikkområdet *myndighetsforvaltning* i styringssystemet sitt. Dette er gjort ved å ta inn etikk og etiske spilleregler som eget fokusområde i målekartet.

Men det vesentligste med resultatledelse er ikke selve systembyggingen. Resultatledelse handler i bunn og grunn om å bruke styringsinformasjon aktivt i styringsdialogen. Det er her de ulike politikerrollene kommer inn. Resultatledelse kan styrke rolleutøvelsen og gi lokalpolitikere et bedre grunnlag for å få til en god dialog med innbyggere, brukere og lokalsamfunnet for øvrig. Den avstanden som har oppstått som en følge av at lokalpolitikere i vedtakssituasjonen «tvinges» til å fatte strategiske og overordnede beslutninger på bakgrunn av resultatinformasjon, kan reduseres vesentlig ved at lokalpolitikere bruker den samme styringsinformasjonen aktivt i sin dialog med omgivelsene.

Erfaringsmessig er det slik at gjennom den eksterne styringsdialogen øker kommunens evne til å møte lokalsamfunnets forventninger, og styringsdialogen sikrer at læring og utvikling skjer. Tilsvarende har vi sett at resultatledelse bedrer styringsdialogen og øker graden av tillit internt i kommunene, både lokalpolitikkerne i mellom og mellom politisk og administrativt nivå.

Utgitt av:
Kommunal- og regionaldepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer av denne publikasjonen fra:
Departementenes servicesenter

Post- og distribusjon

www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefaks: 22 24 27 86

www.regjeringen.no/krd

Oppgi publikasjonskode: H-2219

Trykk: Mediehuset GAN 12/2007 - opplag 3000