

---

Veileder til utarbeidelse av  
**OVERORDNET ANALYSE**

---



**Mars 2010**

## Forord

Denne veilederen i overordnet analyse er utarbeidet av en arbeidsgruppe etter oppdrag fra styret i Norges Kommunerevisorforbund.

Arbeidsgruppa har hatt følgende sammensetning:

Hanne Kongsvik, rådgiver, KonSek Midt-Norge IKS, leder  
Pål Ringnes, leder forvaltningsrevisjon, Buskerud Kommunerevisjon IKS,  
Bård Humberset, fagansvarlig forvaltningsrevisjon, Rogaland Revisjon IKS,  
Bodhild Laastad, seniorrådgiver, Norges Kommunerevisorforbund

Veilederen har vært behandlet i forvaltningsrevisjonskomiteen og selskapskontroll- og kontrollutvalgskomiteen før den ble sluttbehandlet i forbundets styre 4. mars 2010.

Arbeidsgruppa håper at veilederen vil være til nytte og inspirasjon i arbeidet med overordnet analyse.

Trondheim, 27. oktober 2009

Hanne Kongsvik      Pål Ringnes      Bård Humberset      Bodhild Laastad

## INNHOOLD:

<b>INNLEDNING .....</b>	<b>5</b>
Bestemmelser om forvaltningsrevisjon i kommuneloven med forskrifter .....	5
Om veilederen.....	6
<b>2 OM DEN OVERORDNEDE ANALYSEN .....</b>	<b>8</b>
2.1 Kravene i forskriften .....	8
2.2 Analysens tidshorison t .....	8
2.3 Analysens detaljeringsnivå .....	9
2.4 Offentlighet.....	10
<b>3. TEORETISK FUNDAMENT .....</b>	<b>11</b>
3.1 COSO-rammeverkene .....	11
<b>4. INFORMASJONGRUNNLAG .....</b>	<b>14</b>
4.1 Informasjon fra kommunen selv - skriftlig og muntlig.....	14
4.2 Informasjon fra eksterne offentlige kilder .....	15
4.3 Kontrollutvalgets, sekretariatets og revisors informasjon.....	15
<b>5. UTARBEIDELSE OG OPPBYGGING AV ANALYSEN .....</b>	<b>17</b>
5.1 Todelt tilnærming .....	17
5.2 Beskrivelse av sentrale forhold i kommunen - utfordringer og utviklingstrekk .....	18
5.3 Risiko- og vesentlighetsvurderinger .....	19
5.3.1 Gjennomgang ut fra virksomhetsområder - sentrale forhold å vurdere.....	20
5.3.2 Vurdering av risiko.....	23
5.3.3 Risikoreducerende tiltak - hva gjør ledelsen med de aktuelle forholdene .....	24
5.3.4 Vurdering av vesentlighet .....	25
5.3.5 Prioritering av områder - med henblikk på plan for forvaltningsrevisjon.....	26
<b>6. EN ALTERNATIV MÅTE Å GJØRE DET PÅ - SWOT-ANALYSE SOM VERKTØY I OVERORDNET ANALYSE .....</b>	<b>27</b>
<b>7. KONTROLLUTVALGETS PRIORITERING - VEIEN TIL VEDTATT PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON.....</b>	<b>30</b>

---

7.1 Kontrollutvalgets prioritering .....	30
7.2 Plan for forvaltningsrevisjon .....	31
KILDER.....	32
<b>VEDLEGG 1: RISIKOFAKTORER I KOMMUNAL OG FYLKESKOMMUNAL SEKTOR .....</b>	<b>33</b>
<b>VEDLEGG 2: OVERSIKT OVER LOVER SOM GJELDER FOR KOMMUNAL OG FYLKESKOMMUNAL VIRKSOMHET .....</b>	<b>34</b>
<b>VEDLEGG 3: OFFENTLIG TILGJENGELIGE DATABASER .....</b>	<b>36</b>
Produksjonsindeksen for kommunene .....	36
KOSTRA-databasen .....	37
Skoleporten .....	42
Kommunenes nettsteder .....	43
<b>VEDLEGG 4: DEFINISJONER FOR NOEN SENTRALE KOSTRA-NØKKELTALL .....</b>	<b>45</b>

## INNLEDNING

Ifølge bestemmelsene om internt tilsyn og kontroll og revisjon i kommunelovens kapittel 12 med forskrifter er det et krav at det skal gjennomføres en overordnet analyse basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger. Hensikten med den overordnede analysen er å fremskaffe relevant informasjon om kommunens/ fylkeskommunens virksomhet slik at det er mulig for kontrollutvalget å legge en plan for forvaltningsrevisjon, og å prioritere mellom ulike områder hvor det kan være aktuelt å gjøre forvaltningsrevisjon. På denne måten ønsker man å sikre at det er de nyttigste forvaltningsrevisjonsprosjektene som gjennomføres. Formålet med denne veilederen er å vise hvordan man kan utarbeide en slik overordnet analyse.

Den overordnede analysen skal altså bidra til god og nyttig forvaltningsrevisjon av kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet. De mest sentrale bestemmelsene om forvaltningsrevisjon i kommuneloven med forskrifter danner derfor et viktig referansepunkt.

## BESTEMMELSER OM FORVALTNINGSREVISJON I KOMMUNELOVEN MED FORSKRIFTER

Det er kontrollutvalget som har ansvaret for at det utføres forvaltningsrevisjon i kommunen. Dette framgår av § 77 nr. 4 som har følgende ordlyd:

*Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).*

Etter denne bestemmelsen blir forvaltningsrevisjon definert som

*... systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger...*

Forvaltningsrevisjonens innhold er ytterligere utdypet i forskrift om revisjon § 7 første ledd:

*Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. Herunder om*

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets vedtak og forutsetninger,*
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,*
- c) regelverket etterleves,*
- d) forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,*
- e) beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav*

- f) *resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd.*

Forvaltningsrevisjonen er med andre ord et viktig verktøy for kommunens øverste politiske organ for å føre tilsyn og kontroll med kommunens totale forvaltning og de resultater som oppnås.

Kapittel 5 i forskrift om kontrollutvalg inneholder utfyllende bestemmelser om kontrollutvalgets oppgaver ved forvaltningsrevisjon. Ifølge forskriftens § 9 er det kontrollutvalgets ansvar å påse at kommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon. Av departementets merknader til paragrafen framgår det at det i siste instans påhviler kommunestyret å sørge for at det blir mulig for kontrollutvalget å oppfylle forskriftens krav på dette punktet, blant annet ved å stille de nødvendige budsjettmidler til rådighet for kontrollutvalget.

Forskriftens § 10 omhandler plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon og lyder som følger:

*Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Planen vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv som kan delegeres til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden.*

*Planen skal baseres på en overordnet analyse av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon på de ulike sektorer og virksomheter.*

Bestemmelsen innebærer at kommunestyret gjennom å vedta en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon skal bestemme innholdet i og omfanget av forvaltningsrevisjonsarbeidet. Det medfører at kommunestyret spiller en aktiv og bestemmende rolle i forvaltningsrevisjon ved at forvaltningsrevisjonsarbeidet knyttes tett opp til kommunestyret. Det framgår av lovforarbeidene at dette er ment å styrke forvaltningsrevisjon i kommunene.

## OM VEILEDEREN

I kapittel 2 gjør vi rede for de kravene til en overordnet analyse som framgår av § 10 i forskrift om kontrollutvalg, og departementets merknader til forskriftsbestemmelsen. Dette følges av mer generelle betraktninger om hva en overordnet analyse bør omfatte, og hvilke forhold det er hensiktsmessig å ta i betraktning ved utarbeidelse av analysen. Denne delen omhandler også forslag til informasjonskilder som kan/bør legges til grunn i analysearbeidet.

Deretter presenterer vi i kapittel 3 et teoretisk rammeverk som vi legger til grunn for vår forståelse av hensikten med analysen som er å identifisere områder hvor det kan være aktuelt å gjennomføre forvaltningsrevisjon. Kapittel 4 gir en oversikt over ulike informasjonskilder som kan være til nytte i arbeidet med den overordnede analysen. Deretter viser vi i kapittel 5 hvordan selve analysen kan gjennomføres. Det anbefales her en tilnærming der en både gir en generell beskrivelse av kommunen med fokus på sentrale trekk og utfordringer, i tillegg til en gjennomgang av risiko- og vesentlighetsvurderinger. Her angis hvilke virksomhetsområder det kan være viktig å gå nærmere inn på. Siste del av veilederen, kapittel 6, tar kort for seg

veien videre fra overordnet analyse til vedtatt plan for forvaltningsrevisjon. Det er tidligere utarbeidet et eget notat/”kokebokhefte” av NKRF med forslag til utarbeidelse av plan for forvaltningsrevisjon samt bestilling og oppfølging av prosjekter. Les gjerne dette for mer informasjon om det som skjer etter at analysen er avsluttet og lagt fram for kontrollutvalget.

Veilederen har flere vedlegg. I vedlegg 1 ligger en opplisting av ulike risikofaktorer som kan gjøre seg gjeldende i kommunene. Vedlegg 2 gir en opplisting av de mange lovene som pålegger kommunene plikter og myndighet på ulike områder. Deretter følger i vedlegg 3 en oversikt over og omtale av noen offentlig tilgjengelige databaser som kan være til hjelp. I vedlegg 4 gir vi en nærmere definisjon av en del KOSTRA-tall som vi mener bør ligge til grunn for en overordnet analyse.

Vi gjør oppmerksom på at vi i den videre framstillingen vil bruke kommune som fellesbetegnelse for kommune og fylkeskommune.

Vi understreker at dette er ment som en veileder. Hvor omfattende og detaljert den overordnede analysen skal gjøres i den enkelte kommune, er avhengig av størrelsen på kommunen og hvilke plandokumenter for forvaltningsrevisjon som i tillegg legges fram for kontrollutvalget. I enkelte større kommuner er f.eks. den overordnede analysen relativt grov, og kommunestyret gir kontrollutvalget fullmakt til å vedta de enkelte forvaltningsrevisjonsprosjekter.

## 2 OM DEN OVERORDNEDE ANALYSEN

### 2.1 KRAVENE I FORSKRIFTEN

Som det framgår over, følger kravet om at det skal utarbeides en overordnet analyse av § 10 andre ledd i forskrift om kontrollutvalg. Selve forskriftsteksten gir ingen konkrete føringer på hva en slik overordnet analyse er, eller hvordan den skal gjennomføres, bortsett fra at den skal baseres på risiko- og vesentlighetsvurderinger med sikte på å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon på de ulike sektorer og virksomheter.

I departementets merknader til bestemmelsen omtales overordnet analyse nærmere. Her framgår det at hensikten med analysen er å framskaffe relevant informasjon om kommunens virksomhet slik at kontrollutvalget settes i stand til å legge en plan for forvaltningsrevisjon, og prioritere mellom ulike områder hvor det kan være aktuelt med forvaltningsrevisjon. Det framgår av merknadene at analysen kan bygge på relevant informasjon fra andre dokumenter som er utarbeidet som ledd i kommunens plan- og analysearbeid.

Det heter videre at kontrollutvalgets prioritering må ta utgangspunkt i de avvik eller svakheter i forvaltningen sett i forhold til lover, forskrifter og kommunestyrets vedtak og forutsetninger, som analysen avdekker. Med andre ord er det fokus på etterlevelse (compliance) og måloppnåelse.

Departementets merknader utdyper hva som menes med uttrykket ”risiko- og vesentlighetsvurderinger” slik:

*I uttrykket ”risiko- og vesentlighetsvurderinger” ligger at det skal gjøres en vurdering av på hvilke områder av kommunens/fylkeskommunens virksomhet det er risiko for vesentlige avvik i forhold til de vedtak, forutsetninger og mål som er satt for virksomheten.*

Når det gjelder spørsmålet om hvem som kan gjennomføre den overordnede analysen, sier departementet i merknadene at kontrollutvalget står fritt med hensyn til hvem som skal utføre analysen. Det kan være kontrollutvalgets sekretariat, kommunens revisor eller andre.

### 2.2 ANALYSENS TIDSHORISONT

Det er viktig å få avklart hvor ofte plan for forvaltningsrevisjon skal utarbeides i den aktuelle kommunen, slik at analysens tidshorisont er avklart. Kravet i forskriften er at den skal gjennomføres minst én gang i valgperioden. I merknadene gjøres det oppmerksom på at kommunestyret/fylkestinget står fritt til å bestemme om planen skal utarbeides oftere, og det pekes på at det kan være hensiktsmessig at den utarbeides årlig.



Erfaringene så langt har vist at det er en ressurskrevende prosess å utarbeide en overordnet analyse. Det vil derfor trolig legge beslag på for store ressurser å gjennomføre årlige analyser. En mer hensiktsmessig tilnærming kan være å foreta en årlig gjennomgang av analysen og den vedtatte planen og vurdere behovet for justeringer for å holde den mest mulig oppdatert i forhold til inntrådte endringer. For å sikre nødvendig fleksibilitet i forhold til behov som kan dukke opp, er det viktig at kommunestyret delegerer myndighet til kontrollutvalget til å foreta endringer i planen i løpet av planperioden.

## 2.3 ANALYSENS DETALJERINGSNIVÅ

Selve begrepet *overordnet analyse* indikerer at analysen må ta utgangspunktet i kommunens virksomhet på et overordnet plan.

Med utgangspunkt i kommuneloven § 1 kan kommunens virksomhet fra et slikt overordnet perspektiv deles inn i følgende fire kategorier:

- legge til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre
- stå for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap
- bidra til en bærekraftig utvikling
- legge til rette for en tillitskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard

Med dette utgangspunktet kan det på et overordnet nivå være aktuelt å vurdere risiko og vesentlighet ut fra følgende fire perspektiver:

### 1. **Fungerer lokaldemokratiet som forutsatt i kommuneloven?**

Risiko- og vesentlighetsvurderingene vil her for eksempel være knyttet til spørsmålet om i hvor stor grad administrasjonen realiserer vedtak fattet av folkevalgte organer, om sakene som legges fram for folkevalgte organer er tilfredsstillende utredet, og om kravene i forvaltningsloven og offentleglova overholdes. Vurderingene kan også gjelde spørsmålet om sakene legges fram på en måte som er tilpasset de folkevalgte som målgruppe.

### 2. **Produserer kommunen de tjenestene innbyggerne har krav på, og skjer myndighetsutøvelse og produksjon på en rasjonell og effektiv måte?**

Dette punktet innbefatter den kommunale myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon og gjelder kommunens ytelser overfor innbyggerne. Kravet til de kommunale tjenestene finnes nedfelt i ulike lover og forskrifter. Her vil det innenfor rammen av en overordnet analyse være aktuelt å vurdere risiko- og vesentlighet i forhold til om kommunen oppfyller de krav til myndighetsutøvelse og de ulike tjenestene som framgår av lovverket, både når det gjelder omfang og kvalitet, og om produksjonen skjer på en rasjonell og effektiv måte.

### 3. **Bidrar kommunen gjennom sin virksomhet til en bærekraftig utvikling?**

Her vil risiko- og vesentlighetsvurderingen fokusere på kommunens virksomhet i et framtidsrettet utviklingsperspektiv. Et sentralt spørsmål her er om kommunen har en beredskap i forhold til trender i befolkningsutviklingen og befolknings sammensetningen. Et

annet viktig spørsmål er om kommunen oppfyller de pliktene de er pålagt i regelverket på miljøområdet. Her kan det være aktuelt å vurdere om kommunen tar grep for å møte og motvirke de miljø- og klimaendringene som er varslet. Viktig er også antakelser om nærings- og konjunkturutvikling og utviklingen i andre forhold som antas å ha betydning for kommunen.

#### **4. Har kommunen en tillitskappende forvaltning som bygger på en høy etisk standard?**

Her kan det være aktuelt å vurdere om kommunen har systemer for å sette i verk og følge opp tiltak for å sikre en høy etisk standard gjennom hele organisasjonen, for på den måten å skape tillit overfor kommunens innbyggere.

Med utgangspunkt i denne firedeelingen av kommunens virksomhet kan det gjennomføres overordnede analyser med ulik detaljeringsgrad. Analysen kan gjennomføres på et overordnet nivå, på sektornivå, på tjenestenivå eller annet. Forhold som organisering, kompleksitet og planverk kan spille en rolle i denne vurderingen.

Det kan være en utfordring å sikre at analysen er tilstrekkelig overordnet slik at kontrollutvalget får et oversiktsbilde av hele den kommunale virksomheten, samtidig som den går tilstrekkelig dypt til å danne et meningsfullt grunnlag for kontrollutvalgets plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Det er et sentralt moment at analysen gir et helhetlig risikobilde av hele kommunens virksomhet, og at den bidrar til å se ulike risikofaktorer på tvers av sektorer og områder.

## **2.4 OFFENTLIGHET**

Forslag til plan basert på overordnet analyse skal etter kontrollutvalgsforskriften § 10 behandles i kontrollutvalget og legges fram for kommunestyret. Saksdokumentene for planen bør utformes slik at de ikke unntas fra offentlighet.

Justisdepartementet har utarbeidet en omfattende veileder til offentleglova. Veilederen er tilgjengelig her:

<http://www.regjeringen.no/nn/dep/jd/Dokument/Rettleiingar-og-brosjyrer/2010/retteleiar-til-offentleglova.html?id=590165>.

### 3. TEORETISK FUNDAMENT

Det er et krav at den overordnede analysen skal bygge på risiko- og vesentlighetsvurderinger. I samfunnet generelt har vi i de siste tiår sett et økende fokus på risiko og risikostyring, og dette har nedfelt seg i en mer systematisk tenking og tilnærming på området. Ett sentralt eksempel på dette er COSO<sup>1</sup>-rammeverkene som er utarbeidet med tanke på ledelse og styring i alle typer virksomheter, og som kan anvendes både i privat og offentlig sektor. De har etter hvert fått status som en beskrivelse av beste praksis på området risiko og risikostyring.

Rammeverkene beskriver sammenhengen mellom mål, risiko og styrings- og kontrolltiltak. Den underliggende tankegangen for risikostyring og intern kontroll er at alle typer virksomheter – det være seg næringsvirksomhet, den virksomheten som ideelle organisasjoner driver, eller statlig og kommunal virksomhet – er til for å skape verdier for sine eiere/interessenter. Resonnementet er kort fortalt at alle virksomheter har mål som de ønsker å oppnå. Men alle typer virksomheter står overfor usikkerhet i form av mulige hendelser som kan inntre, og som kan påvirke virksomhetens muligheter til å nå sine målsettinger. Slike hendelser representerer ulike risikoer. For å håndtere disse risikoene må ledelsen iverksette styrings- og kontrollaktiviteter. Kort sagt beskriver rammeverkene hvilke prosesser og tiltak som bør være til stede i enhver type virksomhet for å gi rimelig sikkerhet for måloppnåelse med hensyn til blant annet målrettet og kostnadseffektiv drift og overholdelse av lover og regler.

Vi finner det rimelig at en overordnet analyse der risiko- og vesentlighetsvurderinger inngår, tar utgangspunkt i anerkjente teorier og metoder. Denne veilederen har derfor COSO-rammeverkene som fundament og inspirasjonskilde.

#### 3.1 COSO-RAMMEVERKENE

Det eldste rammeverket ble publisert i 1992 under tittelen ”Internal Control – Integrated Framework”<sup>2</sup> og beskriver hvilke elementer som bør være til stede for å sikre at en virksomhet når sine mål, reduserer risiko for tap, sikrer pålitelig rapportering og overholder lover og regler. I 2004 la COSO fram et nytt rammeverk – Enterprise Risk Management (ERM) – Integrated Framework. Dette er en veiledning i risikostyring der sentrale prinsipper og begreper diskuteres, nødvendige komponenter angis og et felles begrepsapparat for risikostyring foreslås. I 2009 la COSO fram enda en veileder om oppfølging av internkontroll.

En virksomhets risikohåndtering (Enterprise Risk Management – ERM) omfatter følgende komponenter/aktiviteter:

- Virksomhetens interne miljø - som danner grunnlaget for hvordan risiko og kontroll blir vurdert og ivaretatt av de ansatte i enheten.

---

<sup>1</sup> Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - en frivillig organisasjon i privat sektor som har som formål å forbedre kvaliteten på finansiell rapportering gjennom fokus på etikk i forretningslivet, effektiv intern kontroll og corporate governance.

<sup>2</sup> Ble utgitt på norsk i 1996 med tittelen ”Intern kontroll – et integrert rammeverk. COSO-rapporten.”

- Etablere formål og målsettinger for virksomheten.
- Identifisere hendelser og risikofaktorer som kan hindre måloppnåelse.
- Risikovurdering – i forhold til de identifiserte hendelsene og risikofaktorene, herunder vurdering av
  - Konsekvens
  - Sannsynlighet
- Risikorespons, dvs. å velge strategi for om det skal iverksettes tiltak for å bringe risikonivået til et nivå som er i samsvar med enhetens risikoappetitt<sup>3</sup>
- Kontrollaktiviteter
- Informasjon og kommunikasjon
- Overvåkning
- Intern kontroll

Rammeverkene understreker at ansvaret for en virksomhets risikohåndtering ligger hos virksomhetens styre, ledelse og øvrig personell. Prosessaspektet står sentralt, og det blir understreket at risikohåndtering er en serie av aktiviteter som kontinuerlig pågår i hele virksomheten.

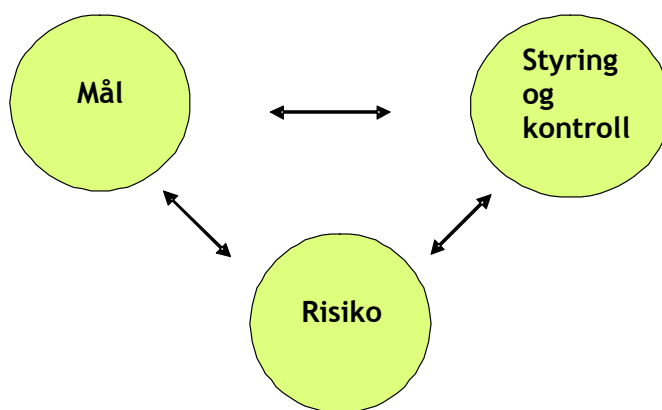
Overført til kommunesektoren er risikostyring et ansvar som tilligger politisk og administrativ ledelse. Tilsynsorganene i kommunen skal ikke gjennomføre risikostyringen, men må ha et inntrykk av hvordan den fungerer i egen kommune. Kunnskapen om hvordan risikostyringen ivaretas, vil ha betydning for prioriteringen av revisjonsoppgavene, og er derfor relevant med tanke på overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon.

Elementene som ERM-rammeverket framhever som vesentlige, er et nyttig utgangspunkt for å beskrive en framgangsmåte for gjennomføring av en overordnet analyse i henhold til § 10.

Med utgangspunkt i forskriftens krav til overordnet analyse og rammeverket for risikostyring legger vi til grunn en modell der risiko ses i forhold til mål, og den styring og kontroll som foregår i kommunen/fylkeskommunen. Denne modellen kan illustreres slik:

---

<sup>3</sup> Graden av risiko en virksomhet er villig til å akseptere i forhold til å oppnå sine mål. (ERM – vår oversettelse.)



Figur 3-1 Generell risikomodell

Modellen illustrerer at det er en sammenheng mellom en virksomhets mål, risikoene som foreligger for at målene ikke nås, og de styrings- og kontrolltiltak som er etablert for å sikre at målene blir nådd.

Enhver virksomhet har mål for sin virksomhet. God virksomhetsstyring tilsier at det bør iverksettes styrings- og kontrolltiltak for å sikre at virksomheten når sine mål. Samtidig vil det i alle virksomheter kunne inntreffe hendelser som kan hindre virksomhetens måloppnåelse. Slike hendelser representerer risiko. Det er viktig å identifisere og vurdere betydningen av ulike typer risiko, og det bør iverksettes tilpassede styrings- og kontrolltiltak for å håndtere de risikofaktorene som foreligger. Hensikten med tiltakene er at de skal ha en risikoreduserende effekt.

I risikovurderingen skal det foretas en vurdering av konsekvensene det kan få, dersom den enkelte risikofaktor inntreffer, og sannsynligheten for at det vil skje. Når man har identifisert og vurdert de ulike risikofaktorene, og kjenner hvilke risikoreduserende styrings- og kontrolltiltak som er iverksatt, må det foretas en vurdering av hvor vesentlig de ulike risikofaktorene er i forhold til virksomhetens målsettinger

## 4. INFORMASJONGRUNNLAG

Informasjonen som ligger til grunn for analysen, skal være tilstrekkelig til å identifisere risiko for mangler eller avvik og til å legge grunnlag for beslutningen om, og eventuelt på hvilke områder, det skal iverksettes forvaltningsrevisjon. Avgjørelsen om hvor bredt en skal søke informasjon, bør gjøres på bakgrunn av en avveining mellom tidsbruk, om det er forhold som det er viktig å belyse ekstra grundig, og hvilke ressurser en har tilgjengelig i arbeidet med analysen

Vurderinger i den overordnede analysen bør begrunnes og dokumenteres. Det bør framgå hvilken informasjon vurderingene bygger på med henvisning til kildene.

Det pekes i de følgende avsnittene på kilder og informasjonskanaler som kan/bør benyttes for å framskaffe relevant informasjon om kommunens mål, status og utvikling innen ulike tjenesteområder.

### 4.1 INFORMASJON FRA KOMMUNEN SELV - SKRIFTLIG OG MUNTlig

Den overordnede analysen må bygge på informasjon i og om den enkelte kommune. Kommunens planverk, politiske vedtak, reglementer, retningslinjer og prosedyrer er sentrale dokumenter. Kontakt med administrasjon og politikere kan også gi nyttig informasjon. En dialog med sentrale personer på ulike nivåer i kommunens organisasjon kan være med å avklare hvordan de ulike aktørene ser risikobildet fra sine ståsteder, og om de stemmer overens. Kontakten kan også gi utdypende opplysninger om eventuelle risikoreduserende tiltak som er iverksatt, men som ikke fremkommer i de skriftlige kildene.

#### Hvordan?

- Dokumenter
- Møter/workshops med administrativ ledelse (eks ledermøter, samtale på tomannshånd)
- Møter/workshops med politisk ledelse (eks ordfører, utvalgsledere, formannskap/fylkesutvalg)
- Spørreskjema angående vurdering av måloppnåelse og risikoområder
- Medarbeiderundersøkelser, innbyggerundersøkelser
- Kommunens hjemmeside på internett

Dersom man gjennomfører spørreundersøkelse, kan disse være rettet mot administrasjonen, politikerne eller innbyggerne, avhengig av hva en ønsker å fokusere på. Det bør legges ned grundig arbeid for å få et spørreskjema som omfatter det vi ønsker å få informasjon om.

## 4.2 INFORMASJON FRA EKSTERNE OFFENTLIGE KILDER

Også eksterne dokumenter er aktuelt å benytte, for eksempel ulike prognoser og dokumenter som gir føringer fra staten. Statlige forventninger, kanalisert gjennom egne forventningsbrev eller andre dokumenter fra KRD (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/forholdet-kommune-stat/forventningsbrevstatlige-styringssignale.html?id=551827>) og Fylkesmannen, er sentrale kilder i så måte. Videre har departement, direktorat og tilsyn ulike informasjonskanaler hvor utviklingstrender og sammenlikninger er tilgjengelige.

I tillegg til de statlige forventningene er det flere fylkesmannsembeter som utarbeider egne dokumenter med beskrivelser av utviklingstrekk i kommunene. Disse kan gi informasjon som kan anvendes i analysearbeidet. Tilsynsrapporter etter ulike statlige tilsyn er dessuten nyttig å være kjent med sammen med informasjon om kommunens/fylkeskommunens oppfølging av gjennomførte tilsyn.

Det ligger også mye nyttig informasjon tilgjengelig i offentlige databaser. Vi vil her spesielt nevne produksjonsindeksen for kommunene (KRD), KOSTRA-databasen (SSB), Skoleporten (Utdanningsdirektoratet) og vurdering av offentlige nettsted (norge.no). For en nærmere omtale som også viser hvordan disse informasjonskildene kan brukes i en overordnet analyse, viser vi til vedlegg 4.

### Hvordan?

- Skriftlige dokumenter fra Fylkesmannen, eks tilsynsrapporter, statistikkhefter eller ”kommunebilder”.
- Møte med representanter fra Fylkesmannen og andre tilsynsorganer
- Informasjon i offentlig tilgjengelige databaser

## 4.3 KONTROLLUTVALGETS, SEKRETARIATETS OG REVISORS INFORMASJON

Gjennom det løpende arbeidet vil både sekretariat og revisor opparbeide kunnskap som bør tas med i analysearbeidet, herunder informasjon fra utført regnskapsrevisjon og gjennomførte forvaltningsrevisjonsprosjekter.

Kontrollutvalget selv innehar også kunnskap som bør komme fram i arbeidet med den overordnede analysen. Gjennom saker utvalget har behandlet, besøk det har gjennomført, og kontakt det har hatt med andre politikere, har utvalget informasjon om ulike forhold ved kommunens virksomhet. Kontrollutvalget kan involveres i arbeidet med analysen gjennom diskusjoner i møter eller ved å arrangere egne seminar/workshops der analyse av kommunens virksomhet er tema.

### Hvordan?

- Erfaringer framkommet gjennom regnskapsrevisjon
- Tidligere forvaltningsrevisjon, og kunnskap om hvordan disse er fulgt opp
- Informasjon framkommet gjennom deltakelse i møter og kontakt med personer i kommunen
- Følge med på politiske saker og vedtak som fattes

- **Medieoppslag** – som følge av konkrete hendelser i kommunen eller et generelt fokus på spesielle deler av forvaltningen



## 5. UTARBEIDELSE OG OPPBYGGING AV ANALYSEN

### 5.1 TODELT TILNÆRMING

Analysen skal gi relevant informasjon om hovedtrekkene som angår kommunens virksomhet. Analysen skal likevel være såpass detaljert at den gir relevant informasjon med tanke på å identifisere områder for forvaltningsrevisjon, det vil si områder der det er indikasjoner på eller påviste avvik mellom vedtatte målsettinger og forvaltningens oppfølging/etterlevelse.

I sum skal informasjonen som framskaffes og presenteres i analysen, sette kontrollutvalget i stand til å utarbeide en plan for forvaltningsrevisjon med prioritering av prosjektområder.

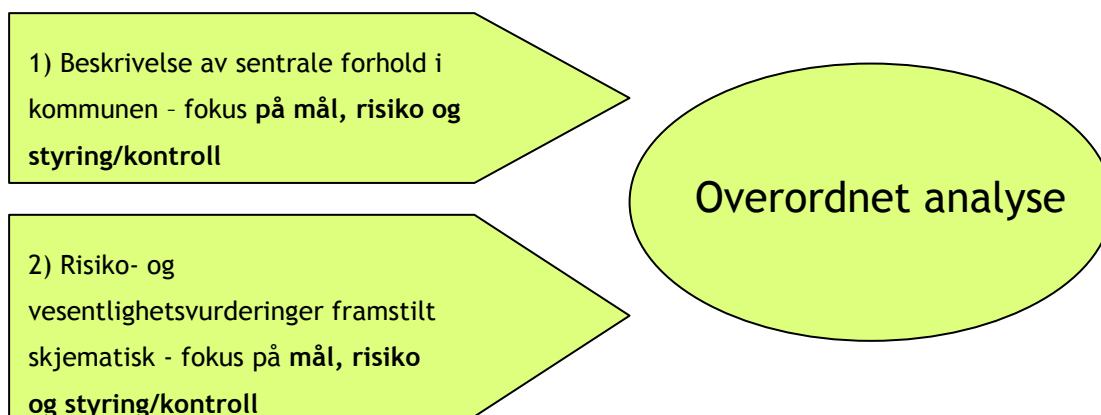
Med utgangspunkt i det COSO-ERM-rammeverket som ble presentert i forrige kapittel, kan følgende elementer inngå i en overordnet analyse:

- *Mål for den kommunale virksomheten, herunder lovpålagte oppgaver*
- *Risikofaktorer som kan medføre uønskede hendelser som kan hindre måloppnåelse*
- *Risikovurdering:*
  - *Konsekvensene dersom hendelsen inntreffer*
  - *Sannsynlighet for at hendelsen inntreffer*
- *Risikoreduserende tiltak*
- *Vesentlighetsvurdering*

I utarbeidelse av analysedokumentet foreslås en todelt presentasjon av informasjonen:

1. Beskrivende framstilling av sentrale forhold i kommunen, utviklingstrekk, utfordringer og hvordan kommunen jobber med de ulike områdene. Det er viktig å få fram forholdet mellom mål, risiko og kommunen egen styring/kontrol. Avsnitt 5.2 tar for seg hvilke elementer som kan inngå i denne delen.
2. Skjematisk framstilling av risiko- og vesentlighetsvurderingene med en trinnvis gjennomgang av risikoforhold, risikoreduserende tiltak og vesentlighet. Avsnitt 5.3 tar for seg hvilke elementer som kan inngå i framstillingen.

Med begge disse delene vil analysen til sammen gi et bredt grunnlag for utvelgelse av aktuelle prosjektområder. Den beskrivende delen vil dessuten gi både kontrollutvalg og andre lesere nyttig bakgrunn for å skjønne risiko- og vesentlighetsvurderingene.



Figur 5-1 To innfallsvinkler

Det viktige er at den informasjonen som framkommer er nyttig og relevant med tanke på å identifisere situasjoner der det er fare for manglende måloppnåelse på områdene som framstår som vesentlige i den kommunale virksomheten.

## 5.2 BESKRIVELSE AV SENTRALE FORHOLD I KOMMUNEN - UTFORDRINGER OG UTVIKLINGSTREKK

For å gi en helhetlig forståelse av den enkelte kommunes situasjon kan det være nyttig å sette kommunen inn i en ramme ved å beskrive sentrale målsettinger, vesentlige utviklingstrekk, utfordringer og betingelser som innvirker på drift og generell utvikling i kommunen. Dette vil danne et nyttig utgangspunkt for risiko- og vesentlighetsvurderingene som skal gjøres på et mer detaljert nivå. På denne måten skapes et bakteppe for kontrollutvalget og andre brukere av analysen som kan bidra til en bedre forståelse av risiko- og vesentlighetsvurderingene. En slik beskrivelse behøver ikke være omfattende, men heller søke å få fram de mest relevante forholdene.

### Forhold det kan være relevant å beskrive:

- **Sentrale lover og forskrifter** med krav til kommunens virksomhet (se vedlegg 2).
- **Overordnede mål**
  - Målsettinger nedfelt i kommuneplan eller andre styringsdokumenter – generelle for hele kommunen og eventuelle sentrale hovedmålsettinger for virksomhetsområdene
- **Demografi**
  - Folketallsutvikling, alderssammensetning, bosettingsstruktur
- **Arbeidsliv**
  - Næringsstruktur, sysselsetting
  - Forventet utvikling

- **Organisasjon**
  - Antall ansatte, kjønns- og alderssammensetning
  - Kompetansebehov
  - Sykefravær
- **Tjenestetilbud**
  - Info om hovedtrekkene innen ulike tjenesteområder
- **Økonomi**
  - Hovedtall budsjett og regnskap
  - Hovedtrekkene i kommunens økonomiske utvikling de senere år, herunder om det er spesielt utfordrende forhold som bør bemerkes
- **Organisering/styring**
  - Politisk organisering og styring
  - Administrativ organisering og styring
  - Formelt styringssystem (eks budsjettstyring, mål- og resultatstyring, balansert målstyring o.a.)
- **Kommunens forhold til eksterne parter**
  - Interkommunalt samarbeid
  - Deltakelse i andre relasjoner/partnerskap
  - Internasjonalt arbeid

Mange av kommunenes målsettinger, både på overordnet nivå og på virksomhetsområdene, omhandler forhold som faller inn under punktene som er nevnt ovenfor. I vurderinger av om det er fare for manglende måloppnåelse, er det nødvendig å kjenne kommunens situasjon innen ulike områder og ha forståelse for hvilke betingelser virksomheten drives innenfor.

### 5.3 RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERINGER

Den andre innfallsvinkelen til den overordnede analysen består av risiko- og vesentlighetsvurderinger. Dette kan gjennomføres og framstilles på ulike måter. Det anbefales her en skjematisk framstilling som tydeliggjør hva vurderingene bygger på.

De følgende avsnittene tar for seg hvilke hovedelementer som bør inngå i risiko- og vesentlighetsvurderingen, og viser hvordan disse kan systematiseres i en skjematisk framstilling.

Følgende hovedelementer bør inngå i vurderingene:

1. Inndeling i hensiktsmessige virksomhetsområder
2. Vurdering av risiko
3. Risikoreduserende tiltak – hva gjør ledelsen med de aktuelle forholdene?
4. Vurdering av vesentlighet
5. Prioritering av områder – med henblikk på plan for forvaltningsrevisjon

Det gis her eksempel på inndeling av kommunens virksomhetsområder og hvilke forhold det kan være relevant å beskrive innen hvert av områdene. Videre pekes det i avsnittene 5.3.2 –

5.3.5 på hvilke forhold som inngår i de nevnte hovedelementene i risiko- og vesentlighetsvurderingen.

### 5.3.1 Gjennomgang ut fra virksomhetsområder - sentrale forhold å vurdere

I gjennomføring av risiko- og vesentlighetsvurderingene kan det være hensiktsmessig å dele inn kommunens virksomhet etter tjenesteområde eller enhet slik at vurderingene og framstillingen blir systematisk og oversiktlig. Eksempelvis vil mange kommuner ha delt inn virksomhetsområdene omtrent i følgende kategorier:

- administrasjon og støttetjenester
- oppvekst og utdanning
- helse- og sosialsektor
- kultur og fritid
- plan, teknisk sektor og landbruk

Andre inndelinger finnes også, og betegnelsene kommunene bruker på virksomhetsområdene vil naturligvis variere.

Hvor detaljert en skal gå til verks innen hvert av virksomhetsområdene, beror på hvilke ressurser (tid) en har til å gjøre analysen, og hvor ”spisset” det er ønskelig å være i prioriteringen av prosjektområdene. Alt fra noen hovedområder innen hvert tjenesteområde til et utall veldig detaljerte oppgaveområder er mulige tilnærminger.

Som en gylden middelvei settes det her fram et forslag på et sett med forhold innen hvert tjenesteområde det kan være relevant å belyse. Til sammen er dette forhold som antas å dekke virksomhetsområdene på et overordnet nivå, men samtidig detaljert nok til at det er mulig å identifisere aktuelle områder for forvaltningsrevisjon på bakgrunn av det som vurderes:

#### Administrasjon og støttetjenester

- Styringssystemer; planlegging, rapportering og oppfølging
- Anskaffelser
- Datasystemer; IKT-systemer, saksbehandling, økonomi – og regnskap m.fl
- Oppfølging av vedtak
- Finansforvaltning
- Internkontroll
- Organisasjon/personal
- Bruk av støttetjenester
- Miljø – bærekraftig utvikling
- Eiendomsskatt
- Offentlig støtte/næringsstøtte

For kommunene:

---

### **Oppvekst og utdanning**

- Barnehager
  - Dekningsgrad/tilgjengelighet
  - Kostnader
  - Kvalitet
- Grunnskole
  - Pedagogisk-psykologisk tjeneste
  - Tilpasset opplæring
  - Spesialundervisning
  - Elevenes fysiske og psykiske skolemiljø
  - Kompetanse og rekruttering
  - Skoleskyss
- Skolefritidsordning

### **Helse- og sosial**

- Pleie og omsorg
  - Institusjonsplasser
  - Hjemmetjenester
  - Psykisk helsevern
  - Individuelle planer
  - Kompetanse/rekruttering
- Helse
  - Legedekning
  - Skolehelsetjeneste
  - Helsestasjoner
  - Fysio- og ergoterapeutdeknning
- Sosial omsorg
- Barnevern
  - Omfang – andel tilsyn og tiltak
  - Kompetanse hos ansatte

### **Kirke, kultur og fritid**

- Bibliotek
- Kulturskole
- Idrettsanlegg

### **Plan, teknisk sektor og landbruk**

- Teknisk sektor
  - Vann, avløp, renovasjon (VAR)
  - Veg
  - Brann- og feiervesen
  - Eiendomsforvaltning
- Arealplanlegging
  - Plansaker
  - Byggesaksbehandling

For fylkeskommunene:

---

- Offentlig støtte/næringsstøtte
- Barnevernet

### **Videregående opplæring**

- Tilpasset opplæring
- Gjennomstrømming av elever
- Oppfølging av lærlinger
- Skoleskyss

### **Tannhelse**

- Tilgjengelighet på tannhelsetjenester for alle i fylket
- Tilbudet til prioriterte grupper
- Kompetanse – rekruttering av tannhelsepersonale
- Spesialisttannhelsetjeneste

### **Regional utvikling**

- Rollen som regional utviklingsaktør
- Samarbeid med andre
- Kollektivtrafikk
- Drift/vedlikehold av veg
- Planlegging – veiledning til kommuner
- Særskilte utviklingsprosjekt

Innen hvert av virksomhetsområdene kan en se for seg en systematisk gjennomgang av risiko- og vesentlighetsvurderingene i en tabell som vist på neste side – her eksemplifisert for administrasjon og støttetjenester:

Tabell 5-1 Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Virksomhetsområde: Administrasjon og støttetjenester				
Område/oppgave	Vurdering av risiko - jfr innhold i forvaltningsrevisjon <ul style="list-style-type: none"> <li>• Overholdelse av lover og bestemmelser</li> <li>• Økonomi</li> <li>• Produktivitet</li> <li>• Måloppnåelse</li> </ul>	Hva gjør ledelsen med dette forholdet?	Vesentlighet (grad av vesentlighet - i.f.t. hva?)	Vurdering av området i FR-plan (faglig anbefaling)
→jfr 5.3.1	→jfr 5.3.2	→jfr 5.3.3	→jfr 5.3.4	→jfr 5.3.5
Styringssystemer				
Anskaffelser				
Datasystemer				
Oppfølging av vedtak				
Finansforvaltning				
Organisasjon/personal				
Bruk av støttetjenester				
Miljø - bærekraftig utvikling				

### 5.3.2 Vurdering av risiko

Utgangspunktet for risikovurderingen er en erkjennelse av at uønskede hendelser – risikofaktorer – kan inntreffe og true måloppnåelsen. Eksempler på aktuelle risikofaktorer i kommunal virksomhet er gjengitt i vedlegg 1.

Risikovurdering er sammensatt av to elementer:

- Vurdering av konsekvens dersom risikofaktoren inntreffer
- Vurdering av sannsynlighet for at risikofaktoren inntreffer

Vurderingen av hvorvidt risikoen er høy/middels/lav avhenger derfor av hvordan en vurderer konsekvensene av, og sannsynligheten for at en gitt situasjon inntreffer eller utvikler seg. Dersom konsekvensene antas å bli store, samtidig som det er en stor sannsynlighet for at en situasjon blir en realitet, vurderes risikoen til å være høy. Motsatt vil risikoen vurderes som lav i tilfeller der en situasjon bare vil få mindre konsekvenser, samtidig som det er lite trolig at den aktuelle situasjonen skal oppstå.

Fordi hensikten med den overordnede analysen er å identifisere aktuelle områder for forvaltningsrevisjon, kan det være nyttig å vurdere risiko i forhold til

- Overholdelse av lover og bestemmelser
- Økonomi
- Produktivitet
- Måloppnåelse

Er det for eksempel høy eller lav risiko knyttet til økonomi, regeletterlevelse, produktivitet eller måloppnåelse innen opplæringsområdet?

### 5.3.3 Risikoreducerende tiltak - hva gjør ledelsen med de aktuelle forholdene

I analysen må tas hensyn til eventuelle tiltak som kommunens ledelse har satt i verk for å redusere muligheten for at risikofaktorene som kan true måloppnåelsen skal inntreffe, og redusere virkningene dersom risikofaktoren likevel slår til.

I forhold til overordnet analyse er det derfor nødvendig å ha kjennskap til de styrings- og kontrolltiltakene som er etablert i kommunen, og vurdere i hvor stor grad disse fungerer risikoreducerende i forhold til konsekvensen av og sannsynligheten for at uønskede hendelser inntreffer.

Tiltakene kan være av ulik karakter. Det kan være etablert interne rutiner som vil føre til at feilsituasjoner oppdages og rettes på et tidlig tidspunkt før skade oppstår. Det kan være satt i verk tiltak som bidrar til at konsekvensen blir mindre dersom risikofaktoren slår til – for eksempel ved at risikoen er delt med flere, som ved forsikring. Andre tiltak kan bidra til at sannsynligheten for at risikofaktoren inntreffer blir redusert.

De styrings- og kontrolltiltakene som etableres for å sikre at virksomheten når sine mål, kan kategoriseres på følgende måte:

- Informasjon og kommunikasjon – eks forankring av vedtatte mål blant medarbeiderne og informasjon til medarbeidere om utvikling i organisasjonen
- Overvåking/oppfølging – eks medarbeiderundersøkelser, innbyggerundersøkelser, rapportering gjennom styringssystem
- Kontrollaktiviteter – eks attestasjon og anvisning, rutiner, vedtaksoppfølging

Ut fra kjennskap til styrings- og kontrolltiltakene i organisasjonen vil vi få en oppfatning av hva som gjøres for å redusere risiko. Slik informasjon vil innvirke på om et forhold vurderes som viktig å se nærmere på eller ikke. Dersom ledelsen ser ut til å ha ”ha kontroll på”



risikoforhold innen et gitt område, og har iverksatt tiltak for å redusere risiko, kan det tilsi at dette området behøver mindre oppmerksomhet fra kontrollutvalgets side. Omvendt kan kunnskap om risikoforhold som ledelsen ikke har fokus på, tilsi større oppmerksomhet fra kontrollutvalget i deres planlegging av forvaltningsrevisjon.

### 5.3.4 Vurdering av vesentlighet

Med vesentlighet mener vi i denne sammenheng en samlet vurdering av alvorsgraden i den trussel som den enkelte risikofaktor representerer i forhold til kommunens måloppnåelse.

Hvilken betydning får det at risikoen innen et gitt område blir en realitet i form av et faktisk avvik – hvor ille er det?

Dersom en har vurdert risikoen innen et gitt område til å være høy, samtidig som en vet at ledelsen ikke har iverksatt tiltak for å redusere risiko, og at det vil få stor negativ betydning dersom situasjonen blir en realitet, er det grunn til å vurdere området som vesentlig.

Vesentlighet, det vil si hva som har størst (negativ) betydning kan vurderes ut fra ulike perspektiver, og vesentlighetsgraden avhenger av hvilket perspektiv en ser situasjonen ut fra. Virksomheten som drives i kommunene er omfattende og involverer mange ulike aktører med til dels ulike interesser i kommunens virksomhet. Ulike aktører med ulike ståsteder kan ha svært ulike oppfatninger av hva som er vesentlig – for hvem er det ille?

Vesentlighet kan derfor vurderes fra ulike perspektiver:

- Fra et økonomisk perspektiv, vurdert ut fra omfanget av et tjenesteområdes driftsutgifter sett i forhold til kommunens totale driftsutgifter.
- Fra et politisk perspektiv, vurdert ut fra hvilke tjenesteområder som har størst vesentlighet sett fra de folkevalgtes perspektiv. (Her vil oppfatningene av vesentlighet trolig variere mellom de politiske grupperingene.)
- Fra brukernes perspektiv, vurdert ut fra hva brukerne av kommunale tjenester anser som vesentligst.
- Fra medarbeidernes perspektiv, vurdert ut fra hva de ulike medarbeiderne innenfor et tjenesteområde anser som vesentligst.
- Fra et samfunns- og miljøperspektiv, vurdert ut fra hva som er vesentligst ved kommunens virksomhet sett i forhold til storsamfunnet og miljøet.

Vesentlighetsvurderingen skal vise hvilke risikofaktorer som er mest vesentlige, mest alvorlige, i forhold til å oppnå de målene som kommunen har satt seg og i forhold til lovbestemmelser. Her kan det gjerne synliggjøres at vesentlighetsvurderingen kan variere alt etter hvilket perspektiv som legges til grunn.

Det er svært vanskelig, om ikke umulig, å måle ulike sektorer og virksomhetsområders vesentlighet opp mot hverandre. Revisor og/eller kontrollutvalgets sekretær bør ikke prøve å måle hva som er viktigst av f.eks. skole, eldreomsorg, vann og avløp, kultur osv. Man bør med andre ord ikke ta mål av seg å rangere ulike områders vesentlighet. Men analysen bør bidra til at den forvaltningsrevisjon som prioriteres, er vesentlig, men altså ikke nødvendigvis

den mest vesentlige. Over tid bør forvaltningsrevisjonen dekke en tilstrekkelig bred del av kommunens virksomhet.

### 5.3.5 Prioritering av områder - med henblikk på plan for forvaltningsrevisjon

Risiko-og vesentlighetsvurderingene som nå er gjennomført, danner utgangspunkt for videre vurderinger av hvilke områder som bør prioriteres i plan for forvaltningsrevisjon.

Vurderingene bør nå ha avdekket hvor det er stor risiko for avvik i forhold til økonomi, produktivitet og måloppnåelse/regeletterlevelse. Innen de områder hvor risiko er avdekket, har gjennomgangen vist hvilke tiltak ledelsen har iverksatt for å redusere avdekket risiko til et akseptabelt nivå. Til slutt er det gjort vurderinger av vesentlighet for de ulike områdene – på hvilken måte er forholdet vesentlig?

Etter denne gjennomgangen vil det sannsynligvis peke seg ut en del områder/aktuelle prosjekter som bør bli gjenstand for nærmere vurderinger, og dermed er aktuelle å ha med i plan for forvaltningsrevisjon.

I den videre prioriteringen av prosjektområder kan det være nyttig å se på hvilke forvaltningsrevisjonsprosjekter kommunen har fått gjennomført de senere årene. Er det for eksempel forhold i noen gjennomførte prosjekter som tilsier at oppfølgingsprosjekt er fornuftig? Eller var forrige gjennomgang så godt fulgt opp at det ikke vurderes som hensiktsmessig med et nytt prosjekt på samme område? I denne forbindelsen må man også sørge for at kontrollutvalgets ansvar i kontrollutvalgskriftens § 12 om oppfølging av gjennomførte forvaltningsrevisjoner blir ivaretatt.

Fylkesmannen og andre tilsynsorganer kan både gi nyttig informasjon til bruk i analysearbeidet og være av betydning i prioriteringen av prosjektområder. Dersom Fylkesmannen nettopp har hatt tilsyn som setter fokus på de samme områder som analysen har pekt på som aktuelle for forvaltningsrevisjon, kan det være et argument for ikke å ha med området i forvaltningsrevisjonsplanen. Dersom forhold tilsier at en likevel bør ha et gitt område med i planen, er det greit å se framdrift og gjennomføring i forhold til Fylkesmannens arbeid. Av hensyn til kommunen/fylkeskommunen er det en fordel at revisjonsenheten og Fylkesmannens ansatte ikke ”snubler i beina på hverandre”.

Sammen med analysens første del, den mer beskrivende framstillingen av utfordringer og utviklingstrekk, vil den skjematisk framstillingen gi et godt informasjonsgrunnlag for å gi faglige anbefalinger til hvilke områder som bør prioriteres i plan for forvaltningsrevisjon.

Det er også viktig å vurdere kommunens egne tiltak. Dersom kommunen tar sikte på å evaluere et saksområde selv, så kan det være hensiktsmessig at man avventer forvaltningsrevisjon av det samme området.

## 6. EN ALTERNATIV MÅTE Å GJØRE DET PÅ - SWOT-ANALYSE SOM VERKTØY I OVERORDNET ANALYSE

Vi vil her presentere en alternativ tilnærming til overordnet analyse som bygger på verktøyet som går under betegnelsen SWOT-analyse.

Siktemålet med en SWOT-analyse er å få en oversikt over indre og ytre styrker og svakheter i en organisasjon. De fire bokstavene ”SWOT” står for forbokstavene i de engelske ordene Strengths (sterke sider), Weaknessess (svake sider), Opportunities (muligheter) og Threats (trusler). En slik analyse kan brukes for å kartlegge og analysere kommunens stilling og kan være et nyttig verktøy for å identifisere områder for forbedring. Forbedring og læring er jo nettopp ett av formålene med forvaltningsrevisjon, og derfor kan en SWOT-analyse være et nyttig verktøy ved gjennomføring av en overordnet analyse.

I en SWOT-analyse grupperes nøkkelinformasjon i to hovedkategorier – interne faktorer og eksterne faktorer. De interne faktorene omfatter kommunens sterke og svake sider. De sterke sidene representerer kommunens positive egenskaper, det som kommunen er god til og som gir trygghet internt i organisasjonen i forhold til måloppnåelse. Svakheter er det som den kommunale organisasjonen mangler eller utfører dårlig i forhold til oppfylling av mål. De eksterne faktorene omfatter eksterne muligheter og trusler. Eksterne muligheter er muligheter som ligger i omgivelsene og som kommunen kan velge å utnytte. Eksterne trusler er trusler og hindringer som kan motarbeide kommunens forsøk på å utnytte foreliggende muligheter. Dette er illustrert i figuren under:

	Styrker	Svakheter
Interne		
	Muligheter	Trusler
Eksterne		

Figur 6-1: SWOT-tabell

Formålet med analysen er å identifisere de viktigste interne og eksterne faktorene som er avgjørende for å nå målene for den kommunale virksomheten. En slik analyse kan brukes for å kartlegge og analysere kommunens stilling og kan være et nyttig verktøy for å identifisere områder for forbedring.

Ta utgangspunkt i målsettinger og andre forhold som er beskrevet, og gjør en vurdering av hvordan ulike forhold kan betegnes som henholdsvis interne sterke eller svake sider, og

eksterne muligheter eller trusler. Se eksempler under på hva den kan være nyttig å fokusere på.

6-1 Tabell til bruk ved en SWOT-analyse

Interne		Eksterne	
Sterke sider (Strengths)	Svake sider (Weaknesses)	Muligheter (Opportunities)	Farer og trusler (Threats)

Interne sterke sider eller svakheter kan f.eks finnes ved å fokusere på:

- Ressurser
  - Finansielle
  - Kompetansemessige
  - Infrastruktur
- Verdiforankring
- Visjoner
- Arbeidsmåter
- Service
- Materiell
- Effektivitet
- Tilgjengelighet
- Kvalitet
- Ansatte
- Ledelse
- Kapasitet
- Informasjon
- Endringsevne/-vilje
- Omdømme

Eksterne muligheter eller trusler kan f.eks finnes ved å fokusere på:

- Rammer og betingelser
  - Politiske
  - Lovmessige
  - Økonomiske
- Utviklingsmuligheter
- Forventninger fra samarbeidsparter
- Teknologitviking
- Innbyggernes behov/etterspørsel
- Innbyggernes forventninger
- Arbeidsmarkedet
- Andre organisasjoners handlinger

Se vedlegg 1 om aktuelle risikofaktorer for tips til forhold som kan være hensiktsmessig å vurdere i en SWOT-analyse.

I et forvaltningsrevisjonsperspektiv er det naturlig å fokusere på kolonnen som identifiserer kommunens svake sider for å vurdere på hvilke områder det kan være aktuelt å gjennomføre forvaltningsrevisjon.

Gjennomfør gjerne en idédugnad for hver kolonne. La alle deltakerne komme med sine momenter, plassert i den kolonnen de måtte ønske. Ikke diskuter plassering, problemstilling, løsninger eller tiltak. Vurder deretter forslagene som er kommet fram gjennom idédugnaden. Slå sammen like og sjekk ut om det er felles forståelse for momentene.

## 7. KONTROLLUTVALGETS PRIORITERING - VEIEN TIL VEDTATT PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON

### 7.1 KONTROLLUTVALGETS PRIORITERING

Den overordnede analysen skal være et grunnlag for drøftinger i kontrollutvalget om hvilke prosjekter som bør være med inn i en plan for forvaltningsrevisjon. Hensikten med den overordnede analysen er at den skal identifisere mulige avvik eller svakheter i forvaltningen sett i forhold til lover, forskrifter og kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Med utgangspunkt i analysen skal kontrollutvalget gjøre en prioritering av på hvilke områder det bør gjennomføres forvaltningsrevisjonsprosjekter.

Det kan være formålstjenlig å la kontrollutvalgets prioritering skje gjennom diskusjoner, for eksempel innenfor rammene av en workshop med kontrollutvalgsmedlemmene.

Den gjennomførte analysen bygger på et faglig skjønn. Den endelige vurderingen må imidlertid kontrollutvalget selv foreta, samtidig som de da også får mulighet for å komme med egne innspill. Dersom kontrollutvalget kommer med egne forslag, bør disse også forsøkes beskrevet i forhold til risiko og vesentlighet på samme måte som de faglige vurderingene i den overordnede analysen.

Det kan brukes ulike framgangsmåter når kontrollutvalget skal gjøre sine prioriteringer. En visuell måte å gjøre dette på er å plassere de ulike områdene inn i en firefelttabell som er vist under. Det presiseres at størrelse og kompleksiteten i tabeller i saksframlegg til kontrollutvalg og kommunestyre bør vurderes nøye; store, komplekse tabeller kan villedde mer enn veilede.

Konsekvens	Stor	Stor konsekvens - liten sannsynlighet	Stor konsekvens - stor sannsynlighet
	Liten	Liten konsekvens - liten sannsynlighet	Liten konsekvens - stor sannsynlighet
		Liten	Stor
		Sannsynlighet	

Figur 7-1 Vurdering av risiko

## 7.2 PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON

Med bakgrunn i den overordnede analysen og kontrollutvalgets drøftinger skal det utarbeides plan for forvaltningsrevisjon

Det ligger ingen føringer i forskriften eller merknadene til denne for hvordan planen skal utformes. Utformingen vil avhenge av hvor stor kommunen er, hvilke andre planer for forvaltningsrevisjon som legges fram for kontrollutvalget, og hvor ofte planen skal utarbeides. Gjelder planen for fire år, vil det antagelig være naturlig med en mindre spesifikk plan enn om tidsperspektivet er ett år.

Planen bør si noe om innholdet i og gjennomføringen av den overordnede analysen som den bygger på. Det bør opplyses om hvilken informasjon den bygger på, hvilket nivå den er gjennomført på, og vurderinger som er gjort. Til kontrollutvalget behandling av plan må overordnet analyse følge med som vedlegg slik at den kan gi utvalget et grunnlag å prioritere ut fra. Hvorvidt den også skal følge saken som legges fram for kommunestyret/fylkestinget, kan diskuteres og sees i forhold til utforming av analysedokumentet. Dersom analysen ikke følger med til kommunestyret/fylkestinget, bør det i den politiske saken som legges fram, redegjøres for utarbeidelse og hovedmomenter i denne. På denne måten kan kommunestyret/fylkestinget gis en trygghet for at prosjekter som er foreslått prioritert i planen, er valgt ut på et forsvarlig grunnlag.

Videre må planen si noe om kontrollutvalgets prioriteringer, det vil si på hvilke områder kontrollutvalget mener det bør gjennomføres forvaltningsrevisjon. I tillegg vil det være hensiktsmessig å si noe om hvilke ressurser som kreves for å gjennomføre planen. Med utgangspunkt i analysen skal kontrollutvalget gjøre sin innstilling om på hvilke områder det er aktuelt å gjennomføre forvaltningsrevisjon, jf. merknadene til kontrollutvalgsforskriftens § 10. Endelig vedtak av plan fattes av kommunestyret eller fylkestinget.

Dersom kontrollutvalget ønsker muligheten for å gjøre endringer i planen, må dette spørsmålet legges fram for kommunestyret/fylkestinget sammen med planen, enten ved å ta det inn i selve planen eller i innstilling i saken som legges fram for kommunestyret.

Ifølge merknadene til forskriften kan det være hensiktsmessig å samordne planlegging av forvaltningsrevisjon med planlegging av selskapskontroll i henhold til forskrift om kontrollutvalg, kapittel 6. Dette vil først og fremst være aktuelt dersom det er vedtatt å gjennomføre forvaltningsrevisjon i kommunale selskaper etter § 14 andre ledd.

## KILDER

Kommuneloven (1992)

Offentleglova (2006)

Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner

Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner m.v.

Norges Kommunerevisorforbund (2008): eINFO 21/08: Nytt regelverk om offentlighet

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2004): Enterprise Risk Management (ERM) - Integrated Framework

[www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Rapporter/2009/produksjonsindeks.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Rapporter/2009/produksjonsindeks.pdf)

[www.ssb.no/kostra](http://www.ssb.no/kostra)

[www.utdanningsdirektoratet.no/skoleporten](http://www.utdanningsdirektoratet.no/skoleporten)

[www.norge.no/kvalitet](http://www.norge.no/kvalitet)

[www.lovdatab.no](http://www.lovdatab.no)



## VEDLEGG 1: RISIKOFAKTORER I KOMMUNAL OG FYLKESKOMMUNAL SEKTOR (IKKE UTTØMMENDE LISTE!)

Interne risikofaktorer	Eksterne risikofaktorer	
<b>Personale</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De ansattes dyktighet og ferdigheter</li> <li>• Vurderingsevne</li> <li>• Holdninger og verdier</li> <li>• Helsebelastning i arbeidet</li> <li>• Sikkerhetsrutiner</li> <li>• Etisk adferd</li> <li>• Muligheter for å misbruke myndighet</li> <li>• Trivsel og kollegiale forhold</li> </ul>	<b>Økonomi</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Økonomisk stilling</li> <li>• Lånegjeldsbelastning</li> <li>• Akkumulerte underskudd</li> <li>• Statlig styring (ROBEK)</li> <li>• Betalingsevne</li> <li>• Verdier i andre valuta</li> <li>• Verdier i markedsbaserte omløpsmidler</li> <li>• Rentenivå</li> <li>• Pensjonsutgifter</li> <li>• Lønnsnivå</li> <li>• Svindel og bedrageri</li> </ul>	<b>Politisk</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Endringer i lover og bestemmelser</li> <li>• Endring i politiske signaler/holdninger/strategier</li> <li>• Offentlige reguleringer</li> <li>• Miljøforvaltning</li> <li>• Kommunens identitet/profil</li> </ul>
<b>Prosess</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kapasitet til å utføre tjenester</li> <li>• Hvordan tjenestene utføres</li> <li>• Kvalitet på varene/ tjenestene</li> <li>• Avhengighet til leverandører/ andre aktører</li> <li>• Organisering - nærhet til bruker</li> <li>• Bruk av serviceerklæringer og standarder for utførelse</li> </ul>	<b>Organisering</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bruk av selskapsstrukturer - grad av eierstyring</li> <li>• Bruk av konkurranseutsetting</li> </ul>	<b>Sosiale/ demografiske</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alderssammensetning</li> <li>• Bosettingsmønster</li> <li>• Brukeratferd</li> </ul>
<b>Teknologi</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• IKT-teknologi <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Anskaffelser</li> <li>◦ Vedlikehold</li> <li>◦ Distribusjon</li> <li>◦ Konfidensialitet</li> <li>◦ Integritet</li> </ul> </li> <li>• Data- og systemtilgjengelighet</li> <li>• Kapasitet</li> <li>• System <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Valg</li> <li>◦ Utvikling</li> <li>◦ Utnyttelse</li> <li>◦ Pålitelighet</li> </ul> </li> </ul>	<b>Natur og miljø</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Naturkatastrofer</li> <li>• Brann</li> <li>• Forurensing</li> <li>• Samferdselsårer</li> </ul>	
<b>Verdier, infrastruktur</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eiendelenes (verdiene) egnethet for formålet</li> <li>• Tilgjengeligheten til eiendelene</li> <li>• Tilgang til kapital</li> </ul>	<b>Teknologi</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kritisk teknologi</li> <li>• Infrastruktur i datasystem</li> <li>• Teknologisk utvikling</li> <li>• IKT i forretningsprosesser med andre</li> </ul>	

## VEDLEGG 2: OVERSIKT OVER LOVER SOM GJELDER FOR KOMMUNAL OG FYLKESKOMMUNAL VIRKSOMHET

NB: Oversikten er ikke uttømmende!

Sentrale, generelle lover for kommuner og fylkeskommuner.

- [Kommuneloven](#) (1992)
- [Forvaltningsloven](#) (1967)
- [Offentleglova](#) (2006) - (ikrafttredelse 1.1.2009)
- [Lov om offentlige anskaffelser](#) (1999)
- [Arbeidsmiljøloven](#) (2005)
- [Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven](#) (2008)
- [Likestillingsloven](#) (1978)
- [Personopplysningsloven](#) (2000)
- [Arkivlova](#) (1992)
- [Sivilforsvarsloven](#) (1953)
- [Valgloven](#) (2002)
- [Forsøksloven](#) (1992)
- [Inndelingslova](#) (2001)
- [Lov om interkommunale selskaper](#) (1999)

Oversikt over sentrale særlover som angår kommunal virksomhet

- Barnehageloven (2005)
- Opplæringslova (1998)
- Kommunehelsetjenesteloven (1982)
- Smittevernloven (1994)
- Helsepersonelloven (1999)
- Helseregisterloven (2001)
- Sosialtjenesteloven (1991)
- Barnevernloven (1992)
- Krisesenterlova (2009). Ikke trådt i kraft.

- Gjeldsordningsloven (1992)
- Kirkeloven (1996)
- Gravferdsloven (1996)
- Lov om tilskot til livssynssamfunn (1981)
- Folkebibliotekloven (1985)
- Stadnamnlova (1990)
- Kulturminneloven (1978)
- Kulturlova (2007)
- Fjellova (1975)
- Friluftsløven (1957)
- Laks- og innlandsfiskeløven (1992)
- Motorferdselloven (1977)
- Viltloven (1981)
- Vass- og kloakkavgiftslova
- Forurensningsloven (1981)
- Plan- og bygningsloven (1985)
- Plan- og bygningsloven (2008)
- Sivilforsvarsloven (1953)
- Brann- og eksplosjonsvernloven (2002)
- Havne- og farvannsloven (1985)
- Havne- og farvannsloven (2009) (Ikke trådt i kraft per 13.8.2009)

### **Oversikt over sentrale særlover som angår fylkeskommunal virksomhet**

- Opplæringslova (1998)
- Kulturminneløven (1978)
- Kulturlova (2007)
- Folkebibliotekloven (1985)
- Vegloven (1963)
- Tannhelsetjenesteløven (1983)
- Helsepersonelloven (1999)
- Helseregisterloven (2001)
- Plan- og bygningsloven (2008)

## VEDLEGG 3: OFFENTLIG TILGJENGELIGE DATABASER

### Produksjonsindeksen for kommunene

For å få et raskt overblikk over kommunens stilling kan produksjonsindeksen for kommunene være et nyttig redskap.

En ideell indeks bør kun reflektere forskjeller i effektivitet og økonomiske rammebetingelser, men i praksis har det vist seg vanskelig å beregne en ideell produksjonsindeks. *Indeksen kan gi indikasjoner om ulikheter i ressursbruk, produktivitet, effektivitet og virkninger for tjenestene i én kommune sammenlignet med de andre kommunene i landet.* Mer informasjon om bakgrunnen for produksjonsindeksen finner du her <http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/produksjonsindeks.pdf>.

Analyser med utgangspunkt i produksjonsindeksen viser at omfanget av kommunale tjenester i en kommune har klar sammenheng med kommunens økonomiske rammebetingelser. Kommuner med høy korrigert inntekt har gjennomgående høyere indeksverdi enn kommuner med lav korrigert inntekt. Små kommuner og kommuner i Nord-Norge har også gjennomgående høy verdi på produksjonsindeksen. Det er imidlertid forskjeller i tjenestebildet også mellom kommuner med om lag samme inntektsnivå. Sammen med produksjonsindeksen viser derfor verktøyet også nivået på kommunens inntekter.

Det er et godt råd å ha i bakhodet at indeksen kan gi god informasjon om sammenhengen mellom inntekter og tjenester, men gir ikke absolutte svar. Den forteller ikke den hele og fulle sannhet om kommunene, men den kan gi grunnlag for å stille spørsmål og foreta analyser av tjenestene.

Indeksen finnes på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/kampanjer/produksjonsindeksen-for-kommunene.html?id=566711>. Her kan man velge kommune, og resultatet framkommer i en graf som gir en oversikt over inntektsnivået, nivået på tjenestene og driftsresultatene for kommunen. Grønn farge på grafer viser et nivå over landsgjennomsnittet. Rød farge på grafer betyr at kommunen på dette området ligger under landsgjennomsnittet. Resultatene for en tilfeldig valgt kommune er vist i figuren på neste side.



Figur 1 Eksempel på anvendelse av produksjonsindeksen for kommunene

I denne kommunen ligger korrigert inntekt over gjennomsnittet for landet mens produksjonen ligger under. Den høyre delen av figuren viser at nivået på barnehagetjenester ligger over landsgjennomsnittet, men under for alle de andre tjenestene.

For en nærmere redegjørelse av hva som ligger bak de ulike delindeksene viser vi til <http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Rapporter/2009/produksjonsindeks.pdf>.

## KOSTRA-databasen

En viktig offentlig tilgjengelige databasen er KOSTRA-databasen. Den baseres på elektronisk innrapportering fra kommunene til SSB, samt på data fra en rekke andre kilder i og utenfor SSB. KOSTRA-tallene koples med data fra ulike kilder som f. eks. regnskapsdata, tjeneste- og personelldata og befolkningsdata. SSB publiserer ureviderte tall for kommunene 15. mars, og opprettede tall 15. juni. De ureviderte nøkkeltallene pr. 15. mars kan innholde feil. Kommunene har anledning til å rette opp feil og mangler i sine data innen 15. april, og SSB gjennomfører kvalitetskontroller og revisjon av datamaterialet før den endelige publiseringen den 15. juni. Ved å gå inn på oversiktssiden for KOSTRA ([www.ssb.no/kostra](http://www.ssb.no/kostra)) finner du brukerveiledninger, selve tallene og dessuten artikler som SSB har publisert basert på KOSTRA-tall.

KOSTRA-nøkkeltall kan gi informasjon både om utviklingen i aktuell kommune og gi grunnlag for sammenligning med andre kommuner. Nøkkeltallene framkommer ved at regnskaps- og tjenestedata settes sammen til nøkkeltall som viser kommunenes:

- **Prioriteringer** - viser hvordan kommunens frie inntekter er fordelt til ulike formål
- **Dekningsgrader** - viser tjenestetilbudet i forhold til ulike målgrupper for tilbudet
- **Produktivitet/enhetskostnader** - viser kostnader/bruk av ressurser i forhold til tjenesteproduksjonen
- **Utdypende tjenesteindikatorer** - viser nøkkeltall som supplerer indikatorer presentert under prioritering, dekningsgrader og produktivitet/enhetskostnader, men som ikke kan plasseres under disse overskriftene.

Grunnlagsdata er tallene som kommunene legger inn i basen. Disse er selvsagt også interessante, men her er det lett å gå seg vill fordi detaljrikdommen er så stor. Utvalgte nøkkeltall gir en kjapp oversikt over hvordan stoda er i den enkelte kommune. Oversikten sammenligner den utvalgte kommunen med tall for kommunegruppen, det vil si sammenlignbare kommuner med hensyn til antall innbyggere, bundne kostnader og frie inntekter. Den valgte kommunen sammenlignes også med snittet for fylket og for landet med og uten Oslo.

KOSTRA er kvalitetssikret på lik linje med annen statistikk SSB produserer. Likevel kan det skje feil, ikke minst i rapporteringen fra kommunene. Slike feil kan gi store utslag i tallene for enkeltkommuner. Enkelte variabler vil også kunne gi fullstendig forandret innhold fra år til år i enkelte kommuner pga vesentlige engangsforeteelser, f. eks. salg av aksjer i kraftselskap. På noen områder kan det også være valgfritt hvor kommunene bokfører inntekter og utgifter. Kommunene kan også ha valgt ulik organisering. Dette er forhold som kan gi utslag i tallene. Dersom den aktuelle kommunen har sterkt avvikende tall på et område, er det viktig å sjekke ut med kommunen om det har en naturlig forklaring.

Mange av indikatorene som brukes i KOSTRA sier noe om kvalitet på kommunale tjenester. Kvalitetsindikatorene er presentert på et eget faktaark for hvert tjenesteområde. Utviklingen av kvalitetsindikatorer i KOSTRA har vært konsentrert om objektive målbare indikatorer.

En mulig angrepsvinkel er at man i en overordnet analyse fokuserer på de nøkkeltallene som er listet opp under. For en nærmere beskrivelse av de enkelte nøkkeltallene viser vi til vedlegg 3. Forhold i kommunen eller ønsker om å belyse noen områder mindre/mer kan imidlertid tilsi at andre nøkkeltall bør trekkes fram. Det understrekes at dette er forslag, ingen fasit - den som gjør analysen må vurdere om en ønsker å benytte seg av forslaget i sin kommune.

### **Finansielle nøkkeltall**

---

- Brutto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter
- Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter
- Langsiktig gjeld i prosent av brutto driftsinntekter
- Arbeidskapital i prosent av brutto driftsinntekter
- Frie inntekter i kroner pr innbygger
- Netto lånegjeld i kroner pr innbygger

**Nøkkeltall som gjelder kommunene:****Barnehager**

---

- Andel barn 1-5 år med barnehageplass
- Netto driftsutgifter pr innbygger 1-5 år i kroner, barnehager
- Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunale barnehager pr korrigert oppholdstime
- Andel ansatte med førskolelærerutdanning
- Andel ansatte med annen pedagogisk utdanning

**Grunnskoleopplæring**

---

- Gjennomsnittlige grunnskolepoeng
- Netto driftsutgifter til grunnskoleopplæring, pr innbygger 6-15 år
- Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole, pr elev
- Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, prosent
- Gjennomsnittlig gruppestørrelse

**Kommunehelse**

---

- Legeårsverk pr 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten
- Netto driftsutgifter pr innbygger i kroner, kommunehelsetjenesten
- Fysioterapiårsverk pr 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten
- Netto driftsutgifter til forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjeneste pr innbyggere 0-20 år

**Pleie og omsorg**

---

- Andel plasser i brukertilpasset enerom m/ eget bad/wc
- Netto driftsutgifter pr innbygger 67 år +, pleie- og omsorgstjenesten
- Korrigerte brutto driftsutgifter, institusjon, pr kommunal plass
- Andel innbyggere 80 år + som er beboere på institusjon
- Andel 80 år + i omsorgsbolig med heldøgns bemanning

**Sosialtjenesten**

---

- Andel sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer
- Gjennomsnittlig stønadslengde, måneder
- Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-66 år
- Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr innbygger 20-66 år

**Barnevern**

---

- Netto driftsutgifter pr innbygger 0-17 år, barneverntjenesten
- Netto driftsutgifter pr barn i barnevernet
- Barn med undersøkelse eller tiltak pr årsverk
- Andel barn med barneverntiltak i forhold til innbyggere 0-17 år
- Andel undersøkelser som fører til tiltak, prosent
- Andel undersøkelser med behandlingstid over tre måneder, prosent

---

**Tekniske tjenester**

---

- Forsyningssikkerhet, vann
- Tilfredsstillende vann (laveste av E.coli, farge og pH)
- Andel husholdningsavfall utsortert for gjenvinning
- Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, byggesaker (kalenderdager)
- Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, vedtatte reguleringsplaner (kalenderdager)
- Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, kartforretning (kalenderdager)
- brutto driftsutgifter pr km kommunal veg

---

**Bolig**

---

- Kommunalt disponerte boliger pr 1000 innbyggere

---

**Kultur**

---

- Netto driftsutgifter for kultursektoren pr innbygger
- Netto driftsutgifter til aktivitetstilbud barn og unge pr innbygger 6-20 år

**Nøkkeltall som gjelder fylkeskommunene:**

---

**Videregående opplæring**

---

- Netto driftsutgifter til videregående opplæring, pr innbygger 16-18 år
- Korrigert brutto driftsutgifter inkl. kjøp fra egne foretak og IKS pr elev i videregående opplæring i skole
- Andel elever og lærlinger som har bestått videregående opplæring i løpet av normert tid
- Andel elever som har sluttet i løpet av året - alle årstrinn
- Andel av søkere til elevplass som har blitt elever
- Andel av søkere til lærlingeplass som har blitt lærlinger

---

**Tannhelsetjenesten**

---

- Netto driftsutgifter pr innbygger i kroner
- Planlagte tannlegeårsverk
- Planlagte tannpleierårsverk
- Prioriterte personer, andel under offentlig tilsyn i tannhelsetjenesten
- Prioriterte personer undersøkt/behandlet pr offentlige tannlege- og tannpleieårsverk
- Voksente betalende klientell undersøkt/behandlende pr offentlige tannlege- og tannpleieårsverk

---

**Regional utvikling**

---

- Netto driftsutgifter til fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø pr innbygger
- Netto driftsutgifter i alt til kultursektoren pr innbygger i kroner



- Netto driftsutgifter i kr pr innbygger, samferdsel i alt
- Transportordningen for funksjonshemmede. Antall brukere pr 1000 innbyggere
- Antall veitrafikkulykker pr 10 000 innbyggere

Tabell 1 Eksempel på sammenstilling av nøkkeltall – område barnevern

	Kommune x	Gj.snitt kommune gruppe 10	Gj.snitt fylke	Gj.snitt landet utenom Oslo	Gj.snitt alle kommuner
Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barneverntjenesten	2910	4228	5482	4886	5019
Netto driftsutgifter pr. barn i barnevernet	52651	77064	108614	86090	87801
Andel barn med barneverntiltak ift. innb. 0-17 år	4,1	3,9	3,7	4	4,1
Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk	34,8	22	17,4	19,5	19,2
Andel undersøkelser som fører til tiltak, prosent	54,2	49,9	52,1	50,7	50,4
Andel undersøkelser m. behandlingstid over tre måneder, prosent	2,8	13,5	9,6	14,8	14,3

Ut fra tallene som framkommer her kan det se ut til at kommune X har et forholdsvis lavt utgiftsnivå på barnevernsområdet sammenlignet med andre kommuner. Tallene viser en høy andel barn med tiltak pr årsverk, men likevel kort saksbehandlingstid sammenlignet både med kommunegruppa, fylket og landet for øvrig. Dette kan være grunnlag både for å stille spørsmål om ressursene er tilstrekkelig for å dekke behovene hos den aktuelle gruppa, og hvordan belastningen påvirker ansattes arbeidsmiljø.

Bildet som framkommer gir grunn til å se om dette er tilfeldig for 2008 eller er en trend i kommunen. For å vurdere dette kan tall for en lengre tidsperiode være nyttig, og det vises derfor her hvordan utviklingen har vært i perioden 2005-2008.

Tabell 2 Utvikling innen barnevernsområdet i perioden 2005-2008, i samme kommune

	2005	2006	2007	2008
Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barneverntjenesten	1734	2188	2365	2910
Netto driftsutgifter pr. barn i barnevernet	34832	47195	49000	52651
Andel barn med barneverntiltak ift. innb. 0-17 år	4,1	3,7	4,3	4,1
Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk	35,6	33,5	45,2	34,8
Andel undersøkelser som fører til tiltak, prosent	70,8	67,3	83,3	54,2
Andel undersøkelser m. behandlingstid over tre måneder, prosent	..	9,1	6,7	2,8

Tallene indikerer at det har vært et lavt, om enn stigende, utgiftsnivå på barnevernsområdet over flere år. At andel undersøkelser som fører til tiltak er sterkt redusert fra 2007 til 2008 samtidig som andelen barn med tiltak er stabil kan gi grunn til å stille spørsmål om dette innebærer at terskelen for å gå inn i saker har blitt lavere, eller om det er andre forhold som ligger bak disse variasjonene.

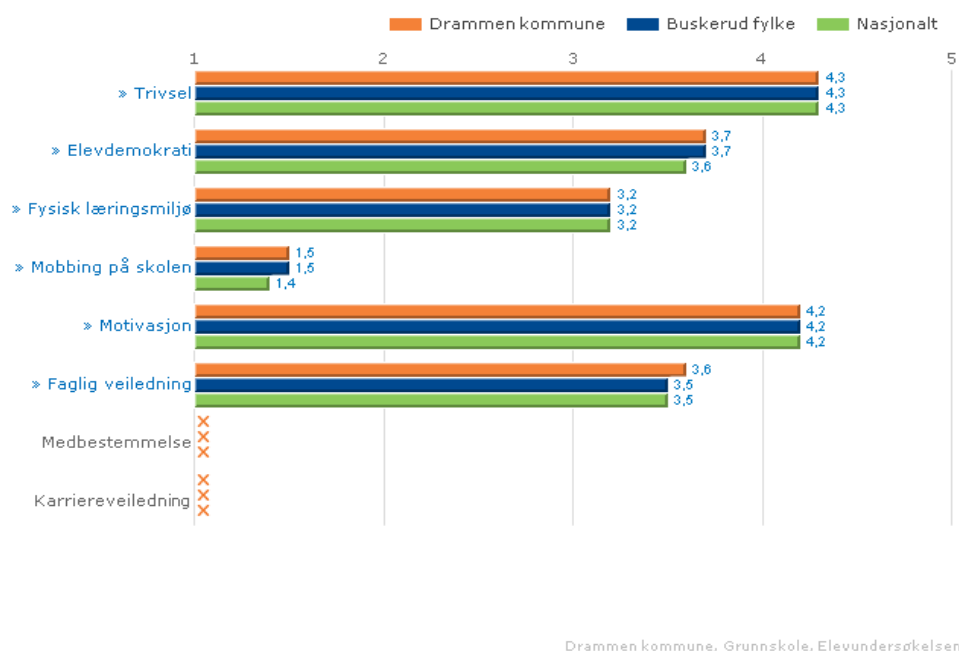
Forholdene det her er pekt på er noe av informasjonen som kan hentes ut fra KOSTRA-tallene, og er et eksempel på hvordan tallene kan brukes til analyse av ulike områder, og gi en pekepinn på hva som bør undersøkes nærmere ved bruk av annen informasjon.

## Skoleporten

En annen nyttig informasjonskilde er Utdanningsdirektoratets nettsted Skoleporten ([www.utdanningsdirektoratet.no/skoleporten](http://www.utdanningsdirektoratet.no/skoleporten)) som er et verktøy for vurdering av kvalitet i grunnsopplæringen. Målet med Skoleporten er at skoler, skoleeiere, foreldre, elever og andre interesserte skal få tilgang til relevante og pålitelige nøkkeltall for grunnsopplæringen.

Skoleporten er en sentral del av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet og inneholder data innenfor områdene læringsutbytte, læringsmiljø, gjennomføring i videregående opplæring, ressurser og skolefakta. De fire områdene læringsutbytte, læringsmiljø, gjennomføring i videregående opplæring og ressurser, kalles ”vurderingsområder”. Det er fordi de inneholder relevant informasjon for det lokale vurderingsarbeidet. Området skolefakta inneholder faktaopplysninger om skolene.

Det er lagt vekt på å gi stor valgfrihet i visningen av data. Man kan finne tall for en konkret skole, kommune eller et fylke på to forskjellige måter; man kan bruke søk, eller bla seg fram geografisk. Innen en skole, kommune eller fylke kan det gjøres sammenligninger over ulike år, og mellom kjønn og årskull.

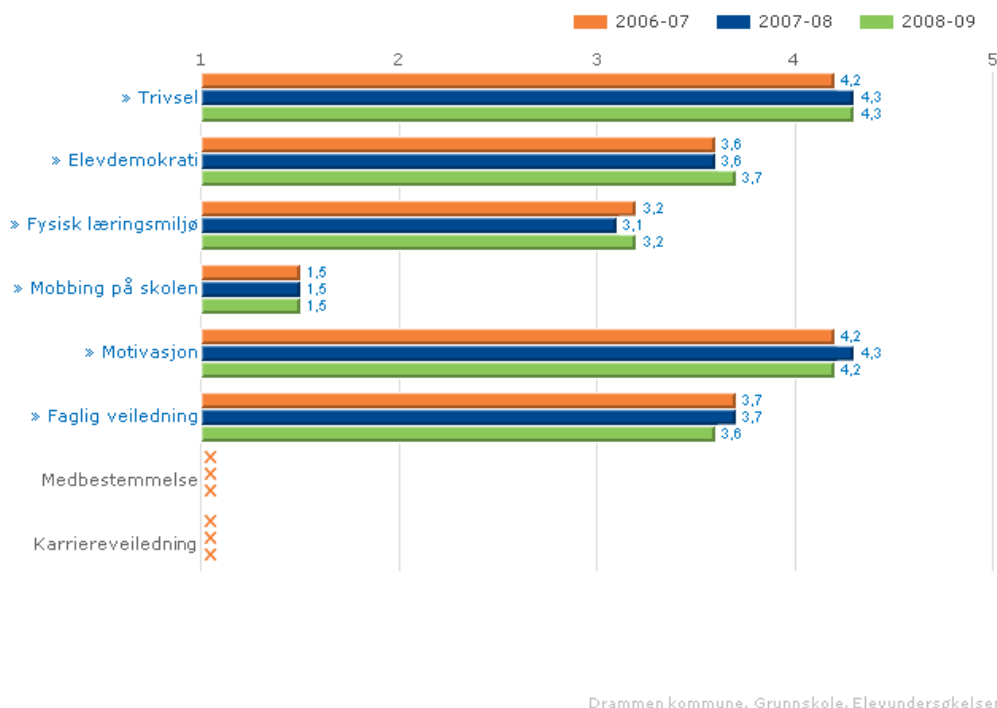


Figur 2 Eksempel – området læringsmiljø skoleåret 2008/2009, 7. trinn

Resultatene som vises i diagrammet over tyder på at læringsmiljøet på skolene i denne kommunen i stor grad samsvarer med fylket og landet for øvrig. De kommer litt bedre ut på

spørsmål om fysisk læringsmiljø og faglig veiledning, mens de skårer noe lavere på spørsmål om mobbing<sup>1</sup>

Ser en på tallene for den samme kommunen over tid har det innen området læringsmiljø vært følgende utvikling:



Figur 3 Utviklingen av læringsmiljø

Det er ikke store variasjoner gjennom de tre skoleårene. Mens det for faglig veiledning og motivasjon er noe lavere verdi for skoleåret 2008/2009 enn det foregående året, er det for de øvrige områdene, uendret eller litt bedre resultat.

For alle de tre aktuelle skoleårene er trivsel og motivasjon de områdene som ligger best an. Dette er sammenfallende med fylket og landet for øvrig.

## Kommunenes nettsted

Kommunenes nettsteder spiller en stadig mer sentral rolle i kontakten med innbyggerne. Det er nyttig å skaffe seg informasjon om hvordan kommunen kommuniserer med egne innbyggere, og verden for øvrig – hvordan den tilrettelegger informasjon, hvilke forventninger skapes, og hvilket omdømme nettsidene bygger opp omkring.

<sup>1</sup> Skala: 1-5. Høy verdi betyr positivt resultat for alle indeksene unntatt mobbing. Når det gjelder mobbing, betyr lav verdi liten forekomst av mobbing.

Men det er varierende kvalitet på kommunenes nettsted, noe som naturlig nok bl.a. påvirker kommunens evne til å kommunisere med innbyggerne. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) arbeider med å øke kvaliteten på kommunale og statlige nettsteder. En sentral del av dette arbeidet er den årlige kvalitetsvurderingen av nær 700 statlige og kommunale nettsteder.

Du finner mer informasjon her <http://www.norge.no/kvalitet/>. Her kan man også finne resultater for alle landets kommuner.

## VEDLEGG 4: DEFINISJONER FOR NOEN SENTRALE KOSTRA-NØKKELTALL<sup>2</sup>

### Finansielle nøkkeltall

#### Brutto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter

Indikatoren viser differansen mellom brutto driftsinntekter og brutto driftsutgifter i prosent av driftsinntektene. Avskrivninger, som er et uttrykk for verdiforringelsen på kommunale anleggsmidler, føres i driftsregnskapet, men blir eliminert før regnskapsmessig resultat fastsettes. I indikatoren brutto driftsresultat gir imidlertid avskrivningene resultat effekt, og kan følgelig brukes for sammenligning med det resultatorienterte regnskapssystem, som primært brukes i privat næringsliv.

Brutto driftsresultat i prosent av driftsinntektene =  $((\text{brutto driftsinntekter} - \text{brutto driftsutgifter}) / \text{driftsinntektene}) * 100$ .

#### Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter

Indikatoren viser netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene. Netto driftsresultat beregnes ut fra brutto driftsresultat, men tar i tillegg hensyn til resultat eksterne finansieringstransaksjoner, dvs. netto renter, netto avdrag samt kommunale utlån, utbytter og eieruttak, og er i tillegg korrigert for avskrivninger slik at disse ikke gis resultat effekt. Netto driftsresultat kan enten brukes til finansiering av investeringer eller avsettes til senere bruk.

Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene =  $((\text{brutto driftsresultat} + \text{resultat eksterne finansieringstransaksjoner} + \text{motpost avskrivninger}) / \text{driftsinntektene}) * 100$ .

#### Langsiktig gjeld i prosent av brutto driftsinntekter

Indikatoren viser langsiktig gjeld i prosent av driftsinntektene. Ordinære renter og avdrag på lån skal finansieres av driftsinntektene, og indikatoren viser langsiktig gjeldsbelastning i forhold til disse. Lån beregnet for videreformidling til andre instanser/innbyggere, såkalte formidlingsutlån, inngår også i indikatoren. Pensjonsforpliktelser inngår fra og med regnskapsåret 2002. Langsiktige lån har normalt lengre løpetid enn ett år.

Langsiktig gjeld i prosent av driftsinntektene =  $(\text{langsiktig gjeld} / \text{driftsinntektene}) * 100$ .

#### Arbeidskapital i prosent av brutto driftsinntekter

Indikatoren viser arbeidskapital i prosent av driftsinntektene. Arbeidskapital defineres som differansen mellom omløpsmidler og kortsiktig gjeld, og er et uttrykk for kommunens likviditet. Med likviditet menes evne til å betale forpliktelsene etter hvert som de forfaller.

Arbeidskapital i prosent av driftsinntektene =  $((\text{omløpsmidler} - \text{kortsiktig gjeld}) / \text{driftsinntektene}) * 100$ .

---

<sup>2</sup> Kilde SSB, hentet ut september 2009.

**Frie inntekter i kroner per innbygger**

Indikatoren viser kommunens frie inntekter i kroner per innbygger. Med frie inntekter menes inntekter som kommunene kan disponere uten andre bindinger enn gjeldende lover og forskrifter. Skatt på inntekt og formue og rammetilskudd fra staten defineres som frie inntekter.

Kommunens frie inntekter i kroner per innbygger = (kommunens frie inntekter / antall innbyggere pr. 31.12.) \* 1000. Brøk multiplisert med 1000 gir tall i hele kroner.

**Netto lånegjeld i kroner per innbygger**

Indikatoren viser netto lånegjeld i kroner per innbygger. Netto lånegjeld er definert som langsiktig gjeld (eksklusive pensjonsforpliktelser) fratrukket totale utlån og ubrukte lånemidler. I totale utlån inngår formidlingslån og ansvarlige lån (utlån av egne midler). Indikatoren omfatter dermed utlån hvis mottatte avdrag skal inntektsføres i investeringsregnskapet, i tillegg til innlån som skal avdras i driftsregnskapet.

Netto lånegjeld i kroner per innbygger = (netto lånegjeld / antall innbyggere pr. 31.12.)\* 1000  
Brøk multiplisert med 1000 gir kroner per innbygger.

**Barnehager****Andel barn 1-5 år med barnehageplass**

Andel barn 1-5 år med barnehageplass = (Antall barn 1-5 år i barnehage)/(antall innbyggere 1-5 år)\*100

**Netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år i kroner, barnehager**

Netto driftsutgifter til funksjon 201, 211 og 221 per innbygger 1-5 år i kroner= (Netto driftsutgifter til barnehagesektoren)/(Antall innbyggere 1-5 år)\*1000.

**Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunale barnehager per korrigert oppholdstime (kr)**

Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunale barnehager per korrigert oppholdstime (kr) = (Korrigerte brutto driftsutgifter til funksjon 201+211+221) / (antall oppholdstimer)\*1000

**Andel ansatte med førskolelærerutdanning**

Andel ansatte med førskolelærerutdanning = (Antall ansatte med førskolelærerutdanning)/(Antall ansatte i alt)\*100

**Grunnskoleopplæring****Gjennomsnittlige grunnskolepoeng**

Grunnskolepoeng beregnes for avgangselever i grunnskolen. Hver tallkarakter får tilsvarende poengverdi. Poengsummen får du ved å summere alle tallkarakterene og deretter dele på antall karakterer. Dette gjennomsnittet, med to desimaler, multipliseres med 10. Dersom en elev har færre enn 8 karakterer settes grunnskolepoeng=0.

Kilde: VIGO

**Netto driftsutgifter til grunnskoleopplæring, per innbygger 6-15 år**

Indikatoren viser driftskostnader til grunnskolesektoren (funksjon 202, 214, 215, 222 og 223) per innbygger 6- 15 år (grunnskolealder), etter at tilskudd fra staten og ev. andre direkte inntekter er trukket fra. De resterende utgiftene må dekkes av kommunens skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten mv., og indikatoren viser dermed også prioritering av kommunens frie (ubundne) inntekter.

Netto driftsutgifter til grunnskolesektoren (f 202, 214, 215, 222 og 223) pr. innbygger 6- 15 år = (Netto driftsutgifter til grunnskolesektoren)/(Antall innbyggere 6- 15 år)\* 1000

Grunnskoleopplæring for voksne (f 213) er ikke med her, fordi det omfatter personer over grunnskolealder (6-15 år).

**Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole, per elev**

Indikatoren viser driftutgifter til kommunens egen tjenesteproduksjon av undervisning i grunnskolen (funksjon 202) skolelokaler (funksjon 222) og skoleskyss (funksjon 223) pluss avskrivninger minus dobbeltføringer i kommuneregnskapet som skyldes viderefordeling av utgifter/ internkjøp osv., per elev. Den viser kommunens egen tjenesteproduksjon av grunnskoleundervisning + skolelokaler/skyss, per bruker.

Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole (f 202, 222, 223), per elev = (Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole)/(Antall elever i kommunale grunnskoler, i fjor")\* 7/12)+(Antall elever i kommunale grunnskoler)\* 5/12)\*1000

**Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, prosent**

Indikatoren viser andelen elever i grunnskolen som får spesialundervisning.

Antall elever som får spesialundervisning i forhold til alle elever i vanlig grunnskole, prosent = (Antall elever som får spesialundervisning) / (Antall elever i vanlige grunnskoler) \*100.

Elever som har mangelfullt utbytte av den ordinære opplæringen har rett til spesialundervisning (§ 5-1 i opplæringsloven). Spesialundervisning krever et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. For elever som får spesialundervisning, skal det utarbeides individuell opplæringsplan. (Slik undervisning kan gis i vanlig klasse i vanlig skole, i egne skoler eller spesialklasser, eller i medisinske og sosiale institusjoner m.m. Denne indikatoren fanger opp spesialundervisning som gis i vanlige grunnskoler.)

**Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.til 7.årstrinn**

Indikatoren viser beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse ved å se på forholdet elevtimer/lærertimer.

(Elevtimer, barnetrinn)/(Lærertimer minus morsmål og finsk, barnetrinn)

Indikatorene for undervisningsgruppestørrelse er basert på forholdet mellom elevtimer og lærertimer.

Utgangspunktet for indikatorene er at man får et inntrykk av størrelsen på undervisningsgruppene i skolen ved å se på forholdet mellom elevtimer og lærertimer. Selv om antall elever i en gitt undervisningssituasjon vil variere innen for den enkelte skole og det enkelte årstrinn, gir indikatorene et bilde av hvor mange elever som i gjennomsnitt befinner

seg i undervisningssituasjonen til den enkelte lærer. Indikatorene er således mer valide som mål på lærertetthet enn den tidligere brukte indikatoren for gjennomsnittlig klassestørrelse.

#### **Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.til 10.årstrinn**

Indikatoren viser beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse ved å se på forholdet elevtimer/lærertimer.

(Elevtimer, ungdomstrinn)/(Lærertimer minus morsmål og finsk, ungdomstrinn)

Indikatorene for undervisningsgruppestørrelse er basert på forholdet mellom elevtimer og lærertimer.

Utgangspunktet for indikatorene er at man får et inntrykk av størrelsen på undervisningsgruppene i skolen ved å se på forholdet mellom elevtimer og lærertimer. Selv om antall elever i en gitt undervisningssituasjon vil variere innen for den enkelte skole og det enkelte årstrinn, gir indikatorene et bilde av hvor mange elever som i gjennomsnitt befinner seg i undervisningssituasjonen til den enkelte lærer. Indikatorene er således mer valide som mål på lærertetthet enn den tidligere brukte indikatoren for gjennomsnittlig klassestørrelse.

## **Kommunehelse**

#### **Legeårsverk pr 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten**

Indikatoren viser legedekningen (både kommunalt ansatte og privatpraktiserende) til 232 (forebygging, skole- og helsestasjonstjeneste), 233 (forebyggende arbeid, helse og sosial), 241 (diagnose, behandling, rehabilitering) og 253 (pleie i institusjon) målt i antall beregnede årsverk i forhold til antall innbyggere. Årsverk beregnes på basis av avtalte timeverk i en representativ uke ved utgangen av året. F253 ble inkludert f.o.m. 2004.

Legeårsverk pr 10000 innbyggere=(Årsverk av leger til funksjon 232, 233, 241 og 253/ Antall innbygger pr 31.12)\*10 000

#### **Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner, kommunehelsetjenesten**

Indikatoren viser netto driftsutgifter i kroner for funksjonene 232 (forebygging, skole- og helsestasjonstjeneste), 233 (forebyggende arbeid, helse og sosial) og 241 (diagnose, behandling, rehabilitering) pr. innbygger inkludert avskrivninger etter at driftsinntektene, som bl.a. inneholder øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter, er trukket fra. De resterende utgiftene må dekkes av de frie inntektene som skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten mv., og indikatoren viser dermed også prioritering av disse inntektene.

#### **Årsverk av fysioterapeuter pr. 10 000 innbyggere. Funksjon 241**

Indikatoren viser dekning av fysioterapeuter til funksjon 241 "diagnose, behandling, rehabilitering" målt i antall beregnede årsverk pr. 10 000 innbyggere. Årsverk beregnes på basis av avtalte timeverk i en representativ uke ved utgangen av året.

Årsverk av fysioterapeuter pr. 10 000 innbyggere. Funksjon 241=(Årsverk av fysioterapeuter til funksjon 241/Antall innbyggere pr. 31.12)\*10 000



**Netto driftsutgaver til forebygging, helsestasjons- og skolehelsetj. pr. innb 0-20 år**

Indikatoren viser netto driftsutgifter i kroner til funksjon 232 "Forebygging, skole- og helsestasjonstjeneste" pr. innbygger i aldergruppen 0-20 år etter at driftsinntekten, som bl.a. innholder øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter, er trukket fra. De resterende utgiftene må dekkes av de frie inntektene som skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten mv., og indikatoren viser dermed også prioritering av disse inntektene.

Netto driftsutgifter til funksjon 232 pr. innbygger 0-20 år = (Netto driftsutgifter, funksjon 232/ innbyggere 0-20 år)\*1000

**Pleie og omsorg****Andel plasser i brukertilpasset enerom m/ eget bad/wc**

Definisjon av indikatoren:

Andel plasser i brukertilpassede enerom i institusjon med eget bad og WC

Begrepsavklaringer

Institusjon:

Sykehjem eller boform for heldøgns omsorg og pleie regulert etter lov om helsetjenesten i kommunene, jfr. §1-3, annet ledd, pkt.6, samt aldershjem, regulert etter lov om sosiale tjenester, jfr. § 4-2, pkt.d. Unntatt fra institusjonsbegrepet i denne sammenheng er rene avlastningsinstitusjoner for funksjonshemmede og barneboliger.

Institusjoner inkluderes uavhengig av om det er kommunal eller privat eierform og drift, så lenge de er en del av det kommunale tilbudet.

Enerom:

Rom dimensjonert for én person.

Brukertilpasset

Med "brukertilpasset " menes det at rommet er utformet/innredet slik at den aktuelle beboers behov blir møtt, samtidig som nødvendig pleie kan skje på en hensiktsmessig måte.

Eget bad og WC:

Eget bad og WC med direkte adkomst fra beboers rom.

Teller: Antall plasser i brukertilpassede enerom med bad/wc (fra KOSTRA skjema 5 p 4)

Nevner: Antall plasser i institusjon (sykehjem, aldershjem eller boform med heldøgns pleie/omsorg)(fra KOSTRA skjema 5 p 2).

Beregning:

((("Brukertilpasset enerom med bad/wc")/ ("Plasser i institusjon lokalisert i kommunen"))\*100

**Netto driftsutgifter, pleie og omsorg pr. innbygger 67 år og over**

Indikatoren viser driftskostnadene til pleie og omsorg målt i kroner pr innbygger 67 år og over i kommunen etter at egenbetaling for tjenestene og øremerkete tilskudd fra staten og ev. andre direkte inntekter er trukket fra. De resterende utgiftene må dekkes av kommunens

skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten mv.

Netto driftsutgifter, pleie og omsorg pr innbygger 67 år og over= (Netto driftsutgifter til funksjonene 234,253,254,261,262 / antall innbyggere 67 år og over pr. 31.12) \* 1000

Fra 2002 inngår ikke funksjon 262 (botilbud utenfor institusjon) i beregningene. F. 262 er nå en del av f. 265 (kommunalt disponerte boliger).

#### **Korrigerte brutto driftsutgifter, institusjon, pr. kommunal plass**

Indikatoren viser driftsutgifter i kr., inkludert avskrivninger ved egen tjenesteproduksjon korrigert for viderefordeling av utgifter/internkjøp pr plass registrert ved utgangen av året i institusjoner med kommunal eier. Indikatoren viser dermed enhetskostnadene eller produktiviteten ved tjenesten.

Korrigerte brutto driftsutgifter pr. plass i kommunale institusjoner=(Korrigerte brutto driftsutgifter,funksjon 253+261/plasser i kommunale institusjoner)\*1000.

#### **Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon**

Indikatoren viser dekningsgraden i institusjoner for personer 80 år og over i prosent av tilsvarende aldersgruppe i befolkningen. Det tas ikke hensyn til om beboeren er innbygger i kommunen eller ikke. Dekningsgraden vil dermed kunne vise et for høyt tall i kommuner som selger plasser til andre kommuner.

Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon=(Beboere på institusjon 80 år og over /innbyggere 80 år og over)\*100

#### **Andel innbyggere 80 år og over i bolig med heldøgns bemanning**

Andel beboere 80 år og over i bolig m/ heldøgns bemanning av innbyggere 80 år og over. Bør ses i sammenheng med dekningsgrad for sykehjem.

## **Sosialtjenesten**

#### **Andel sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer**

Andel av sosialhjelpsmottakerne som har stønad i 6 måneder eller mer.

#### **Gjennomsnittlig stønadslengde**

Gjennomsnittlige stønadslengden for sosialhjelpsmottakere i kommunen i rapporteringsåret.

Gjennomsnittlig stønadslengde = totalt antall måneder med stønadsutbetaling / antall stønadsmottakere.

#### **Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-66 år**

Sosialhjelpsmottakere i prosent av innbyggere 20-66 år.

Andel sosialhjelpsmottakere 20-66 år i forhold til innbygger 20-66 år = (sosialhjelpsmottakere 20-66 år / innbyggere 20-66 år pr. 31.12.) \* 100.

#### **Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger 20-66 år**

Netto driftsutgifter til sosialtjenesten i kroner per innbygger 20 - 66 år.

Netto driftsutgifter til sosialtjenesten (242 Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid, 243 Tilbud til personer med rusproblemer og 281 Økonomisk sosialhjelp), viser driftsutgifter inkludert avskrivninger etter at driftsinntekter (inneholder bl.a. øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter) er trukket fra. De resterende utgiftene må dekkes av de frie inntektene som skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten mv.

## **Barnevern**

#### **Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barneverntjenesten**

Indikatoren viser driftsutgiftene inkludert avskrivninger etter at driftsinntektene, som bl.a. inneholder øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter, er trukket fra. De resterende utgiftene må dekkes av de frie inntektene som skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten mv., og indikatoren viser dermed også prioritering av disse inntektene.

#### **Netto driftsutgifter (f 244, 251 og 252) pr. barn i barnevernet**

Indikatoren viser driftsutgiftene inkludert avskrivninger etter at driftsinntektene, som bl.a. inneholder øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter, er trukket fra. De resterende utgiftene må dekkes av de frie inntektene som skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten mv., og indikatoren viser dermed også prioritering av disse inntektene.

#### **Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk**

Teller: Barn med undersøkelse eller tiltak

Nevner: Sum stillinger i alt

#### **Andel barn med barneverntiltak ift. innb. 0-17 år**

Teller: Barn med hjelpetiltak eller omsorgstiltak i løpet av året

Nevner: Antall innbyggere 0-17 år hentet fra SSBs befolkningsstatistikk

Teller er multiplisert med 100 for å gi tallet i prosent.

#### **Andel undersøkelser som fører til tiltak, prosent (f.244)**

Teller: Barn med undersøkelser etter BVL som førte til tiltak

Nevner: Undersøkelser avsluttet

Teller multipliseres med 100 for å gi andelen i prosent

#### **Andel undersøkelser m. behandlingstid over tre måneder, prosent**

Hentes fra KOSTRA-skjema 15 felt 3A. Undersøkelser med behandlingstid over tre måneder i prosent av alle undersøkelser avsluttet i statistikkåret. I følge lov om barneverntjenester §6-9 skal en undersøkelse etter § 4-3 gjennomføres snarest og senest innen tre måneder. I særlige tilfeller kan fristen være seks måneder.

## Tekniske tjenester

### Forsyningsikkerhet, vann

Indikatoren viser antall innbyggertimer uten avbrudd i forsyningen (planlagt og ikke planlagt) sett i forhold til totalt antall innbyggertimer som de kommunale vannverkene har levert vann til. Tallene er hentet fra Folkehelseinstituttets Vannverksregister (VREG).

Beregningsformel for indikatoren: Forsyningsikkerhet for vann = (Antall innbyggertimer uten avbrudd i forsyningen/Antall innbyggertimer totalt)\* 100.

### E.coli: Andel innbyggere tilknyttet kommunalt vannverk med tilfredsstillende prøveresultater

Tallene er hentet fra Folkehelseinstituttets Vannverksregister. Andel av innbyggerne som får vann fra vannverk der hygiene-prøvene er tilfredsstillende etter drikkevannsforskriftens kvalitetskrav.

Beregningsformel for indikatoren:(Antall innbyggere tilknyttet anlegg med tilfredsstillende hygienisk kvalitet)/(Antall innbyggere tilknyttet kommunal vannforsyning)\*100 .

### Farge: Andel innbyggere tilknyttet kommunalt vannverk med tilfredsstillende prøveresultater

Tallene er hentet fra Folkehelseinstituttets Vannverksregister. Andel av innbyggerne som får vann fra vannverk der farge-prøvene er tilfredsstillende etter drikkevannsforskriftens kvalitetskrav.

Beregningsformel for indikatoren:(Antall innbyggere forsynt fra vannverk med tilfredsstillende kvalitet med hensyn til farge på vannet)/(Antall innbyggere tilknyttet kommunal vannforsyning)\*100.

### pH: Andel innbyggere tilknyttet kommunalt vannverk med tilfredsstillende prøveresultater

Tallene er hentet fra Folkehelseinstituttets Vannverksregister. Andel av innbyggerne som får vann fra vannverk der pH-verdiene er tilfredsstillende etter drikkevannsforskriftens kvalitetskrav.

Beregningsformel for indikatoren:(Antall innbyggere forsynt fra vannverk med bruksmessig tilfredsstillende vann mht pH)/(Antall innbyggere tilknyttet kommunal vannforsyning)\*100

### Andel husholdningsavfall utsortert

Prosentandel av husholdningsavfallet som sorteres ut av husholdningene eller sorteres ut på anleggene for gjenvinning. Med gjenvinning menes her materialgjenvinning, energigjenvinning, kompostering el. l.

Teller=Utsortert husholdningsavfall.

Nevner=Husholdningsavfall i alt.Teller multipliseres med 100 for å få prosentvis andel.

**Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, byggesaker (kalenderdager)**

Gjelder søknader som krever ett trinns behandling, jf. PBL §95, og som er i samsvar med gjeldende arealplaner.

Data hentes fra skjema 20, del C. Kommunene beregner selv gjennomsnittet av behandlede saker siste år. Saksbehandlingstiden for en enkeltsak beregnes slik:

Starttidspunkt: Antall kalenderdager regnes fra søknaden er registrert mottatt.

Sluttidspunkt: Når vedtak er sendt. For saker som behandles i flere trinn, skal sluttidspunkt settes når rammetillatelse eller avslag er gitt.

**Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, vedtatte reguleringsplaner (kalenderdager)**

Gj.sn. saksbehandlingstid for privat forslag til reguleringsplan (antall kalenderdager).

Data hentes fra skjema 20, del B.

**Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, kartforretning (kalenderdager)**

Gjelder kombinert kart- og delingsforetn., ny boligtomt. Sluttidspunkt er når endelig målbrev sendes ut til rekviert, men lengden på saksbehandlingstiden er IKKE nødvendigvis et uttrykk for effektiviteten i saksbehandlingen fordi søker kan få foreløpig delingstillatelse.

**Brutto driftsutgifter i kr pr. km kommunal vei og gate**

Begrepet viser kommunens totale driftsutgifter.

Brutto driftsutgifter i kr for funksjonene 333 Kommunale veier - drift og vedlikehold, nyanlegg og 334 Kommunale veier - miljø- og trafikksikkerhetstilta pr. km kommunal vei og gate= $\text{Brutto driftsutgifter} / \text{antall kilometer kommunal vei og gate} * 1000$ .

**Bolig****Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere**

Indikatoren viser antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere.

$\text{Antall kommunale boliger per 1000 innbyggere} = (\text{totalt antall kommunalt disponerte boliger} / \text{innbyggere i alt}) * 1000$ .

**Kultur****Netto driftsutgifter for kultursektoren per innbygger i kroner**

Netto driftsutgifter, kultur/Folkemengde i alt\*1000

**Netto driftsutgifter til aktivitetstilbud barn og unge per innbygger 6-20 år**

Netto driftsutgifter Aktivitetstilbud barn og unge/per innbygger 6-20 år\*1000

Teller: Netto driftsutgifter (kontoklasse 1, artene (010-480) +590 - [artene(600-895) - art 728]). Funksjon 231. Data hentet fra kommuneregnskapene i hele 1000 kroner.

## Videregående opplæring

### Netto driftsutgifter til videregående opplæring, per innbygger 16-18 år

Indikatoren viser netto driftsutgifter for området videregående opplæring (funksjon 510-590), per innbygger 16-18 år.

Netto driftsutgifter viser driftsutgifter inkludert avskrivninger etter at driftsinntekter, som bl.a. inneholder øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter, er trukket fra. De resterende utgiftene må dekkes av de frie inntektene som skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten mv., og indikatoren viser dermed også prioritering av disse inntektene.

Trekk i fylkeskommunenes rammetilskudd som følge av elevplasser i statlige og private skoler foretas før rammen tildeles. Netto driftsutgifter er derfor eksklusiv offentlige utgifter til videregående opplæring som er fordelt til private skoler. Indikatoren som angir utgifter per innbygger i aldersgruppen 16-18 har derfor en viss skjevhet ved at det kun er utgiftsomfanget for fylkeskommunal produksjon som inngår.

### Korr bto driftsutg inkl kjøp fra egne foretak og IKS per elev 510-560 Videregående opplæring i skole

Indikatoren viser korrigerede brutto driftsutgifter inkludert utgifter ved kjøp fra egne foretak og IKS, per elev i videregående opplæring. Utgifter til og elevtall fra alternativ opplæring inngår, men ikke fagopplæring i arbeidslivet, tilbud tilpasset voksne eller fagskoleutdanning.

### Andel elever og lærlinger som har bestått vgo i løpet av normert tid

Indikatoren viser andel elever og lærlinger som for fem år siden startet på grunnkurs i videregående opplæring for første gang, og som har bestått videregående opplæring på normert tid.

Andel elever og lærlinger som har bestått vgo på normert tid = (Elever og lærlinger som har bestått videregående opplæring på normert tid) / (Elever og lærlinger som startet grunnkurs for fem år siden) \* 100.

### Andel elever som har sluttet i løpet av året - alle årstrinn

Indikatoren viser andel elever som har avbrutt utdanningen i løpet av skoleåret, av alle personer som har vært elever i videregående opplæring i skoleåret. Elevmassen omfatter både grunnkurs, videregående kurs I og videregående kurs II.

Andel elever som har sluttet i løpet av året - alle årstrinn = (Elever som har sluttet i løpet av skoleåret)/(Antall elever alle trinn forrige skoleår)\*100.

**Andel av søkere til elevplass som har blitt elever**

Indikatoren viser andelen av søkerne til elevplass som har blitt elever 01.10. Tallene fremkommer ved kobling mellom søker- og elevtall.

Andel av søkere til elevplass som har blitt elever = (Søkere til elevplass som har blitt elev)/(Søkere til elevplass)\*100.

**Andel av søkere til lærlingeplass som har blitt lærlinger**

Indikatoren viser andelen av søkerne til læreplass som har blitt lærlinger per 01.10. Tallene fremkommer ved kobling mellom søkertall og tall for lærlinger.

Andel av søkere til læreplass som har blitt lærlinger = (Søkere til læreplass som var lærling per 01.10.04)/(Søkere til læreplass)\*100.

**Tannhelse****Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner**

Indikatoren viser netto driftsutgifter for tannhelsetjenesten i fylket pr. innbygger i kroner.

Netto driftsutgifter viser driftsutgiftene inkludert avskrivninger etter at driftsinntektene, som bl.a. inneholder øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter, er trukket fra. De resterende utgiftene må dekkes av de frie inntektene som skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten mv., og indikatoren viser dermed også prioritering av disse inntektene.

Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner = Netto driftsutgifter tannhelse \* 1000 / Antall innbyggere 31.12.

**Planlagte tannlegeårsverk (offentlig og privat) pr. 1000 innbyggere**

Indikatoren viser antall tannlegeårsverk i offentlig og privat virksomhet som var planlagt pr. 1000 innbyggere.

Planlagte tannlegeårsverk (offentlig og privat) pr. 1000 innbyggere = Planlagte tannlegeårsverk (offentlig og privat) \* 1000 / Antall innbyggere 31.12.

**Planlagte tannpleierårsverk (offentlig og privat) pr. 1000 innbyggere**

Indikatoren viser antall tannpleierårsverk i offentlig og privat virksomhet som var planlagt pr. 1000 innbyggere.

Planlagte tannpleierårsverk (offentlig og privat) pr. 1000 innbyggere = Planlagte tannpleierårsverk(offentlig og privat) \* 1000 / Antall innbyggere 31.12\* 1000.

**Prioriterte personer, andel under offentlig tilsyn i tannhelsetjenesten**

Indikatoren viser hvor mange prioriterte personer som var under offentlig tilsyn i løpet av året målt i prosent.

Prioriterte personer inkluderer gruppe a) barn og ungdom 1-18 år, gruppe b) psykisk utviklingshemmede over 18 år, gruppe c1) eldre, langtidssyke og uføre i institusjon, gruppe c2) eldre, langtidssyke og uføre i hjemmesykepleie, gruppe d) ungdom 19-20 år og gruppe e) andre prioriterte grupper iflg. fylkeskommunale vedtak.

Prioriterte personer, andel under offentlig tilsyn i tannhelsetjenesten = (Prioriterte personer under offentlig tilsyn / Prioriterte personer inkl. 1-2 åringer) \* 100.

#### **Personer undersøkt/behandlet pr. offentlig avtalt årsverk i tannhelsetjen.**

Indikatoren viser hvor mange personer i befolkningen totalt som var undersøkt/behandlet pr. offentlig avtalt årsverk i tannhelsetjenesten. Personer i fødselspermisjon er inkludert i årsverkstallene.

Indikatoren inkluderer prioriterte grupper og voksent betalende klientell.

Prioriterte personer inkluderer gruppe a) barn og ungdom 1-18 år, gruppe b) psykisk utviklingshemmede over 18 år, gruppe c1) eldre, langtidssyke og uføre i institusjon, gruppe c2) eldre, langtidssyke og uføre i hjemmesykepleie, gruppe d) ungdom 19-20 år og gruppe e) andre prioriterte grupper iflg. fylkeskommunale vedtak.

Voksent betalende klientell er personer over 20 år eksklusiv psykisk utviklingshemmede og eldre, langtidssyke og uføre.

Personer undersøkt/behandlet pr. offentlig avtalt årsverk i tannhelsetjen. = Hele befolkningen, antall undersøkt/behandlet / Årsverk tannhelsetjenesten totalt, offentlig utført.

#### **Voksent betalende klientell undersøkt/behandlet pr. offentlig avtalt årsverk**

Indikatoren viser antall voksne betalende pasienter som ble undersøkt/behandlet i løpet av året pr. offentlig avtalt årsverk i tannhelsetjenesten totalt.

Voksent betalende klientell er personer over 20 år eksklusiv psykisk utviklingshemmede og eldre, langtidssyke og uføre.

Voksent betalende klientell undersøkt/behandlet pr. offentlig avtalt årsverk = Voksent betalende klientell undersøkt/behandlet / Årsverk tannhelsetjenesten totalt, offentlig utført.

## **Regional utvikling**

#### **Netto driftsutgifter i alt til kultursektoren per innbygger i kroner**

Netto driftsutgifter, kultur/Folkemengde i alt\*1000.

Teller: Netto driftsutgifter (kontoklasse 1, artene (010-480)+590-[artene(600-895)-art 728]).Funksjonene 740, 760, 771, 772, 775, 790. Date hentet fra kommuneregnskapene i hele 1000 kroner.



**Netto driftsutgifter i kr pr. innbygger, samferdsel i alt**

Indikatoren viser driftsutgiftene inkludert avskrivninger etter at driftsinntektene, som bl.a. inneholder øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter, er trukket fra. De resterende utgiftene må dekkes av de frie inntektene som skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten mv., og indikatoren viser dermed også prioritering av disse inntektene

Netto driftsutgifter i kr pr. innbygger for funksjonene 720 Fylkesveier - nyanlegg, drift og vedlikehold 721 Fylkesveier - miljø- og trafikksikkerhetstiltak 730 Bilruiter 731 Fylkesveiferger 732 Båtruter 733 Transport for funksjonshemmede 734 Sporveier og forstadsbaner =Netto driftsutgifter/innbyggere\*1000

**Transportordningen for funksjonshemmede. Antall brukere pr. 1000 innb.**

Indikatoren viser antall brukere av transportordningen for funksjonshemmede pr. 1 000 innbygger for funksjon 733 transport for funksjonshemmede.

Antall brukere av transportordningen for funksjonshemmede=Antall brukere/ antall innbyggere\*1000.

**Antall veitrafikkulykker per 10 000 innbyggere**

Indikatoren viser Antall veitrafikkulykker per 10000 innbyggere.