

# 1 Forord

Statskonsult har på oppdrag fra NORAD kartlagt resultatrapporteringen fra kommunene til staten. Hensikten har vært å utarbeide et sammenligningsgrunnlag for utformingen av resultatrapporteringen i norsk bistandssamarbeid.

Prosjektet er avgrenset til sektorene helse og utdanning. Innenfor hver av disse sektorene ses det nærmere på de generelle rapporteringsrutinene fra kommunene, og på særskilt rapportering fra et øremerket tilskudd.

Statskonsult er ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Rapporten er skrevet av Per Kristian Aasmundstad (prosjektleder) og Tormod Rødsten. Anne-Grete Aase har deltatt i slutføringen av rapporten.

Oslo, februar 2000

Jon Blaalid

---

# Innhold

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Sammendrag</b>  | <b>4</b>  |
| <b>1 Innledning</b>  | <b>6</b>  |
| 1.1 Bakgrunn   | 6         |
| 1.2 Formålet med prosjektet  | 6         |
| 1.3 Metodeopplegg og datakilder  | 7         |
| <b>2 Forholdet mellom kommuner og staten</b>                             | <b>8</b>  |
| 2.1 Innledning   | 8         |
| 2.2 Statlig styring av kommunesektoren                                   | 8         |
| 2.2.1 Statlig styring på områdene helse og utdanning                     | 9         |
| <b>3 Prinsipper for resultatrapportering fra kommunene</b>               | <b>12</b> |
| 3.1 Innledning   | 12        |
| 3.1.1 Rammetilskudd og øremerkede tilskudd                               | 12        |
| 3.2 KOSTRA   | 14        |
| 3.2.1 Målsetting   | 14        |
| 3.2.2 Rapporteringen i KOSTRA  | 15        |
| 3.2.3 Indikatorer og faktaark  | 16        |
| 3.2.4 Rutiner for datautveksling   | 17        |
| 3.2.5 Forholdet mellom KOSTRA og andre rapporteringsformer               | 18        |
| 3.2.6 Erfaringer fra gjennomgangene av pilotprosjektene til KOSTRA       | 19        |
| <b>4 Resultatrapportering på helse og utdanningssektoren</b>             | <b>20</b> |
| 4.1 Innledning   | 20        |
| 4.2 Nærmere om rapporteringen på helsesektoren                           | 20        |
| 4.2.1 Målformuleringer og resultatforventninger                          | 20        |
| 4.2.2 Funksjonsinndeling og informasjonsbestilling                       | 21        |
| 4.2.3 Indikatorer og faktaark  | 22        |
| 4.2.4 Andre rapporteringskanaler   | 24        |
| 4.3 Nærmere om rapporteringen på utdanningssektoren                      | 24        |
| 4.3.1 Målformuleringer og resultatforventninger                          | 25        |
| 4.3.2 Funksjonsinndeling og informasjonsbestilling                       | 26        |
| 4.3.3 Indikatorer og faktaark  | 26        |
| 4.3.4 Andre rapporteringskanaler   | 28        |
| <b>5 Rapportering i forhold til to øremerkede tilskudd</b>               | <b>29</b> |
| 5.1 Generelt om øremerkede tilskudd                                      | 29        |
| 5.2 Tilskudd til psykisk helsevern i kommunene                           | 29        |
| 5.2.1 Målformuleringer, resultatforventninger og typer resultater        | 30        |
| 5.3 Tilskudd til skolefritidsordninger                                   | 31        |
| 5.3.1 Målformuleringer, resultatforventninger og typer resultater        | 31        |
| 5.4 Muligheter til å identifisere statlig bidrag ved øremerkede tilskudd | 33        |
| 5.5 Evaluering av tilskuddsordningene                                    | 33        |
| <b>6 Rapportering til Stortinget</b>                                     | <b>34</b> |
| 6.1 St. prp. nr. 69 (1998–99) Om kommuneøkonomien                        | 34        |
| 6.1.1 Tjenesteproduksjon i kommunene                                     | 34        |

---

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| 6.1.2    | Øremerkede tilskudd.....                                       | 35        |
| 6.2      | St. prp. nr. 1 (1999–2000).....                                | 35        |
| 6.2.1    | Kommunal- og regionaldepartementet.....                        | 35        |
| 6.2.1    | Sosial- og helsedepartementet – Kommunale helsetjenester ..... | 36        |
| 6.2.2    | Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet – Grunnskolen . | 36        |
| 6.2.3    | Øremerkede tilskudd.....                                       | 37        |
| 6.3      | Redegjørelser i Stortinget.....                                | 38        |
| <b>7</b> | <b>Kommentarer og oppsummering .....</b>                       | <b>40</b> |
| 7.1      | Forutsetninger for resultatrapportering fra kommunene .....    | 40        |
| 7.2      | Rapporteringens omfang og innhold.....                         | 41        |
| 7.3      | Mål og resultatoppfølging av kommunesektoren.....              | 42        |
| 7.4      | Kjennetegn ved resultatrapportering fra kommunene.....         | 44        |

---

## Sammendrag

På oppdrag fra NORAD har Statskonsult bistått med å kartlegge resultat rapporteringen fra kommunene til staten. Hensikten er å bidra til utarbeidelse av et sammenlikningsgrunnlag for utformingen av resultatrapporteringen i norsk bistand. Av ressurs hensyn er kartleggingen avgrenset til sektorene helse og utdanning. Innenfor disse sektorene ser vi nærmere på de generelle rapporteringsrutinene fra kommunene, som blant annet inkluderer rapportering fra rammetilskuddet, og på særskilt rapportering fra et øremerket tilskudd.

I rapporten gir vi en beskrivelse av forholdet mellom stat og kommuner, med vekt på statlig styring. I St. meld. nr. 23 (1992–93) Om forholdet mellom staten og kommunene skilles det mellom tre typer virkemidler som staten benytter i styringen av kommuner

- lovbasert styring
- økonomiske ordninger (skatter, gebyrer, tilskudd)
- andre tiltak

I 1994 ble KOSTRA-prosjektet (Kommune–Stat–Rapportering) igangsatt. KOSTRA har en todelt, overordnet målsetting

- å framskaffe relevant, pålitelig, aktuell og sammenliknbar styringsinformasjon om kommunal virksomhet. KOSTRA kopler regnskaps- og tjenestedata
- å samordne og effektivisere rutinene og løsningene for utveksling av data mellom stat og kommuner

KOSTRA har som siktemål å frambringe nøkkeltall om kommunenes ressursbruk og tjenesteyting uavhengig av finansieringskilde. KOSTRA verken kan eller skal være en eksakt tilbakemelding på bruk av statlige midler. Nøkkeltallene skal danne grunnlag for så vel statlig som kommunal styring.

Det er vanskelig å måle effektene av kommunal virksomhet entydig. Derfor må en bruke indikatorer i form av nøkkeltall når sammenhengen mellom ressursbruk og tjenesteproduksjon skal uttrykkes. Presentasjonen av nøkkeltall gjennom faktaark gir mulighet til direkte sammenlikning mellom kommuner. Faktaarkene inneholder også tidsserier som gjør det mulig for kommunene å sammenlikne egen utvikling over tid.

Vi beskriver i rapporten innholdet i KOSTRA på tjenestoområdene kommunehelse og grunnskole. Det redegjøres for hva slags informasjon som etterspørres og rapporteres på disse områdene og for indikatorer som benyttes som mål for kommunal tjenesteyting.

Rammetilskuddet fra staten inngår som en del av kommunenes frie inntekter. Det innebærer at inntektene kan disponeres fritt av kommunene uten andre

---

bindinger fra staten enn de som er gitt i lov- og regelverk. Det foregår derfor ikke resultatrapportering fra rammetilskuddet ut over KOSTRA.

Rapporteringen fra øremerkede tilskudd skal så langt det er mulig omfattes av KOSTRA. I noen tilfeller kan det likevel være behov for særskilt rapportering knyttet til øremerkede tilskudd. To øremerkede tilskuddsordninger med særskilt rapportering beskrives i rapporten. Det er tilskudd til psykisk helsevern i kommunene og tilskudd til skolefritidsordningen. Med øremerkede tilskudd ønsker staten en mer direkte styring på det aktuelle området. Det er for slike ordninger viktig å få et mer fullstendig bilde av tilstand og utviklingstrekk. Rapporteringen omfatter derfor generelt mer – og er mer detaljert – enn for ordninger som omfattes av rammetilskuddet. For de to nevnte stilles det klare krav til hva som skal rapporteres når og på hvilken måte. Et sentralt trekk er at det rapporteres overveiende kvantitative data. Til sammen er dette indikatorer for omfanget av tjenestene og behovsdekningen. Disse faktorene sier ikke så mye direkte om kvaliteten eller innholdet i tjenestene, men er indikasjoner på slike forhold.

Kommuneøkonomiproposisjonen, departementenes budsjettproposisjoner og særskilte redegjørelser er de viktigste rapporteringskanaler til Stortinget. Rapporteringen består av generelle tilstandsvurderinger supplert med kvantitative data.

I rapporten drøftes viktige kjennetegn ved resultatrapporteringen fra kommunene. Følgende punkter framheves:

- Resultatrapporteringen fra kommunen må ses i sammenheng med andre styringsvirkemidler og informasjonskanaler i forholdet mellom kommuner og staten
- Resultatrapporteringen har som mål å bidra til relevant styringsinformasjon både for staten og for kommunene selv
- Nasjonale mål for kommunenes ansvarsområder er ofte generelt formulert, og det er derfor vanskelig å etablere gode resultatmål for de kommunale tjenestene
- Rapporteringen gjennom KOSTRA er konsentrert om kvantitative data. Det benyttes indikatorer som danner grunnlag for videre analyse og vurderinger i forhold til innhold og kvalitet i det kommunale tjenestetilbudet
- Også for den særskilte rapporteringen fra de øremerkede tilskuddene er det fokus på kvantitative data
- Rapporteringen både for rammetilskuddet og øremerkede tilskudd må karakteriseres som omfattende og detaljert.

---

## 2 Innledning

### 2.1 Bakgrunn

Statskonsult har fått i oppdrag av NORAD å kartlegge resultatrapporteringen på utvalgte sektorer i Norge.

Som følge av økte forventninger om dokumentasjon av resultater i bistands arbeidet og en omlegging til bistand gjennom sektorprogrammer, står NORAD overfor nye krav til resultatrapportering. For å møte disse kravene har NORAD igangsatt et arbeid for å avklare hvordan rammene for framtidig resultatrapportering skal utformes.

Som et grunnlag for dette arbeidet ønsker NORAD en kartlegging av hvordan resultatrapportering håndteres på andre sektorer i Norge. NORAD og Statskonsult har kommet fram til at det er hensiktsmessig å avgrense prosjektet til rapporteringen fra kommunene til staten.

### 2.2 Formålet med prosjektet

Formålet med prosjektet er å kartlegge resultatrapporteringen fra kommunene til staten. Prosjektet vil omfatte rapporteringsrutiner innenfor sektorene helse og utdanning. Hensikten er å bidra til et sammenlikningsgrunnlag for utformingen av resultatrapporteringen i norsk bistandssamarbeid.

I 1994 ble KOSTRA-prosjektet (Kommune–Stat–Rapportering) igangsatt. Krav om innrapportering basert på KOSTRA vil gjelde for alle kommuner og fylkeskommuner fra og med regnskaps- og rapportåret 2001. KOSTRA har som overordnet mål å framskaffe relevant, pålitelig, aktuell og sammenliknbar styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Et sentralt aspekt ved Statskonsults kartlegging er derfor å beskrive prinsipper og innhold i KOSTRA.

Videre vil vi gjennomgå særskilt rapportering for en ordning med øremerket tilskudd på hver av de to utvalgte sektorene. Hensikten er å eksemplifisere de krav som stilles til oppfølging og rapportering for denne typen tilskudd.

I prosjektet vil vi innholdsmessig fokusere på følgende punkter:

Omfanget av og innholdet i resultatrapportering fra kommunene til staten

Hvilke typer resultater som fokuseres, hvilke målformuleringer og resultatforventninger som finnes fra statlig hold

Hvilke typer resultater som rapporteres

Muligheter til å identifisere statens bidrag til resultater innenfor sektorer som mottar ramme- eller øremerkede tilskudd

---

Hvilke metoder som brukes for å måle og rapportere om resultater

Rapportering til Stortinget

## 2.3 Metodeopplegg og datakilder

For at kartleggingen skal kunne tjene som sammenlikningsgrunnlag for utformingen av resultatrapporteringen i norsk bistandssamarbeid, er det viktig at beskrivelsen av rapporteringsrutinene fra kommunene er relativt detaljert. Ønsket detaljeringsnivå kan bare oppnås ved å velge ut et mindre antall sektorer. Valget av sektorene helse og utdanning har sammenheng med at dette også utgjør viktigesatsingsområder innenfor bistandssamarbeidet.

Kartleggingen av resultatrapporteringen er i hovedsak basert på gjennomgang av eksisterende skriftlig materiale. Materialet omfatter rapporter fra forskningsmiljøer og fra Statskonsult som berører temaet styring og rapportering mellom kommunalt og statlig nivå. Videre er lover, forskrifter, ulike regelverk, aktuelle stortingsdokumenter og andre offentlig tilgjengelige strategi- og bevilgningsdokumenter benyttet.

Det skriftlige materialet er supplert med intervjuer i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet. Hensikten med intervjuene har vært å få utdypende kommentarer til innholdet i de ulike styringsdokumentene, og å få departementenes kommentarer til den eksisterende rapporteringen.

---

## 3 Forholdet mellom kommuner og staten

### 3.1 Innledning

Forholdet mellom statlig styring og kommunalt selvstyre er et sentralt tema når kommunenes resultatrapportering til staten skal belyses. I dette kapitlet omtaler vi derfor generelle prinsipper for statlig styring av kommunesektoren.

I St. prp. nr. 69 (1998–99) Om kommuneøkonomien mv. 2000 opplyses det at statlige overføringer utgjorde 39 prosent av kommunesektorens samlede inntekter i 1998. Rammetilskuddet utgjorde 25 prosent og de øremerkede tilskuddene 14 prosent av de samlede inntektene. Til sammenlikning utgjorde skatt kommunesektorens største inntektskilde med 47 prosent<sup>1</sup>.

### 3.2 Statlig styring av kommunesektoren

Kommunenes rett til selv å foreta egne prioriteringer er en viktig del av det norske demokratiet. Staten har ingen direkte instruksjonsmyndighet overfor kommuner og fylkeskommuner.

Det er likevel slik at staten har et overordnet ansvar overfor den virksomhet som foregår i kommunene. I St. meld. nr. 23 (1992–93) Om forholdet mellom staten og kommunane er det skissert fem hovedmål for statlig styring overfor kommunesektoren

- behovet for en likeverdig fordeling mellom individer, samfunnsgrupper og mellom ulike geografiske områder
- hensynet til nasjonaløkonomien
- rettssikkerhet
- hensynet til en samordnet og omstillingsorientert forvaltning
- hensynet til en bærekraftig utvikling

Videre i samme stortingsmelding skilles det mellom tre typer virkemidler staten benytter i styringen av kommuner

- lovbasert styring
- økonomiske ordninger (skatter, gebyrer, ulike tilskudd)
- andre tiltak

Kommunenes virksomhet og oppgaver reguleres blant annet gjennom lovverk vedtatt av Stortinget. Hensikten med en relativt omfattende lov- og regelverkstyring av kommunesektoren er å sikre at nasjonale målsettinger og hensyn ivaretas på en likeverdig måte i alle kommuner. Omfanget av statlig regelverkstyring varierer sterkt mellom ulike sektorer.

---

<sup>1</sup> Inntektene er her korrigert for arbeidsmiljøtiltak og tilskudd til flyktninger mv, renteinntekter og interne bygg og anleggsgebyrer.



---

Staten regulerer også kommunenes økonomiske rammer. Kommunene har sin viktigste inntektskilde i skatter. Stortinget fastsetter hvert år maksimalsatser for inntekts- og formuesskatten. I tillegg er kommunesektoren avhengig av statlige overføringer både i form av ramme og øremerkede tilskudd.

Andre styringsvirkemidler inkluderer signaler om nasjonale mål og prioriteringer gjennom for eksempel handlingsplaner og krav til kommunale planverk. Videre kan nevnes mål- og resultatstyring, forsøk og forskningsvirksomhet. Dette vil vi komme nærmere tilbake til under beskrivelsene av de utvalgte sektorene.

### **3.2.1 Statlig styring på områdene helse og utdanning**

#### **Helse**

Kommunenes oppgaver og ansvar på helseområdet er regulert i et omfattende lov og regelverk. Viktigst i forhold til primærkommunenes ansvarsområde er lov av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene (kommunehelsetjenesteloven). Øvrig regelverk er i hovedsak hjemlet i denne loven.

Kommunehelsetjenesten skal omfatte følgende oppgaver<sup>2</sup>:

fremme helse og forebygge sykdom, skade eller lyte med tiltak organisert som miljørettet helsevern, helsestasjonsvirksomhet, helsestjenester i skoler, opplysningsvirksomhet og helsetjenester for innsatte

diagnose og behandling av sykdom, skade eller lyte

medisinsk attføring

pleie og omsorg

For å kunne løse disse oppgavene, skal kommunene sørge for at følgende deltjenester foreligger

allmennlegetjeneste, herunder også legevaktjeneste

fysioterapitjeneste

sykepleie, herunder helsesøstertjeneste og hjemmesykepleie

jordmortjeneste

sykehjem eller boform for heldøgns omsorg og pleie

medisinsk nødmeldetjeneste

Videre presenteres nasjonale mål og prioriteringer for helsepolitikken i det årlige rundskrivet Styrings- og informasjonssystemet for helse- og sosialtjenesten i kommune (Hjulet). I rundskrivet heter det at styrings- og informasjonshjulet er Sosial- og helsedepartementets mål- og resultatstyrings-system for helse- og sosialtjenestene i kommunene. Hjulet skal bidra til å sikre

---

<sup>2</sup> Jf Kommunehelsetjenesteloven § 1-3.

---

kommunal oppfølging av nasjonale mål og prioriterte områder. Systemet vil nå baseres på data fra KOSTRA og på registeropplysninger.

Innenfor helseområdet eksisterer det også en rekke øremerkede tilskudd til kommunene. Eksempler er tilskudd til psykisk helsearbeid i kommunene, til utvikling av sosialtjenesten og rusmiddeltiltak og til forebyggende og kompetansegivende tiltak.

Statlig tilsyn med helsetjenester er lovfestet, og Statens Helsetilsyn har det overordnede faglige tilsynet med helsetjenesten. Det statlige tilsynet og kontrollen med kommunenes helsetjenester foretas i stor grad av fylkeslegen, som er underlagt Statens Helsetilsyn. Fylkeslegen er i lov om tilsyn med helsetjenesten blant annet pålagt å

føre tilsyn med alt helsevesen og alt helsepersonell i fylket

medvirke til at lover, forskrifter og retningslinjer for helsetjenesten blir kjent og overholdt

påse at alle som yter helsetjenester har et internkontrollsystem og fører kontroll med egen virksomhet

## **Utdanning**

Opplæringsvirksomhet i grunnskolen er regulert i lov av 17. juli 1998 nr. 61 Om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven). Loven gjelder både offentlige og private skoler. Loven slår fast at det er en kommunal oppgave å drive grunnskoler.

Det finnes en svært omfattende forskrift til opplæringsloven. Paragraf 11 i forskriften fastslår at opplæringen skal være i samsvar med Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen. Læreplanene har selv status som forskrifter og er derfor bindene for kommunene. Samlet omfatter regelverket blant annet

den enkeltes rett og plikt til grunnskoleopplæring  
rett til spesialundervisning  
innhold i opplæringen og krav til elevvurderinger  
krav til undervisningspersonalet i skolene  
organisering av undervisning (blant annet klassestørrelse og alderssammensetning)  
tidsrammer for undervisningsdagen  
krav til stillinger, tjenester og funksjoner ved skolene  
krav til kompetanse for undervisningspersonell  
en rekke andre særskilte krav

Opplæringsloven slår fast at departementet skal føre tilsyn med at opplæringsvirksomheten er i tråd med loven. Departementet kan videre gi forskrifter om rapportering og evaluering av opplæringsvirksomhet som eromfattet av loven.

Statens Utdanningskontor er et statlig forvaltningsorgan med kontor i alle fylker. Utdanningskontorene har forvaltningsoppgaver i forhold til oppfølging

---

av utdanningssektoren i fylkene. Dette inkluderer tilskuddsforvaltning, veiledning og tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes oppfølging av lov- og regelverk.

Også på utdanningsområdet benytter staten øremerkede tilskudd. Selve driften av grunnskolen er imidlertid forutsatt dekket over rammetilskuddet. Av de øremerkede tilskuddene er opplæring av språklige minoriteter i grunnskolen og til skolefritidsordninger de største.

---

## 4 Prinsipper for resultatrapportering fra kommunene

### 4.1 Innledning

I dette kapitlet beskrives prinsippene som ligger til grunn for resultatrapporteringen fra kommunene til staten. Hovedvekten er lagt på presentasjon av rapporteringssystemet KOSTRA (Kommune–Stat–Rapportering).

Prinsipper og retningslinjer for resultatrapporteringen fra kommuner til staten er lagt i St. meld. nr. 23 (1992–93) Om forholdet mellom staten og kommunane.

Dersom staten skal kunne følge opp nasjonale målsettinger på områder som er kommunenes ansvar og ivareta sitt overordnede ansvar overfor kommunesektoren, er det nødvendig med en rapportering som sier noe om utviklingen i kommunene. I St. prp. nr. 69 (1998–99) Om kommuneøkonomien 2000 mv. er dette uttrykt slik:

*De overordnede statlige målene for kommuneforvaltningen er generelt utformet. I et desentralisert politisk system er dette både naturlig og nødvendig. Gjennom resultatrapportering kan en derfor vanskelig si noe eksakt om oppfyllelse av disse målene. Intensjonen er snarere å belyse utviklingen i kommunene i forhold til sentrale målsettinger.*

#### 4.1.1 Rammetilskudd og øremerkede tilskudd

Økonomiregelverket for staten regulerer at bruk av statlige midler skjer innenfor rammer og forutsetninger fastsatt av Stortinget. Det fastsetter også regler for resultatoppfølging med utgangspunkt i Stortingets utgifts- og inntektsvedtak. Finansdepartementet har i de såkalte funksjonelle krav fastsatt mer detaljerte krav for ulike deler av statlig økonomiforvaltning (jf. økonomireglementets § 2.1).

Økonomiregelverket skiller mellom to hovedgrupper av tilskudd til kommuner,

- rammetilskudd
- tilskudd til spesielle formål (øremerkede tilskudd).

**Rammetilskuddet** er en samlebetegnelse på de statlige overføringene som gis gjennom inntektssystemet til kommuner og fylkeskommuner. Rammetilskuddet utgjør – sammen med skatteinntekter – kommunesektorens såkalte frie inntekter. Det innebærer at inntektene kan disponeres fritt av kommuner og fylkeskommuner, uten andre bindinger fra staten enn de som er gitt i lov- og regelverk.

---

I vedtatt statsbudsjett for 2000 utgjør det samlede rammetilskudd til kommunesektoren om lag 51 milliarder kroner, fordelt med om lag 34 milliarder til kommunene og om lag 17 milliarder til fylkeskommunene.

Et kapittel i de funksjonelle kravene tar spesielt for seg tilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Kapitlet omhandler i første rekke de øremerkede tilskuddene. Dette fordi vanlige krav til målformulering, oppfølging, rapportering og kontroll ikke passer for rammetilskuddet, som skal finansiere oppgaver som faller inn under flere departementers ansvarsområder, uten at det er direkte sammenheng mellom oppgavene og det tilskuddet som ytes. I paragraf 12-4.1 i gis det likevel en generell beskrivelse av krav til resultat- og regnskapsinformasjon for oppgaver finansiert av rammetilskuddet eller kommunesektorens egne midler:

*Med hjemmel i vedkommende tilsynslov og tilhørende regelverk må det enkelte departement, for sine ansvarsområder, etablere systemer og rutiner for rapporteringen fra kommunene og fylkeskommunene som viser at de etterlever de lover og regler som gjelder, og ellers belyser situasjonen på vedkommende aktivitetsområder....Departementets oppfølging skal koordineres med Kommunaldepartementet, som samordner rapporteringen fra kommunesektoren til staten.*

Det ligger i selve begrepet frie inntekter, som rammetilskudd er en del av, at staten ikke krever en nøyaktig oppfølging av hvor stor andel av kommunenes utgifter innenfor en bestemt sektor som utgjøres av de statlige overføringene. Det er derfor ikke mulig eller ønskelig å identifisere statlige bidrag fra rammetilskuddet på enkeltsektorer.

**Øremerkede tilskudd** skal stimulere nærmere defnerte tjenester i kommunene. I økonomiregelverket for staten er det gitt rammer for forvaltningen av øremerkede tilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Hovedelementene i tilskuddsforvaltningen er: målsetting, oppfølgingskriterier, rapportmetoder, oppfølging og kontroll samt evaluering (jf. kap 12 i de funksjonelle kravene). Det skal blant annet foreligge regler for øremerkede tilskudd som fastlegger klare forpliktelser for tilskuddsforvalter, enten det er departementet eller en underlagt virksomhet. Reglene må inneholde krav til rapportering fra tilskuddsmottaker (jf. punkt 12-3.2 i de funksjonelle krav).

Det er også vanlig at tilskuddsforvalter setter krav til resultatrapportering i tilsagnsbrev eller rundskriv. Ved utarbeidelse av krav til slik rapportering skal det tas hensyn til de praktiske muligheter som den enkelte kommune har til å framskaffe informasjon, blant annet hvilke statistiske opplysninger som normalt utarbeides. Det må vurderes om resultatrapporteringen skal omfatte resultat av den samlede innsats på vedkommende felt, dvs. også omfatte det som er finansiert på annen måte enn med tilskudd. Rapporteringen skal foretas med hensiktsmessige intervaller, minst én gang i året (jf. punkt 12-4.2 i de funksjonelle krav).

I tillegg til rapportering av resultater skal tilskuddsmottaker også rapportere ulike typer økonomisk informasjon, for eksempel spesifiserte regnskap over

---

utgifter og inntekter ved den ordningen/tiltaket tilskuddet er gitt til (jf. punkt 12-4.3 i de funksjonelle krav).

## 4.2 KOSTRA

KOSTRA-prosjektet ble igangsatt i 1994 som en direkte oppfølging av St. meld. nr. 23 (1992–93) Om forholdet mellom staten og kommunane. Her ble det konkludert med at det var betydelige svakheter knyttet til informasjonsutveksling og rapporteringen mellom kommunene og staten. Videre viste flere undersøkelser at kommunene oppfattet rapporteringen til staten som lite effektiv og en administrativ byrde. En kartlegging foretatt av Statskonsult/Asplan Viak i 1993 viste at anslagsvis 720 årsverk og 300 millioner kroner hvert år gikk med til rapportering fra kommunene til staten<sup>3</sup>.

I løpet av 1995 ble KOSTRA utviklet med hensyn til innhold og omfang, og i 1996 ble det igangsatt et pilotprosjekt i fire kommuner. I 1998 ble det gjennomført et pilotprosjekt for den fylkeskommunale delen av prosjektet – FylkesKOSTRA. I 1999 omfattet KOSTRA 103 kommuner og fem fylkeskommuner.

Kommunal- og regionaldepartementet legger opp til at rapportering etter KOSTRA-modellen vil bli obligatorisk fra og med regnskaps- og rapportåret 2001, det vil si for rapportering som skal finne sted tidlig i 2002.

### 4.2.1 Målsetting

KOSTRA har en todelt målsetting

- å frambringe relevant, pålitelig og sammenliknbar styringsinformasjon om kommunenes prioriteringer, produktivitet og dekningsgrader
- å samordne og effektivisere rutinene og løsningene for utveksling av data, slik at statlige og kommunale myndigheter sikres rask og enkel tilgang til data. Dette innebærer blant annet at informasjonsutveksling mellom kommunene og staten skal skje gjennom elektronisk rapportering

Det understrekes at KOSTRA har som siktemål å skaffe informasjon om kommunal ressursbruk uavhengig av finansieringskilde. KOSTRA er derfor ikke begrenset til rapportering om bruk av statlige overføringer.

KOSTRA ble evaluert i av Statskonsult og Statistisk Sentralbyrå i 1997. I denne evalueringen er målsettingene for KOSTRA nærmere utdypet:

*For kommunene vil KOSTRA kunne gi  
bedre grunnlag for administrative og politiske beslutninger knyttet til  
budsjettering, brukerorientering og effektivisering av*

---

<sup>3</sup> Statskonsult/Statistisk Sentralbyrå (1997): Evaluering av KOSTRAs pilotprosjekt i 1996.

---

*tjenesteproduksjonen, bl.a. ved å sammenlikne med andre kommuner og med private løsninger  
bedre grunnlag for forvaltningsrevisjon i regi av kontrollutvalget  
innsparing knyttet til forenkling av statlig rapportering  
effektivisering av intern informasjonsressursforvaltning*

*For staten vil KOSTRA kunne gi  
bedre grunnlag for å vurdere kommunenes ressursbruk i forhold til nasjonale mål, herunder bedre grunnlag for tilsyn i regi av regional statsforvaltning  
mer effektiv datautveksling mellom kommunene og staten  
mer relevant og pålitelig offisiell statistikk  
bedre analyser av kommunale utgiftsbehov som underlag for inntektssystemet og kostnadsberegninger av reformer*

Kommunal- og regionaldepartementet understreker at rapporteringen fra kommunene gjennom KOSTRA skal ivareta flere formål<sup>4</sup>:

- Oppfølging av kommunens finansielle status (økonomisk situasjon)
- Oppfølging av kommunens tjenesteyting og prioriteringer i forhold til nasjonale mål
- Oppfølging av produktivitetsutvikling i den kommunale tjenesteproduksjon

En viktig målsetting og en forutsetning for det ovennevnte, er at KOSTRA skal gjøre det mulig å kople økonomiske opplysninger med data om tjeneste produksjon, resultater, brukere og målgrupper.

Det er videre en forutsetning for prosjektet at det skal frambringe relevant styringsinformasjon både for staten og kommunene selv.

#### **4.2.2 Rapporteringen i KOSTRA**

For hver av tjenesteområdene som omfattes av KOSTRA, er det etablert grupper som arbeider med å utvikle den innholdsmessige delen av prosjektet. Innholdet i rapporteringen bestemmes av ansvarlig fagdepartement etter forslag fra disse arbeidsgruppene.

**Regnskapsrapportering** i KOSTRA forutsetter at kommunenes eksternregnskap legges opp etter felles mal. Kommunal- og regionaldepartementet har utarbeidet forsøksforskrifter for gjennomføringen av KOSTRA i kommunene. I forskriften utdypes hvilke behov staten har for å kunne følge opp kommunens

---

<sup>4</sup> KOSTRA rammeverk for 1998- kommunene. Kommunal og regionaldepartementet (1998).

---

ressursbruk og for å kunne foreta analyser av ressursbruken i forhold til omfang og kvalitet på tjenesteproduksjonen<sup>5</sup>.

Etter de gamle regnskapsforskriftene skal kommunens utgifter grupperes etter formål. I KOSTRA knyttes alle oppgaver og all ressursbruk til funksjoner. Hensikten med funksjonskontoplanen er å etablere et entydig og sammenliknbart grunnlag for kommunenes ressursbruk på ulike områder.

Eksempler på funksjoner er grunnskole, førskole, skolefritidstilbud, diagnose/ behandling/rehabilitering, forebyggende arbeid innenfor helse- og sosialsektoren, forbygging ved skoler og helsestasjoner. Det finnes detaljerte beskrivelser for hvilke typer utgifter som skal føres under den enkelte funksjon.

**Resultat/tjenesterapportering** skal omfatte informasjon om produksjon, aktiviteter og brukere av de kommunale tjenestene innenfor ulike kommunale tjenesteområder. For regnskaps- og rapporteringsåret 1999 omfatter KOSTRA 11 tjenesteområder: barnehager, barnevern, brann- og ulykkesvern, grunnskole, kommunehelsetjeneste, kultur-, barne- og ungdomstiltak, natur og nærmiljø, pleie og omsorg, samferdsel, sosialtjenester samt vann, avløp og renovasjon.

Tjenesterapporteringen omfatter data på tre nivåer,

- individdata
- institusjonsdata
- kommunedata.

Det foreligger en målsetting om å begrense rapporteringen av data under kommunenivå.

#### **4.2.3 Indikatorer og faktaark**

Sammenstilt skal regnskaps- og tjenesterapporteringen kunne gi relevant styringsinformasjon om dekningsgrader, produktivitet og prioriteringer i den kommunale tjenesteproduksjonen.

Statistisk Sentralbyrå (SSB) bearbeider det innrapporterte datamaterialet, og utarbeider en statistikk som presenteres i form av et faktaark. Det er informasjonen i faktaarkene som er sluttproduktet i KOSTRA.

Det er vanskelig å måle effektene av kommunal virksomhet entydig. Dette innebærer at en må bruke indikatorene i form av nøkkeltall når sammenhengen mellom ressursbruk og tjenesteproduksjon skal uttrykkes. Det må selvfølgelig også foretas en utvelgelse med hensyn til hvilken type informasjon kommunene skal rapportere.

---

<sup>5</sup> Forskrifter for forsøk med alternativ rapportering av økonomi og tjenestedata. Fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet 29. oktober 1999.



---

Presentasjonen av nøkkeltall gjennom faktaarkene gir mulighet til direkte sammenlikning mellom kommuner. Faktaarkene vil også inneholde tidsserier som gjør det mulig for kommunene å sammenlikne egen utvikling over tid.

Det heter i KOSTRAs prosjektplan for 2000–2002 at nøkkeltall til statlige styringsformål som hovedregel skal formidles fra SSB som aggregerte kommunedata. Det ligger imidlertid muligheter i det innsamlede materialet til å produsere faktaark og foreta analyser på flere detaljeringsnivåer. Dette er framhevet som et område der KOSTRA kan videreutvikles av blant andre SSBs prosjektledelse innenfor den fylkeskommunale delen av KOSTRA.

Denne muligheten til å hente ut informasjon på ulike detaljeringsnivåer vil kunne bidra til at KOSTRA kan innebære styringsinformasjon både på statlig og på kommunalt nivå. Innenfor kommunen vil en også ha behov for forskjellig nivå på styringsinformasjonen. Rådmannsnivået vil for eksempel ikke ha behov for så detaljert informasjon som den enkelte fagsektor.

#### **4.2.4 Rutiner for datautveksling**

Både regnskaps- og tjenesterapporteringen skjer i hovedsak via elektroniske skjemaer til SSB én gang i året. Dette fordrer at kommunene har tatt i bruk og fått opplæring i de IT-løsninger som er etablert særlig for KOSTRA. Deler av tjenesterapporteringen skjer ved filuttrekk fra fagsystemer i de kommuner der dette finnes. I tillegg henter SSB opplysninger direkte fra sentrale dataregistre.

Data som rapporteres til KOSTRA og ulike registre er forsøkt samordnet, slik at kommunene (og institusjonene) kun skal rapportere samme data én gang.

Frist for rapportering av tjenestedata for 1999 fra kommunene til SSB er 15. februar 2000. Allerede 15. mars 2000 skal SSB ha tilbakeført data i form at faktaark. Dette vil være ureviderte tall. Kommunene vil kunne sende inn opprettet materiale fram til 15. mai, samtidig som SSB reviderer sitt tallmateriale. Dette er en viktig forbedring i forhold til tidligere rapportering, der et ankepunkt var at tilbakemeldingen av det sammenstilte materialet tok for lang tid. Dataene ble foreldet og dermed lite relevante i styringssammenheng både mellom staten og kommunen og internt i kommunene.

De IT-løsninger og den struktur som etableres for overføring av data fra kommunene til SSB i forbindelse med KOSTRA, vil også kunne benyttes til overføring av andre data enn det somer beskrevet som KOSTRA-data. I prosjektplanen for 2000–2002 er dette uttrykt slik:

*KOSTRA er å betrakte som en overbygning over (hele eller deler av) ulike sektorsystemer, der det gjøres tilpasninger basert på en felles (funksjons) struktur slik at ulike typer data kan koples sammen med nøkkeltall. Eksempler er at GSI er tjenstedelen av KOSTRA innenfor grunnskolen, GERIX tilsvarende innenfor pleie- og omsorg. Dersom slike fagsystemer i dag inneholder rapportering av økonomidata, forutsettes denne rapporteringen kuttet ut og istedenfor dekket opp av kommuneregnskapet. I*

---

*noen grad vil også fagsystemene kunne inneholde data som ikke omfattes av KOSTRA.*

#### **4.2.5 Forholdet mellom KOSTRA og andre rapporteringsformer**

I prosjektplanen for KOSTRA 2000–2002 heter det:

*KOSTRA skal i utgangspunktet dekke rapporteringsbehovet knyttet til den statlige oppfølgingen av øremerkede tilskudd i samsvar med økonomi regelverket. Alle større øremerkede tilskudd til drift som gjelder alle kommuner og som løper over flere år skal derfor inkluderes. I noen tilfeller kan det likevel være behov for særskilt rapportering knyttet til øremerkede tilskudd. Dette kan for eksempel være tilskudd avgrenset til spesielle prosjekter, til et begrenset antall kommuner eller tilskudd som er avgrenset til en kort tidsperiode. Det kan også være aktuelt med særskilt regnskapsrapportering knyttet til øremerkede tilskudd. Slik særskilt rapportering omfattes ikke av KOSTRA.*

I forbindelse med programmet Et enklere Norge vedtok regjeringen i desember 1999 at rapporteringen av alle øremerkede tilskudd skal ses i sammenheng med KOSTRA. Konkret betyr det at arbeidsgruppene knyttet til de ulike tjenestemålingene i KOSTRA, skal ha et ansvar for å samordne rapporteringen for alle øremerkede tilskudd og KOSTRA, slik at det ikke oppstår krav om dobbelrapportering.

Riksrevisjonens undersøkelse av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene (Dokument 3:5 (1999–2000)) slår fast at en stor andel av statlige tilskuddsordninger til kommunene enten gis til mindre enn 100 kommuner eller er tidsbegrensede. Riksrevisjonen mener videre at dersom KOSTRA skal kunne ivareta departementenes behov for rapportering på de øremerkede områdene, må det utvikles en mer spesifisert og detaljert funksjonsinndeling enn i dag. Dagens funksjonsinndeling dekker ikke rapporteringskravene for de øremerkede tilskuddene.

Ut over overordnet styringsinformasjon i KOSTRA trenger statlige myndigheter på en rekke områder informasjon for å kunne ivareta tilsyns og kontrollfunksjoner. Dette gjelder eksempelvis informasjon som er nødvendig for å kontrollere disponering av øremerkede tilskudd. KOSTRA ivaretar ikke alle disse behovene.

På denne bakgrunn er det rimelig å anta at tilleggsrapportering ut over KOSTRA vil forekomme også i årene framover. Dette vil kunne være tilfellet blant annet i forhold til ulike øremerkede tilskudd, handlingsplaner/reformer som vil kreve særlig oppfølging, regional statsforvaltnings selvinstituerte statistikkinnstillinger, forskningsinnsamlinger, statistikkinnstilling til statlige registre osv.

Det ligger imidlertid i KOSTRAS grunnidé at den samlede kommune- og statrapporteringen holdes på et rimelig nivå. Det er derfor en målsetting at

---

KOSTRA – blant annet gjennom et felles rapporteringstidspunkt – vil bidra til å unngå dobbelrapportering. Ved utformingen av rapporteringsordninger for øremerkede ordninger må en se informasjonsbestillingen i forhold til de opplysninger som allerede samles inn via KOSTRA.

#### **4.2.6 Erfaringer fra gjennomgangene av pilotprosjektene til KOSTRA**

Statskonsult har evaluert pilotprosjektene både til KOSTRA og FylkesKOSTRA.

Gjennomgangen av KOSTRAs pilotprosjekt i 1996 er utført i samarbeid med Statistisk Sentralbyrå. En slutning her er at det i hovedsak er mulig å samordne eksisterende rapporteringsmetoder med KOSTRA-modellen. De utviklede faktaarkene inneholder relevante nøkkeltall. Faktaarkene gir ikke alltid all ønskelig informasjon, men den informasjon de inneholder, er relevant og gir muligheter til videre, mer dyptgående analyser. Det ble registrert visse samordningsproblemer, noe som i første rekke tilskrives fagdepartementenes ønsker om rapportering på den ene siden og KOSTRA som samordningsmodell på den andre (uenighet om sortering og gruppering av data).

Hovedkonklusjonen – både fra fagdepartementene og i rapporten – er at KOSTRA vil være et egnet virkemiddel for å nå målsettingen om relevant, pålitelig og sammenliknbar styringsinformasjon for de sentrale myndigheter.

Erfaringene fra pilotprosjektet for FylkesKOSTRA i 1998 er noe mer blandet. Pilotprosjektet var konsentrert om to sektorer – utdanning og helse. Innenfor helsesektoren er det flere sentrale aktører som stiller spørsmål ved om KOSTRA, slik prosjektet framsto i 1998, er egnet til å bidra til bedre styringsinformasjon. Denne skepsisen var mest framtrødende på institusjonsnivå (somatiske sykehus) og i departementet. På utdanningssiden var det en langt mer positiv holdning til hva FylkesKOSTRA kunne bidra med, både gjennom en bedre samordning av eksisterende rapporteringsrutiner og ved å se regnskaps- og tjenesterapportering i sammenheng.

---

## **5 Resultatrapportering på helse og utdanningssektoren**

### **5.1 Innledning**

I dette kapitlet vil vi se nærmere på resultatrapporteringen innenfor helse og utdanningssektoren. Det er den ordinære rapporteringen fra kommunene gjennom KOSTRA som beskrives.

Som redegjort for i kapittel 3, omfatter KOSTRA rapportering om kommunal ressursbruk og tjenesteproduksjon uavhengig av finansieringskilde. Det er i utgangspunktet ingen egen rapportering om anvendelsen av statlige tilskudd. Rammetilskuddet inngår som en del av kommunens frie inntekter, og det finnes ikke krav om nøyaktig rapportering om bruk av disse midlene fra staten.

Det er like fullt en interessant problemstilling i hvilken grad resultatrapporteringen fra kommunene inneholder informasjon som gir indikasjoner på resultater i forhold til nasjonale målsettinger innenfor en sektor. Rapporteringen på helse- og utdanningsområdet vil derfor ses i sammenheng med statlige målformuleringer og resultatforventninger for disse tjenestene i kommunene.

For øremerkede tilskudd vil det i visse tilfeller foretas særskilt rapportering. Dette vil vi komme tilbake til i kapittel 5.

### **5.2 Nærmere om rapporteringen på helsesektoren**

I denne sammenhengen er helsesektoren primært avgrenset til området kommunehelsetjeneste. Pleie- og omsorgstjenester vil kunne defineres som delvis å ligge innenfor helsesektoren. Her er imidlertid det vesentligste å få fram hvilke rapporteringsrutiner som foreligger på området, ikke å foreta en mest mulig korrekt avgrensning av hva som bør karakteriseres som helsetjenester i kommunene.

#### **5.2.1 Målformuleringer og resultatforventninger**

Som beskrevet i kapittel 2, er kommunenes ansvar på helseområdet regulert gjennom et relativt omfattende lov- og regelverk. Kommunehelsetjenesteloven av 19. november 1998 er den mest sentrale loven i denne sammenhengen.

Av Sosial- og helsedepartementets budsjettproposisjon for 2000 framgår det at kommunehelsetjenesten skal fremme folkehelse, trivsel og gode sosiale og miljømessige forhold. Videre skal denne tjenesten sikre at alle får hjelp til å diagnostisere og så langt som mulig behandle og rehabiliterer sykdom. Den kommunale helsetjenesten skal inngå som en del av et samlet tilbud som også inkluderer andre offentlige nivåers ansvarsområder. En godt utbygd allmenn helsetjeneste beskrives som fundamentet i det samlede helsetilbudet.

---

Sosial- og helsedepartementet presenterer i et årlig rundskriv nasjonale mål og hovedprioriteringer for helsetjenesten i kommunene. Rundskrivet er en del av det såkalte Styrings- og informasjonshjulet for helse- og sosialtjenesten i kommunene (Hjulet). I rundskrivet fra 1999 (I- 11/99) står det at det er en forutsetning at kommunene tar med de statlige hovedprioriteringene i sitt ordinære plan- og budsjettarbeid.

For 1999 framhever Sosial- og helsedepartementet disse hovedprioriteringene for de kommunale helsetjenestene:

- Styrke tilbudet til personer med psykiske lidelser
- Forberede fastlegeordningen
- Bedre kapasiteten og kvaliteten på pleie- og omsorgssektoren
- Rekruttere kvalifisert personell og øke kompetansen innenfor tjenestene
- Folkehelsearbeid i kommunene
- Styrking av feltet rehabilitering

I rundskriv I- 11/99 er de prioriterte områdene i ulik grad operasjonalisert gjennom konkrete mål. Punktet om å styrke tilbudet til personer med psykiske lidelser, er mest konkret med en oppstilling av flere delmål. Dette området er imidlertid i stor grad finansiert av øremerkede midler, og det kreves egen rapportering i forhold til disse. De fleste av de andre punktene innebærer også bruk av øremerkede statlige midler.

For de punktene der bruk av øremerkede midler ikke trekkes fram som et statlig virkemiddel for måloppnåelse, vises det til målsettinger i ulike politiske styringsdokumenter og kommunenes lovpålagte oppgaver. Det går fram av rundskriv I- 11/99 at en ser på KOSTRA som et system som kan bidra til god rapportering og relevant styringsinformasjon på helseområdet.

### **5.2.2 Funksjonsinndeling og informasjonsbestilling**

Funksjonsinndelingen for regnskapsrapporteringen i KOSTRA omfatter fem funksjoner som helt eller delvis omfatter utgifter til helseformål. Videre vil enkelte utgifter klassifiseres under fellesfunksjoner for administrasjon.

To av funksjonene er knyttet til forebyggende helsearbeid, én innenfor skolen og helsestasjonene (funksjon 232) og én for annet helsefremmende og forebyggende arbeid samt miljørettet helsevern (funksjon 233).

Én funksjon omfatter utgifter til diagnose, behandling og rehabilitering. Det betyr i det alt vesentlige utgifter til helsepersonell. Videre finnes to funksjoner for pleie og omsorg, henholdsvis på institusjon og i hjemmet.

For å kunne beskrive hvilken type informasjon staten etterspør fra kommunehelsetjenesten gjennom KOSTRA, har vi gjennomgått de ulike skjemaer som skal nyttes ved tjenesterapporteringen på området kommunehelsetjenester, og delvis på området pleie og omsorg.

---

På området kommunehelsetjenester skal kommunene besvare tre skjemaer:

- Personellinnsats i kommunehelsetjenesten
- Vakanser i kommunehelsetjenesten
- Aktivitet i skole- og helsestasjonstjenesten.

I det første skjemaet etterspørres antall årsverk i kommunehelsetjenesten fordelt på yrkesgrupper og tjenester (funksjoner), og hvordan fysioterapitjenesten er organisert i kommunen. På det andre skjemaet rapporteres antall ubesatte lege- og fysioterapeutstillinger og ubesatte stillinger ved skole- og helsestasjonstjenesten. Det siste skjemaet omhandler både spørsmål om aktivitet (for eksempel antall kontroller) og organisering av jordmortjenesten og helsestasjon for ungdom.

Innenfor tjenesteområdet pleie og omsorg benyttes følgende skjemaer:

- Eldresentra
- Personellinnsats i pleie- og omsorgstjenestene, samleskjema
- Institusjoner for eldre og funksjonshemmede
- Hjemmetjenester, avlastning og støttekontakt

For eldresentrene skal det registreres opplysninger om antall årsverk fordelt etter type stilling og om antall frivillige. Vider spørres det om antall brukere, sentrenes tilbud og åpningstider og liknende. Personellskjemaet for pleie og omsorgstjenesten etterspør informasjon om antall årsverk fordelt på yrkesgrupper (unntatt leger og fysioterapeuter) og tjenester (funksjoner).

Hver institusjon for eldre eller funksjonshemmede skal besvare spørsmål om hvilke tilbud de har, bygningsmessig utforming, antall plasser som disponeres av andre kommuner, antall beboere etter alder og kjønn, antall dag- og nattbrukere, antall utskrivninger av beboere siste år samt antall årsverk etter yrkesgruppe.

Det siste skjemaet kartlegger hvilke tilbud som finnes i kommunen og hvordan disse er finansiert. Videre etterspørres antall mottakere av avlastning/støttekontakt, hjemmesykepleie eller annen praktisk bistand. Det stilles også spørsmål om hvilken egenbetaling kommunen tar for denne typen tjenester.

### **5.2.3 Indikatorer og faktaark**

For rapporteringen fra kommunene i 1998 har SSB publisert tre faktaark for helsetjenester. I tillegg finnes faktaark for pleie- og omsorgssektoren som kan være av interesse for å vurdere det samlede tilbudet av helsetjenester i kommunene. Her er det imidlertid vurdert som tilstrekkelig å beskrive innholdet i de faktaarkene som spesifikt omhandler helsetjenester.

- Faktaark for forbygging – skole- og helsestasjonstjeneste (funksjon 232)

---

På dette feltet finnes såkalte behovsdata og data om målgrupper. Dette omfatter nøkkeltall om andel innbygger i ulike aldersklasser, antall innbyggere under 16 år (ytterligere oppsplittet), antall fødsler per 1000 innbyggere og antall kvinner i fertil alder. Videre antall innbyggere 0-16 år med fjernkulturell bakgrunn.

Indikatorer for *prioritering* er netto driftsutgifter for denne funksjonen per innbygger. Indikatoren er videre splittet opp på driftsutgifter per innbygger 0-6 år og 0-16 år.

*Dekningsgrader* avspeiles ved

- antall legeårsverk per 1000 innbyggere
- andel 2-åringer som har fått nærmere spesifiserte vaksiner
- andel 6- og 16-åringer som ikke har fått nærmere spesifiserte vaksiner
- antall spedbarnsundersøkelser
- antall barn med gjennomført 2- og 4-årskontroll

Antall helsesøstre per 1000 innbyggere 0-6 år og antall jordmødre per 100 fødsler brukes som mål på *produktivitet*. Indikatorene som skal reflektere *ressursbruk*, omfatter blant annet timer brukt på denne funksjonen fordelt på ulike yrkesgrupper (helsesøstre, sykepleier, jordmødre, leger osv) og brutto driftsinntekter og -utgifter.

Under overskriften aktiviteter/tjenesteproduksjon presenteres antall hjemmebesøk hos nyfødte og antall helseundersøkelser på ulike alderstrinn.

- Faktaark for forebyggende arbeid, helse og sosial (funksjon 233)

Antall innbyggere og antall uføretrygdede i kommunene brukes som uttrykk for behov og målgrupper for denne funksjonen.

Netto utgifter per innbygger brukes som indikator på kommunens prioritering av dette området.

*Dekningsgrader* uttrykkes i form av antall årsverk innenfor forebyggende arbeid, helse og sosial per 1000 innbyggere. Indikatoren splittes opp i legeårsverk, årsverk for teknisk/hygienisk personell og andre årsverk.

Brutto driftsutgifter og -inntekter er indikatorer på *ressursbruk*. Det samme er antall timer per uke brukt på denne funksjonen for ulike yrkesgrupper (leger, sykepleiere, helsesøstre, fysioterapeuter, teknisk/hygienisk personale, veterinærer, ingeniører og andre yrkesgrupper).

- Faktaark for diagnose, behandling og rehabilitering (funksjon 241)

**Kommunes behov for denne type tjenester uttrykkes gjennom**

- andel personer over 67 år
- antall uføretrygdede i forhold til antall innbyggere 20-66 år
- antall døde per 100 000 innbyggere

---

Netto driftsutgifter per innbygger brukes som indikator på kommunenes prioritering av helsetjenester knyttet til diagnose, behandling og rehabilitering.

**Indikatorer for dekningsgrader er**

antall legeårsverk per 1000 innbyggere (funksjon 233 og 241)

antall fysioterapiårsverk per 1000 innbyggere (funksjon 233 og 241).

På samme måte som for foregående faktaark, er brutto driftsutgifter og -inntekter her indikatorer på ressursbruk. Det samme er antall timer per uke brukt på denne funksjonen for ulike yrkesgrupper.

Faktaarket inneholder også opplysninger om antall innbyggere i ulike aldersklasser, antall døde siste år, antall fjernkulturelle innvandrere, antall uføretrygdede og antall mottakere av grunn- eller hjelpestønad. Disse opplysningene presenteres under overskriften *behovsdata, målgrupper og egenskaper*.

#### **5.2.4 Andre rapporteringskanaler**

Det finnes en del statistikkinnsamling i regi av statlige myndigheter om kommunehelsetjenesten som ikke ivaretas av KOSTRA.

Fylkeslegene kan foreta egne datainnsamlinger i sitt tilsynsarbeid. Videre vil statlige myndigheter kunne være interessert i kartlegginger og rapporter i forbindelse med særskilte satsingsområder og handlingsplaner. Det kan også dreie seg om faste innsamlinger til statlige registre, til forskning osv. I tillegg vil det selvsagt være krav om rapportering i forhold til øremerkede tilskudd til kommunenes helsearbeid.

Omfang og antall datainnsamlinger som ikke inngår i KOSTRA, vil variere fra år til år og mellom fylkene.

### **5.3 Nærmere om rapporteringen på utdanningssektoren**

Kommunens rapportering innenfor utdanning utgjøres av tjenesteområdet grunnskole inkludert voksenopplæring på grunnskolens område.

Det foregår ingen direkte tjenesterapportering i KOSTRA for grunnskolen. Alle tjenestedata framkommer i form at uttrekk av data fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI).

GSI er Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets informasjonssystem for grunnskolen med statistikk på skole-, kommune- og fylkesnivå. Departementet og Statistisk Sentralbyrå samarbeider om systemet, og tallene samles inn fra skoler, gjennom kommuner og Statens utdanningskontor i hvert fylke. Datainnsamlingen skjer én gang per år.



---

### 5.3.1 Målformuleringer og resultatforventninger

Statlige målformuleringer for grunnskolen og kommunenes ansvar i forbindelse med denne, finnes som tidligere nevnt i opplæringsloven med forskrifter og læreplanverket. Videre uttrykkes både mål og resultatforventninger årlig i St. prp. nr. 1.

Det overordnede målet for grunnskolen slik det er uttrykt i St. prp. nr. 1 (1999–2000), er at alle barn og unge skal få grunnskoleopplæring av høy kvalitet. Til dette er det knyttet tre delmål:

- Opplæringen skal gi elevene kunnskaper, ferdigheter og holdninger som grunnlag for videre utdanning, arbeid og deltakelse i samfunnet
- Elevene skal uavhengig av kjønn, økonomi og bosted, få en likeverdig opplæring som er tilpasset evner, forutsetninger og kulturell og språklig bakgrunn
- Elevene skal ha et trygt og godt lærings- og oppvekstmiljø, og det skal være et godt samarbeid mellom hjem og skole.

Det er lov, forskrifter og læreplanverksom skal sikre at opplæringen i grunnskolen er i samsvar med de fastlagte målene. I tillegg drives flere utviklings tiltak og programmer med sikte på å heve kvaliteten i skolen (kompetanse utvikling, program for skoleledelse, videreutvikle bruk av informasjonsteknologi i undervisningen, nye prøveformer osv). Det er grunn til å understreke at disse utviklingstiltakene i hovedsak er forutsatt finansiert av et eget øremerket tilskudd til kvalitetsutvikling av grunnskolen. I St. prp. nr. 1 (1999–2000) er det foreslått en bevilgning på om lag 275 millioner kroner til denne posten.

Læreplanverket tilkjenner innholdsmessige retningslinjer for opplæringen i grunnskolen. Dette inkluderer både generelle og overordnede mål om en enhetsskole, at en skal gi grunnleggende kunnskap og stimulere barn og unge til å være aktive og skapende, til mer detaljerte føringer for hva det enkelte fag skal inneholde og hvor stor plass de ulike fagene skal ha. I læreplanen står det at skolebasert vurdering skal gjøre det mulig å vurdere hvorvidt opplæringen og virksomheten i skolen er i samsvar med mål og prinsipper i læreplanverket.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet gir i et årlig rundskriv signaler om viktige satsingsområder for utdanningssektoren (F- 120 - 98). Satsingsområdene vil i en del tilfeller motta øremerkede tilskudd. Statens utdanningskontor (SU) har et oppfølgingsansvar for satsingsområdene som går fram av departementets årlige rundskriv. GSI utgjør sammen med særskilt innhentede opplysninger grunnlaget for rapporten fra Statens utdanningskontor i hvert fylke om kommunenes oppfølging på grunnskolenivå.

---

### 5.3.2 Funksjonsinndeling og informasjonsbestilling

*Regnskaprapporteringen* på utdannings siden lar seg relatere til fem rene funksjoner. Videre skal enkelte utgifter føres på fellesfunksjoner for administrasjon.

Den mest omfattende og sentrale funksjon er 202 Grunnskole, som er en samlepost. Den omfatter blant annet utgifter til undervisning av barn i grunnskolen, til administrasjon i skolen, etterutdanning for lærere og avtalefestede ytelser, PPT- tjenester, kontordrift, skole- og undervisningsmateriell og annet utstyr.

De øvrige funksjoner på utdanningsområdet er 213 Voksenopplæring (opplæring av personer over 15 år uten fullført grunnskole), 214 Spesialskoler, 215 Skolefritidstilbud og 222 Skolelokaler og skyss.

Som tidligere beskrevet, er det ingen egen *tjenesterapportering* på området utdanning. Denne rapporteringen fanges opp gjennom GSI. Ved rapportering til GSI for 1999 skal det gis informasjon om

- klasser, elever og minstetimetall
- årstimer
- bemannings og årsverk
- spesialundervisning
- språklige minoriteter
- målform
- tilvalgsfag
- elever til og fra kommunen
- skolefritidsordning
- diverse opplysninger

For voksenopplæring på grunnskolen område skal følgende opplysninger inngå i informasjonsinnsamlingen

- elevtall
- årstimer
- bemannings og årsverk
- spesialundervisning
- elever til og fra kommunen.

### 5.3.3 Indikatorer og faktaark

Faktaarket for grunnskolen er framkommet ved å sammenstille utgifter til funksjonene i KOSTRA som er relevante for grunnskolen, med opplysninger fra GSI.

Kommunenes *prioritering* av grunnskolen uttrykkes gjennom nettoutgifter per innbygger til dette formålet samlet, til undervisning og lokaler til skoleskyss og

---

skolefritidsordning. De samme kategoriene er videre utdypet gjennom nettutgifter per innbygger i aldersgruppen 6–15 år.

Indikatorer for *dekningsgrader* er blant annet andel elever i vanlig grunnskole av alle innbyggere i aldersgruppen 6-15 år. Videre finnes opplysninger om antall elever fra språklige minoriteter og hvor mange av disse som får morsmål opplæring, antall elever som får spesialundervisning og antall elever i spesial skoler i forhold til totalt antall elever i grunnskolen. Andre indikatorer er andel elever som får skoleskyss og antall plasser i skolefritidsordninger (SFO) i forhold til antall innbyggere i aldersgruppen 6–9 år.

Produktivetsindikatorer er driftsutgifter per kommunal bruker, utgifter til kommunale skoler per bruker, utgifter til henholdsvis undervisning, lokaler, inventar og utstyr per kommunale bruker. Det presenteres også tall for antall elever per undervisningsrelatert årsverk.

Videre deles indikatorer for *produktivitet* etter hvilke funksjoner innenfor tjenesteområdet grunnskole de skal belyse. For funksjon 202 Grunnskole vektlegges indikatorer om utgifter per minstetimetall og per elev, gjennomsnittlig klassestørrelse og årstimer ut over minstetimetall per klasse og elev. Funksjon 222 Skolelokaler og skyss har indikatorer som viser gjennomsnittlig antall elever og antall klasser per skole, samt utgifter per elev som får skoleskyss. Indikatorer som skal vise til produktivitet innenfor SFO (funksjon 215) er utgifter per bruker, andel brukere med oppholdstid over 15 timer per uke, og fordeling av finansiering mellom stat, kommune og foresatte.

Indikatorer for *ressursbruk, aktiviteter/tjenesteproduksjon, brukere, målgrupper* og såkalte *behovsdata* varierer også med de ulike funksjonene som inngår i tjenesteområdet grunnskolen. Vi vil her beskrive de indikatorene som relaterer seg til undervisning i og drift av grunnskolen (funksjon 202).

*Ressursbruk* uttrykkes gjennom ulike indikatorer for timetall og årsverk (for administrativt, teknisk og undervisningspersonale). Andre indikatorer er brutto utgifter og inntekter og utgifter til inventar/utstyr, undervisningsmaterieell, kjøp av tjenester, overføringer, arbeidsgiveravgift med mer. Videre presenteres tall for gjesteelever fra og i andre kommuner.

Indikatorer for aktivitet/tjenesteproduksjon er antall kommunale og private skoler, samt totalt timetall ved de kommunale skolene. *Brukere* av grunnskolen gjenspeiles ved tall for antall klasser på ulike årstrinn og antall elever i alt, og splittet på kjønn og klasstrinn.

Det finnes videre egne indikatorer for ressursbruk, brukere og behov for den delen av grunnskolefunksjonen som omfatter spesialundervisning og andre kommunale styrkingstiltak.

På samme måte finnes det indikatorer for behov, målgrupper, brukere og ressursbruk for områdene voksenopplæring, spesialskoler og institusjonsskoler, SFO, skolelokaler og annen tilrettelegging (skyss og innkvartering).

---

### 5.3.4 Andre rapporteringskanaler

Det er viktig å understreke at statlige myndigheter skaffer seg informasjon om utviklingen og ressursbruk for grunnskolen gjennom andre kanaler enn KOSTRA. Dette gjelder spesielt rapportering i forhold til øremerkede midler, og regional statsforvaltnings oppfølging og tilsyn av utdanningssektoren.

Statens utdanningskontor i hvert fylke utarbeider årlige tilstandsrapporter om grunnskolen. Departementet utarbeider en årlig mal for denne rapporteringen, som blant annet skal inneholde vurderinger om kvalitative sider ved grunnskoleundervisningen.

Samlet gir denne informasjonen et mer utfyllende bilde enn rapporteringen gjennom KOSTRA.

---

## 6 Rapportering i forhold til to øremerkede tilskudd

### 6.1 Generelt om øremerkede tilskudd

Øremerkede tilskudd har som formål å stimulere produksjonen av bestemte kommunale og fylkeskommunale tjenester. Ofte er slike tilskudd benyttet ved oppbygging av nye tjenester eller spesiell satsing på bestemte sektorer eller tiltak. Vi har valgt å vise to eksempler på øremerkede tilskudd, et fra hver av sektorene helse og utdanning. For begge disse tilskuddsordningene foreligger det rapportmateriale fra kommunene. Eksemplet fra helsesektoren er tilskudd til psykisk helsevern i kommunene. Fra utdanningssektoren har vi brukt tilskudd til skolefritidsordninger som eksempel.

Øremerkede tilskuddsordninger har et krav om at kommunene må rapportere for å få tilskudd. Som regel vil departementet selv eller et underlagt organ ha spesifisert hva som skal rapporteres når og på hvilken måte. Ordningene med tilskudd til psykisk helsevern og skolefritidsordninger er nettopp slike, og rapporteringen inneholder derfor i utgangspunktet det som er bestilt eller etterspurt informasjon fra departementet. Det er selvsagt mulig at opplysningene i rapporteringen kan være beheftet med feil eller mangler, blant annet vil dette avhenge av utforming av rapportskjema, kvaliteten på dataene, rapportsystemets kontrollerbarhet, og oppfølging/kontroll fra departement/direktorat. Vi har ikke vurdert denne siden av rapporteringen i de to nevnte ordningene.

Som tidligere nevnt skal større øremerkede tilskudd som gjelder alle kommuner, i prinsippet inkluderes i KOSTRA. For begge tilskuddsordningene som omtales her, foreligger det derfor en målsetting om slik inkludering.

### 6.2 Tilskudd til psykisk helsevern i kommunene

Sosial- og helsedepartementet (SHD) har på statsbudsjettets kapittel 743, post 62 (tidligere kap. 761, post 62) et øremerket tilskudd til psykisk helsearbeid i kommunene. I 1999 var tilskuddet på 564 millioner kroner, i 2000 er det bevilget 655,1 millioner kroner. Dette tilskuddet er ett av flere tiltak for å bedre tjenestetilbudet til personer med psykiske lidelser.

SHD får informasjon om kommunenes bruk av midlene ved at kommunene sender inn et rapporteringsskjema én gang i året. Statskonsult har evaluert tilskuddsordningen gjennom å analysere rapportmateriale fra kommunene om bruken av tilskuddet, og gjennom å intervju representanter for målgruppen og et utvalg kommuner om ulike sider ved ordningen<sup>6</sup>. Det overordnede formålet med prosjektet var å belyse hvorvidt det øremerkede tilskuddet er et tjenlig virkemiddel for å bedre livskvaliteten for personer med psykiske lidelser.

---

<sup>6</sup> Statskonsults rapport 1998: 9 Øremerket tilskudd til psykisk helsevern i kommunene

---

Opplysningene nedenfor om resultatrapporteringen for denne ordningen er i det alt vesentlige basert på vår egen rapport i tillegg til den omtalen som er gitt av ordningen i statsbudsjettet 1997,1998,1999 og 2000, jf. St. prp. nr. 1 for SHD.

### 6.2.1 Målformuleringer, resultatforventninger og typer resultater

Som nevnt er hovedformålet med tilskuddsordningen styrking av tjenestetilbudet for personer med alvorlige psykiske lidelser og forebygging av psykososiale problemer blant barn og unge. De mer konkrete mål, oppgaver og resultater for ordningen er gradvis utviklet og utvidet gjennom de årene som er gått siden ordningen ble etablert i 1995. Oppgaver som har vært prioritert, er

- å opprette stillinger for personell som er kvalifisert til å jobbe med personer med alvorlige psykiske lidelser samt heve det faglige nivået/kompetansen
- å etablere tilbud på dagtid
- å få til tettere samarbeid med arbeidsmarkedsetaten
- å skaffe oversikt over behov og planlegge utbygging av tilbudet til personer med psykiske lidelser
- å gi bo-, aktivitets-, pleie- og omsorgstilbud til pasienter med langvarige psykiske lidelser utenfor institusjon
- å styrke samarbeidet mellom kommune og fylkeskommune om personer som har behov for tjenester både fra kommune og fylkeskommune

Kommunene rapporterer til fylkeslegen på et særskilt skjema om bruken av tilskuddet. Fylkeslegen sammenfatter resultatene og sender dem til departementet. Et utvalg av opplysningene blir systematisert og gjengitt i sammenlikningstall for kommunene, jf. *Nøkkeltall 15 Kommunale tiltak som ledd i tilbudet til mennesker med psykiske lidelser* i Styrings- og informasjons-systemet for helse- og sosialtjenesten i kommunene (jf. omtalen av Hjulet i punkt 3.2.6). Gjennom årlig oppdatering av disse opplysningene kan både departementet og kommunene vurdere utviklingen og forskjeller kommunene imellom.

Resultatmål er

- antall personer i dagtilbud
- antall personer med støttekontakt
- antall deltakere i arbeidsmarkedstiltak
- antall personer med spesielle botilbud

Tallene er standardisert for antall innbyggere i kommunene.

---

Før iverksetting av brukertiltakene, må det iverksettes andre tiltak. Rapport informasjonen inneholder opplysninger om følgende virkemidler:

- Pengebruk, definert som andel benyttede midler i et bestemt år av tildelte midler i samme året
- Stillinger, definert som nye stillinger i et bestemt år for særlig kvalifisert personell per 1000 innbyggere
- Planstatus, definert til om kommunen har vedtatt eller ikke vedtatt psykiatriplan
- Samarbeid, definert til om kommunen samarbeider med arbeidsmarkedsetaten (uavhengig av om det har resultert i etablering av arbeidsplasser)

Opplysningene kan oppfattes som rapporter fra milepæler i en effektkjede. Det må foreligge penger før det kan opprettes stillinger og kompetanse i kommunen er nødvendig for å kunne vurdere behovene og lage en plan, det foreligger en plan før det utarbeides tiltak, osv. Dette kan også ses som indikatorer på kvaliteten i tilbudene.

### **6.3 Tilskudd til skolefritidsordninger**

Kirke-, undervisnings-, og forskningsdepartementet (KUF) har på statsbudsjettets kapittel 221, post 63 et øremerket tilskudd til kommunene til skolefritidsordninger. I 1999 var tilskuddet på om lag 325 millioner kroner. I 2000 er det bevilget snaut 427 millioner kroner, hvorav nesten 28 millioner kroner tildeles over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett som del av forsøket med rammefinansiering av øremerkede tilskudd i 20 kommuner.

Det er Statens utdanningskontor i fylkene som forvalter ordningen. Kommunene rapporterer til Statens utdanningskontor og rapportmaterialet inngår i Grunnskolens informasjonssystem (GSI).

Opplysningene nedenfor om resultatrapporteringen for denne ordningen er i det alt vesentlige basert på den omtalen som er gitt av ordningen i statsbudsjettet 1997, 1998, 1999 og 2000 for KUF, jf. St. prp. nr. 1 for SHD, rundskriv F-16-99 Statstilskudd til skolefritidsordninger for 1999, kap 221 post 63 med søknadsskjema for tilskudd.

#### **6.3.1 Målformuleringer, resultatforventninger og typer resultater**

Skolefritidsordningen er et lovpålagt tilbud basert på selvkost som finansieres ved øremerket statstilskudd, foreldrebetaling, kommunale midler og eventuelt andre lokale ressurser. Målet med skolefritidsordningen, jf. St. meld. nr. 55 (1996–97), er:

---

*Skolefritidsordningen skal være et frivillig tilbud til barn på 1-4. klassetrinn, som trenger omsorg og tilsyn utenom skoletiden og til barn med særlige behov på 1-7. klassetrinn. Skolefritidsordningen skal legge til rette for lek, kultur- og fritidsaktiviteter og leksearbeid med utgangspunkt i barnas alder, funksjonsnivå og interesser.*

Kommunen skal bare ha et tilbud i den grad det er etterspørsel etter skolefritidsordning, og kommunen er ikke pålagt å ha et bestemt antall plasser, og plikter heller ikke å ha tilbud ved mer enn én av skolene i kommunen.

Hovedformålet med tilskuddsordningen er å bidra til at barn kan få et omsorgs og aktivitetstilbud før og etter skoletid i alle kommuner. Tilskuddet er et enhetstilskudd som gis etter en sats per barn på de aktuelle klassetrinn med henholdsvis kort (6–14 timer) og lang (15 timer og mer ) oppholdstid per uke. 15 prosent av tilskuddsbeløpet som utbetales til den enkelte kommune, skal gå til spesielle tiltak for barn med særskilte behov. Skolefritidsordningen skal tilrettelegges slik at funksjonshemmede barn får gode utviklingsmuligheter.

Departementet sender ved årets begynnelse et rundskriv til Statens utdanningskontor og kommunene om tilskuddsordningen om blant annet formål, tilskuddssetser, vilkår m.m. Kommunene søker Statens utdanningskontor i fylket om tilskudd og rapporterer gjennom GSI på særskilte skjemaer.

Som resultatmål rapporteres

antall barn i ordningen – også gruppert på klassetrinn og oppholdstider på henholdsvis 6–14 timer per uke og 15 timer eller mer per uke.

Det rapporteres også om en del andre sider ved ordningen, som

bemanning og årsverk – personale (antall) med godkjent lærer eller førskolelærerutdanning, med fagbrev i barne og ungdomsarbeiderfaget, og annet personale

foreldrebetaling – sats for foreldrebetaling per måned for de to oppholdstidene

rabattordninger – det oppgis om ordningen har (ja/nei) inntektsgraderte satser, friplasser, og søskenmoderasjon

diverse – antall uker ordningen er åpen per år, antall barn fraspåklige minoriteter, antall barn med særskilte behov, og antall barn med oppholdstid mindre enn 6 timer per uke.

Disse faktorene er indikatorer på kvalitative sider ved ordningen.

Utdanningskontoret rapporterer til departementet om hver kommune om blant annet antall elever i ordningen for de to oppholdstider og hvor mye tilskudd som er utbetalt. Dette er nærmere angitt i tildelingsbrevet fra departementet.



---

Departementet har for øvrig tilgang til all informasjon om skolefritidsordninger gjennom GSI, og kan på den måten skaffe seg mer detaljerte opplysninger.

#### **6.4 Muligheter til å identifisere statlig bidrag ved øremerkede tilskudd**

Det er gjort analyser som viser at tilskuddssatsene i øremerkede tilskuddsordninger har en påviselig positiv virkning på aktivitetsnivået i kommunene i den sektoren som ordningen gjelder for. Dette er en generell konklusjon som forteller at innføring eller opptrapping av satsen til en slik ordning i regelen vil føre til at aktivitetsnivået øker i den sektoren eller for den tjenesten tilskuddsordningen gjelder. Riksrevisjonen har utført en forvaltningsrevisjon av øremerkede tilskuddsordninger<sup>7</sup> som bekrefter dette, og som blant annet omfatter tilskudd til psykisk helsevern i kommunene og tilskudd til skolefritidsordninger. Statskonsult konkluderte tilsvarende i sin gjennomgang av tilskudd til psykisk helsevern at rapportsystemet gir gode muligheter for å belyse utviklingen i tjenestetilbudet, og at det med utgangspunkt i opplysningene i rapportsystemet, lar seg gjøre å finne ut hvilken andel tilskuddet har bidratt med til etablering av tjenestetilbudet i kommunene.

#### **6.5 Evaluering av tilskuddsordningene**

Statskonsult gjennomførte i 1998 en evaluering av tilskuddet til psykisk helsevern i kommunene. Det overordnede målet for evalueringen var å belyse hvorvidt det øremerkede tilskuddet var et tjenlig virkemiddel for å bedre livskvaliteten for personer med psykiske lidelser.

Tilskuddsordningen til psykisk helsevern i kommunene er endret etter at Statskonsult gjennomførte sin evaluering. Endringene har sammenheng med flere forhold – både politiske og faglige, og kan ikke relateres direkte til evalueringen.

Statskonsult har gjennomgått St. prp. nr. 1 for perioden 1997–2000. I løpet av denne perioden er tilskuddet til skolefritidsordningen ikke evaluert.

Det foreliggende materialet er derfor ikke et godt nok grunnlag for å si noe generelt om forholdet mellom løpende rapportering og kontroll og bruk av evalueringer.

---

<sup>7</sup> Riksrevisjonen, Dokument nr. 3:5 (1999–2000) Riksrevisjonens undersøkelse av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene.

---

## 7 Rapportering til Stortinget

Rapporteringen til Stortinget skjer årlig gjennom St. prp. nr. 1 og kommuneøkonomiproposisjonen. I tillegg gis det årlig egne utdannings og helsepolitiske redegjørelser for Stortinget. Slike redegjørelser holdes av ansvarlig statsråd.

### 7.1 St. prp. nr. 69 (1998–99) Om kommuneøkonomien

Det utarbeides årlig en stortingsproposisjon om kommuneøkonomien. Proposisjonen for 1999 inneholder tre hoveddeler:

- Det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner i 1999 og 2000
- Resultatrapportering
- Andre aktuelle saker

Del II drøfter kort prinsipper for resultatrapportering fra kommunene til staten. Videre presenteres økonomiske nøkkeltall, der en gjennom indikatorer søker å vise aktivitetsutviklingen i kommunene og kommunenes økonomiske utvikling i forhold til norsk økonomi samlet.

Viktigst i vår sammenheng er kapitlene som omhandler kommunal tjenesteproduksjon, der en blant annet konkret ser på sektorer som grunnskolen og helsetjenester, og kapitlene øremerkede tilskudd.

#### 7.1.1 Tjenesteproduksjon i kommunene

Kommuneøkonomiproposisjonen for 1999 presenterer utviklingen i kommunal tjenesteproduksjon for perioden 1980–98. Det skrives i proposisjonen at det er vanskelig å måle omfang av produksjonen i kommunal sektor, og en mangler gode resultatmål for offentlig tjenesteyting.

For kommunene legges det fram nøkkelinformasjon for ressursinnsatsen og produksjonen målt i årsverk, dekningsgrad og antall leverte tjenester for utvalgte områder.

#### **Grunnskolen**

For grunnskolen presenteres antall årsverk per klasse i perioden 1990–1998, som en indikator på ressursinnsats per levert tjeneste.

Indikatorer for dekningsgrader i grunnskolen er

- antall elever per klasse
- årstimetall per elev
- ekstratimer i alt per minstetime
- antall plasser i SFO per 100 barn (1 klasse og 1.–4. klasse).

---

Antall leverte tjenester uttrykkes gjennom tall for antall elever i alt og antall klasser.

Proposisjonen inneholder også tabeller om gjennomsnittlig antall ekstratimer fordelt på kommuner etter inntekt og størrelse samt dekningsgrad i SFO for grupper av sammenliknbare kommuner.

### **Helse**

Ressursinnsats per leverte tjeneste uttrykkes som årsverk i skolehelsetjenesten per 1000 barn 0–4 år, og legeårsverk per 10 000 innbyggere. Videre gis det tall for dekningsgrader for helsetjenesten gjennom antall leger og antall annet helsepersonell per 10 000 innbygger.

Tallene for antall legeårsverk per 10 000 innbyggere og antall årsverk i skole og helsestasjonstjenesten er videre presentert i egne tabeller for grupper av sammenliknbare kommuner.

## **7.1.2 Øremerkede tilskudd**

Kommuneøkonomiproposisjonen inneholder ingen direkte rapportering av resultater fra øremerkede tilskuddsordninger. Omtalen av øremerkede tilskudd har til hensikt å synliggjøre omfanget av de samlede øremerkede overføringene fra staten, og å gi et anslag over kommunal medfinansiering til disse tilskuddene.

## **7.2 St. prp. nr. 1 (1999–2000)**

De årlige budsjettproposisjonene fra fagdepartementene er normalt Stortingets viktigste kilde til resultatinformasjon i forhold til statlige bevilgninger.

I det følgende vil vi gjennomgå omtalen av kommunale ansvarsområder i Sosial- og helsedepartementets og Kirke, utdannings- og forskningsdepartementets budsjettproposisjoner samt omtalen rammetilskuddet i Kommunal- og regionaldepartementets budsjett.

### **6.2.1 Kommunal- og regionaldepartementet**

Rammetilskuddet til kommuner og fylkeskommuner utgjør en egen programkategori på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett, Programkategori 13.70 Overføringer gjennom inntektssystemet til kommuner og fylkeskommuner.

Omtalen av programkategorien konsentreres utelukkende om forslag til bevilgning, og en forklaring av hvordan inntektssystemet er oppbygd og hvilke elementer det inneholder. Det finnes ingen referanser til innhold i og omfang av kommunal tjenesteproduksjon.

---

## 7.2.1 Sosial- og helsedepartementet – Kommunale helsetjenester

Programkategori 10.10 på Sosial- og helsedepartementets budsjett omfatter kommunehelsetjeneste, forebygging og rehabilitering.

Kommunale helsetjenester er i det alt vesentlige forutsatt finansiert gjennom kommunenes frie inntekter. Omtalen i budsjettproposisjonen er tredelt og tar for seg overordnede mål på området, tilstandsbeskrivelse/resultatrapport for 1998/99 og virkemidler og forventede resultater.

For kommunehelsetjenesten legges det i tilstandsbeskrivelsen vekt på en aktivitetsøkning målt i antall utførte årsverk. De resultater som refereres, knytter seg til antall årsverk for leger, fysioterapeuter, jordmødre og helsesøstre samt utførte årsverk i skole og helsestasjonstjenesten.

For øvrig vises det ikke til konkrete tall eller indikatorer som sier noe om tjenesteproduksjon eller aktivitetsnivå i kommunehelsetjenesten.

## 7.2.2 Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet – Grunnskolen

Grunnskolen er egen programkategori på Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets budsjett (Programkategori 07.20). Innledningsvis i denne kategorien vises det til at den statlige finansieringen av grunnskolen i hovedsak overføres gjennom rammetilskuddet.

Som tidligere vist, er hovedmålet for grunnskolen at alle barn og unge skal få opplæring av høy kvalitet. Videre presenteres tre delmål. Under hver av delmålene gis det en tilstandsvurdering, og det fremmes forslag til strategier og tiltak som skal iverksettes for å nå delmålene. Delmålene med tilstands vurderinger er:

*I Opplæringen skal gi elevenekunnskaper, ferdigheter og holdninger som grunnlag for videre utdanning, arbeid og deltakelse i samfunnet.*

Vurderingen under dette punktet viser til tilstandsrapporter fra statens utdanningskontorer som viser at kommunene er opptatt av kvalitet i skolen. Det vises til at nesten alle lærere deltok i kompetanseutviklingstiltak knyttet til innføringen av læreplanverket i 1998. Det vises videre til at flertallet av skoler har gjennomført kompetanseutvikling for skoleledere.

*II Elevene skal uavhengig av kjønn, foreldrenes økonomi og bosted, få en likeverdig opplæring som er tilpasset evner, forutsetninger og kulturell og språklig bakgrunn.*

I tilstandsvurderingen presenteres et relativt stort antall indikatorer som mer eller mindre direkte sier noe om måloppnåelse. Som indikatorer benyttes blant annet

---

antall elever, klasser og årsverk i grunnskolen  
antall skoler og elever etter skolestørrelse  
antall nedlagte og opprettede skoler  
totale driftsutgifter til grunnskolen  
klassestørrelse og ressursbruk i kommunene gruppert etter antall elever i kommunene  
årstimer til ulike undervisningsformål som prosent av minstetimetallet.  
antall elever som mottar spesialundervisning  
antall elever med samisk som morsmål  
antall elever med annet morsmål enn norsk og samisk

*III Elevene skal ha et trygt og godt lærings- og oppvekstmiljø, og det skal være et godt samarbeid mellom hjem og skole.*

Her vises det generelt til at mange skoler har utarbeidet handlingsplaner mot mobbing, vold, rasisme, rusmisbruk osv. Det vises også til innføring av skolemekling i alle landets skoler og til demokratiutvikling i skolen.

Det skrives at læreplanverket gir forpliktende retningslinjer for samarbeid mellom skole og hjem. Foreldreutvalget for grunnskolen ble fra 1999 organisert som eget forvaltningsorgan.

### **7.2.3 Øremerkede tilskudd**

#### **Generelt om rapportering til Stortinget av øremerkede tilskudd**

Rapporteringen til Stortinget av øremerkede tilskudd vil være bestemt av faglige og økonomiske særtrekk ved de ordninger eller tiltak som støttes, men også av politiske forhold. Omtalen i budsjettproposisjonen vil ofte være proporsjonal med tilskuddsordningens politiske betydning, og omtalen er normalt mer utfyllende i den proposisjonen som hvert fjerde år legges frem for et nytt Storting.

I de funksjonelle krav punkt 12-4.2 heter det:

*Videre resultatrapportering fra departementet til Stortinget i fagproposisjonen, jf. Økonomireglementets § 12.2, må konsentreres om å gi informasjon av overordnet karakter for å belyse resultatet av tilskuddsordningen. For øremerkede kommunetilskudd vil det i første rekke være aktuelt med en beskrivelse av sektoren totalt sett. Dersom det er store variasjoner mellom kommuner/fylkeskommuner kan det i tillegg være nødvendig med en belysning av forskjeller. Det må foretas en sammenlikning med de mål som to år tidligere ble angitt som premiss for forslaget til bevilgning. Hvis det er store avvik, trengs kommentarer om hva årsaken kan være.*

#### **Tilskudd til psykiatri i kommuner**

Dette har i noen år vært et område med særlig politisk oppmerksomhet og høy prioritet, noe som i seg selv stiller spesielle krav til rapporteringen fra regjeringen til Stortinget. Hva departementet rapporterer i budsjettproposi-

---

sjonen (St. prp. nr. 1) og detaljeringsgrad på informasjonen må naturlig ses i lys av dette. I de senere års budsjettproposisjoner er det gitt bred omtale av alle sider ved ordningen. Rapporteringen i budsjettproposisjonen omfatter både de resultatmål og de virkemidler som er nevnt ovenfor, og må på denne bakgrunn karakteriseres som omfattende og relativt detaljert. Det er gitt opplysninger for kommunene under ett om blant annet

- utgifter
- antall personer i dagtilbud
- antall personer med støttekontakt
- antall deltakere i arbeidsmarkedstiltak
- antall personer med spesielle botilbud
- oppretting av stillinger
- styrking av kompetansen
- samarbeid med andre instanser (arbeidsmarkedsetaten og fylkeskommunen) om personer eller aktuelle tiltak

#### **Tilskudd til skolefritidsordninger**

Ordningen med tilskudd til skolefritidsordninger er langt enklere enn ordningen med tilskudd til psykiatri når det gjelder mål, resultatkrav og virkemidler. Av dette følger naturlig at omtalen og rapporteringen i budsjettproposisjonen også er mer kortfattet og enkel. Rapporteringen omfatter spesielt

- antall skolefritidsplasser totalt og endringen (absolutt og prosentvis) fra et år til et annet

I tillegg rapporteres det i enkelte år om andre forhold, for eksempel

- antall barn med særskilte behov
- hvor stor del av elevene som deltar i ordningen totalt og på ulike klassetrinn
- gjennomsnittlig foreldrebetaling
- hvor mange kommuner som har slike ordninger
- fylkesvise særtrekk

Også på dette området omfatter rapporteringen til Stortinget det meste av det som kommunene rapporterer, selv om Stortinget i det enkelte år normalt bare får informasjon om utvalgte sider ved ordningen.

### **7.3 Redegjørelser i Stortinget**

I 1999 ble det holdt både en helsepolitisk og en utdanningspolitisk redegjørelse i Stortinget. På begge sektorene har det vært vanlig at statsråden holder slike redegjørelser årlig.

Redegjørelsene er av generell karakter og er ikke avgrenset til den delen av utdannings- og helsesektoren som er et kommunalt ansvar.

---

Denne formen for redegjørelser gir imidlertid departementet muligheten til å informere Stortinget om aktuelle problemstillinger, og legge grunnlaget for en debatt om sektoren som helhet utover den årlige budsjettbehandlingen.

I tillegg vil Stortinget kunne få utdypende informasjon om et fagområdet gjennom framlegging av særskilte stortingsmeldinger. Det er imidlertid ingen regelmessighet i utarbeidelse slike meldinger.

---

## 8 Kommentarer og oppsummering

Dette kapitlet omhandler Statskonsults oppsummering og kommentarer til beskrivelsen i de foregående kapitlene. Kapitlet er ikke ment som en omfattende vurdering av resultatrapporteringen fra kommunene. Hensikten er kun å peke på enkelte poenger som kan være av interesse når rapporteringen fra kommuner skal brukes som sammenlikningsgrunnlag for bistandssektoren.

Som en bakgrunn for drøftingen av resultatrapporteringen fra kommunene, er det viktig å minne om at staten ikke har direkte instruksjonsmyndighet overfor kommunene. Statlig styring av kommunesektoren foregår ved lovregulering, andre typer regelverk og ulike typer økonomiske ordninger.

Det er en balansegang mellom kommunenes ansvar for å følge opp nasjonale målsettinger og lokaldemokratiets frihet til å gjøre egne prioriteringer. Dette gjenspeiler seg i inntektssystemet for kommunesektoren. Det statlige rammetilskuddet inngår i kommunenes frie inntekter, som kan anvendes uten andre statlige føringer enn det som framgår av lov og regelverket.

Det er derfor ikke mulig eller ønskelig å ha et rapporteringssystem fra kommunene som er en eksakt tilbakemelding på anvendelse og resultater av statlige midler. Hensikten med rapporteringen er snarere å sette fokus på utviklingstrekk i kommunesektoren i forhold til nasjonale målsettinger.

Rapportering gjennom KOSTRA skal gi nøkkelinformasjon som skal danne grunnlag for så vel statlig som intern kommunal styring. Et viktig aspekti så måte er at KOSTRA, gjennom etableringen av en felles ekstern kontoplan for alle kommuner, bidrar til sammenliknbar informasjon mellom kommuner. Fra de berørte departementene framholdes det at etableringen av en felles kontoplan i KOSTRA innebærer en kvalitetsheving på økonomirapporteringen fra kommunene.

Med øremerkede tilskudd ønsker staten en mer direkte styring på det aktuelle området. Det er for slike ordninger viktig å få et mer fullstendig bilde av tilstand og utviklingstrekk. Rapporteringen omfatter derfor mer og er mer detaljert.

### 8.1 Forutsetninger for resultatrapportering fra kommunene

Prinsippene som ligger til grunn for resultatrapporteringen fra kommunene, er ikke uten videre overførbare til andre områder.

Resultatrapportering utgjør bare en del av statlig styring og regulering av kommunal virksomhet. Det er i denne sammenhengen viktig å understreke den opplagte forutsetning for forholdet mellom stat og kommuner, at de utgjør ulike forvaltningsnivåer innenfor samme nasjonale system. Lovregulering, andre



---

rapporteringskilder og kontinuerlig tilsyn og kontroll gjennom regional stat er eksempler på statlig oppfølging ut over KOSTRA. Kommunens prioriteringer og enkeltavgjørelser vil kunne følges opp eller påklages til andre forvaltningsnivåer, ombudsordninger, statlige tilsyn eller rettsapparatet. Dette har en kontrollerende effekt i forhold til innhold og omfang i kommunenes ytelser og tjenesteproduksjon. Oppsummeringsvis kan en derfor slå fast at det finnes lovmessige, forvaltningsmessige og strukturelle forutsetninger for den innretning og det omfang som finnes for resultatrapporteringen fra kommunene.

Faktaarkene i KOSTRA inneholder nøkkelinformasjon i form av indikatorer om tjenesteproduksjonen i kommunene. Disse nøkkeltallene vil ikke nødvendigvis la seg relatere til nasjonale mål, men danner grunnlag for videre analyse. Det er derfor en forutsetning at mottakeren av informasjonen har tilstrekkelig innsikt og kunnskaper om den sektor og det samfunn det rapporteres fra, til å kunne foreta relevante bearbeidelser av det innrapporterte materialet. Det forutsettes en evne til å sette informasjonen inn i en sammenheng. Ofte innebærer dette kopling mot andre statistikkilder. Uten denne evnen vil det være vanskelig å peke på resultater av kommunal tjenesteyting i forhold til nasjonale mål.

KOSTRA har som målsetting at rapporteringen skal bidra til bedret styringsinformasjon også for kommunene selv. Kommunene har et selvstendig ansvar for å løse sine oppgaver innenfor de rammer som lovverket gir. Det er derfor et poeng at resultatrapporteringen også frambringer informasjon som kan nyttes i kommunens interne styring. Rapporteringssystemet er derfor ikke lagt opp utelukkende etter statlige behov. Det er kommunene som selv i stor grad må analysere informasjonen i faktaarkene, og bruke den som konkret grunnlag for egne prioriteringer og oppgaveløsning.

## **8.2 Rapporteringens omfang og innhold**

Beskrivelsen av rapporteringens omfang på områdene kommunale helse tjenester og utdanning viser at det generelt er relativt omfattende informasjon som etterspørres gjennom tjenesterapporteringen i KOSTRA. Det er likevel forskjell i detaljeringsgrad mellom de ulike rapporteringsskjemaene.

Et annet sentralt trekk ved resultatrapporteringen er at en i overveiende grad fokuserer på kvantitative data. Målbare størrelser som antall stillinger, årsverk og skoler er ofte det som rapporteres. Rapporteringen viser at en tjeneste finnes. Videre finnes indikatorer for omfang og kostnader knyttet til tjenestene.

Det er en målsetting at KOSTRA blant annet skal bidra med oppfølging av kommunens tjenesteyting og prioriteringer i forhold til nasjonale mål. Statskonsult mener at KOSTRA foreløpig har begrensninger på dette feltet fordi en i stor grad rapporterer kvantitative data. Nasjonale mål inneholder også føringer på innhold og kvalitet på de kommunale tjenestekområdene. Resultatene i KOSTRA inneholder i hovedsak indirekte informasjon om dette, og må analyseres og sammenstilles med andre tilgjengelige data. KOSTRA er imidlertid i en utviklingsfase, og en av utfordringene vil være å etablere bedre indikatorer for den innholdsmessige siden ved kommunale tjenestekområder.

---

Det kan stilles spørsmål om de kvantitative data som samles inn samt de indikatorer og den funksjonsinndeling som benyttes, gir relevant informasjon i forhold til de mål som skal belyses. Informantene fra de aktuelle departementer ga imidlertid uttrykk for at indikatorene som eksisterer er relevante, men at det for deler av virksomheten var vanskelig å finne gode og dekkende resultatmål.

Videre er det et spørsmål om den informasjonen som faktisk innhentes, nyttes til utvikling og styring av en sektor. Det ligger imidlertid utenfor denne kartleggingen å foreta en grundig vurdering av disse spørsmålene.

De to øremeikede tilskuddsordningene som er gjennomgått, er i hovedsak typiske for slike tilskudd til kommuner på områdene helse og utdanning, hva angår system og omfang for rapportering og type informasjon som inngår. Det er stilt klare krav til hva som skal rapporteres når og på hvilken måte. Rapporteringen må også ses på bakgrunn av at de to ordningene inngår i en rekke særskilte tiltak fra statens side overfor kommunene på områdene helse/psykiatri og utdanning/grunnskole.

Et sentralt trekk er også her at det rapporteres overveiende kvantitative data. Et typisk resultatmål som benyttes, er antall personer som mottar tjenestetilbudet. Det er også typisk at det rapporteres om ressursbruk – målt både i kroner og årsværk – herunder angivelse av kompetanse (faggrupper) hos personalet. I tillegg rapporteres etter behov andre forhold som kan måles direkte eller observeres på annen måte, for eksempel virkemidler. Til sammen er dette indikatorer på omfanget av tjenestene og behovsdekningen, selv om man kanskje ikke så lett får registrert udekket behov eller etterspørsel. Kvaliteten eller innholdet i tjenestene sier disse faktorene ikke så mye om, man får bare indikasjoner på dette. På den andre siden kan det tenkes at dette på kort sikt og relativt sett ikke er så viktig fordi en styrking – i betydningen økt omfang eller volum – er det viktigste. I slike tilfeller legger en til grunn at tjenestens kvalitet i alle fall midlertidig er god nok. Denne siden av tjenestetilbudene vil imidlertid regional stat i varierende grad kunne gi opplysninger om.

### **8.3 Mål og resultatoppfølging av kommunesektoren**

Det kan problematiseres hvor sentral resultatrapporteringen fra kommunene er i den statlige styringen av kommunesektoren.

Vi har i beskrivelsen av forholdet mellom stat og kommuner vist at nasjonale myndigheter legger føringer for kommunal virksomhet gjennom lover og annet bindende regelverk. Nasjonale mål for enkeltsektorer er ofte relativt generelt formulert, og det har vist seg vanskelig å etablere gode resultatmål for de kommunale tjenestene. Det er derfor ikke uproblematisk å hevde at staten driver mål- og resultatstyring overfor kommunene. Med dette menes at staten ofte har krav både til at en tjeneste finnes og til dens innhold, men har vanskeligheter med å måle innholdet i virksomheten gjennom den direkte resultatrapporteringen.

---

De sektorene vi har gjennomgått, er likevel ikke uten ambisjoner om mål og resultatstyring. Innenfor helsesektoren er det etablert et styrings- og informasjonssystem for helse- og sosialtjenestene i kommunene (Hjulet), som i andre sammenhenger har blitt karakterisert som et mål- og resultatstyringskonsept. Ideen er at Sosial- og helsedepartementet presenterer nasjonale mål og nøkkeltall i et rundskriv som utgjør en hoveddel av dette konseptet. Årlige tilbakemeldinger fra kommuner og regional stat utgjør en annen hoveddel. Den tredje delen er tilbakemeldingene til kommunene gjennom egne publikasjoner. Hjulet skal hente sitt datagrunnlag fra KOSTRA og fra registeropplysninger, men tilbakemeldingene til kommunen er mer detaljert enn faktaarkene i KOSTRA.

Det har tidligere framkommet en del kritikk mot Hjulet, både når det gjelder berørte parter bruk av data og i forhold til at resultatinformasjonen har klare svakheter og dermed begrenset nytteverdi<sup>8</sup>.

Innenfor utdanningssektoren uttrykkes også intensjoner om mål og resultatstyring i offisielle styringsdokumenter, som for eksempel i St. meld. nr. 47 (1995–96) Om elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem. Et viktig styringsvirkemiddel er presentasjon av nasjonale mål gjennom læreplanverket. Rapporteringen av målene har vært og er i stor grad rettet mot innsats, ressursbruk, aktiviteter og oppgaver, og i mindre grad mot resultater<sup>9</sup>.

Det er viktig i denne sammenhengen å understreke regional stats rolle som tilsynsmyndighet. Statens utdanningskontor utarbeider årlige rapporter om oppfølgingen av nasjonale mål og satsingsområder. Informantene i Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet viste til denne tilstandsvurderingen fra regional stat som den viktigste kilden til strategisk informasjon om innhold og kvalitet i grunnskolen.

Fylkeslegen utarbeider også årlige tilstandsrapporter (medisinalrapport) til Statens Helsetilsyn. Rapporten inneholder opplysninger om helsetjenesten og helsetilstanden i de respektive fylker.

I Statskonsult rapport 1999:21 *Styrt selvstyre?* gjennomgås samhandling og virkemiddelbruk i forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunesektoren. Her påpekes det at både hensynet til kommunalt selvstyre og regionale organers administrative kapasitet tilsier at relasjonen til kommunene preges av svake bindinger. Videre heter det:

*Dette kommer blant annet til uttrykk ved at formelle lovbaserte virkemidler i relativt liten grad benyttes. Den omfattende bruken av tilstandsrapportering som, litt uforpliktende, tilbakeføres kommunene slik at de på eget grunnlag kan vurdere status, forbedringsområder og eventuelle tiltak, må anses som et typisk uttrykk for et slikt perspektiv på stat-kommune relasjonen. At regional stat i denne sammenhengen følger opp kommunene gjennom en såkalt styringsdialog, understreker ytterligere tvetydigheten i styringsrelasjonen.*

---

<sup>8</sup> Jf. NIBR rapport 1997:22 Mål- og resultatstyring av kommunene.

<sup>9</sup> Jf. NIBR rapport 1997:22 Mål- og resultatstyring av kommunene.

---

I samme rapport framgår det også at mange kommuner oppfatter oppfølging og tilbakemelding som det svakeste punktet i regional stats samhandling med kommunene.

Fokuseringen på kvantitative data er erfaringer som Statskonsult har gjort også på andre områder. Statskonsultrapport 1999:19 oppsummerer erfaringer med mål og resultatstyring i statsforvaltningen. En av hovedkonklusjonene her er at det er behov for å forbedre kvaliteten i rapporteringen til overordnet departement i form av mer vurdering og analyse. Erfaringene tyder på at i styringsdialogen mellom departementer og underliggende virksomheter er fokus rettet mot oppgaver og ikke mot mål og resultater.

Formuleringen i økonomireglementets funksjonelle krav om at fagdepartementene skal sørge for rapportering fra kommuner som dokumenterer at de etterlever lover og ellers belyser situasjonene på vedkommende aktivitetsområde, viser at det tas høyde for rammetilskuddets spesielle karakter ved kravene til resultatrapportering.

## **8.4 Kjennetegn ved resultatrapportering fra kommunene**

På bakgrunn av det ovennevnte vil Statskonsult oppsummere de viktigste kjennetegnene ved resultatrapporteringen fra kommunene til staten i følgende punkter:

- Resultatrapporteringen fra kommunen må ses i sammenheng med andre styringsvirkemidler og informasjonskanaler i forholdet mellom kommuner og staten
- Resultatrapporteringen har som mål å bidra til relevant styringsinformasjon både for staten og for kommunene selv
- Nasjonale mål for kommunenes ansvarsområder er ofte generelt formulert, og det er derfor vanskelig å etablere gode resultatmål for de kommunale tjenestene
- Rapporteringen gjennom KOSTRA er konsentrert om kvantitative data. Det benyttes indikatorer som danner grunnlag for videre analyse og vurderinger i forhold til innhold og kvalitet i det kommunale tjenestetilbudet
- Også for den særskilte rapporteringen fra de øremerkede tilskuddene er det fokus på kvantitative data
- Rapporteringen både for rammetilskuddet og øremerkede tilskudd må karakteriseres som omfattende og detaljert.

---

## REFERANSER

|                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| <b>Tittel:</b>                      | Resultatrapportering fra kommunene –<br>En kartlegging   |
| <b>Forfatter(e):</b>                | Per Kristian Aasmundstad, Tormod Rødsten   |
| <b>Statskonsults rapportnummer:</b> | 2000:4   |
| <b>Prosjektnummer:</b>              |  |
| <b>Prosjektnavn:</b>                | Kartlegging av resultatrapportering fra<br>kommunene   |
| <b>Prosjektleder:</b>               | Per Kristian Aasmundstad   |
| <b>Oppdragsgiver(e):</b>            | NORAD  |
| <b>Resymé:</b>                      | Statskonsult har kartlagt resultatrapportering<br>fra kommunene til staten innenfor områdene<br>helse og utdanning. Kommunenes resultat-<br>rapportering er relativt omfattende og i stor<br>grad konsentrert om kvantitative data.<br>Rapporteringen må ses i sammenheng med<br>andre styringsvirkemidler og informasjons-<br>kanaler i forholdet mellom kommuner og<br>staten. |
| <b>Arbeidsområde:</b>               | <input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering  |
| <b>Emneord:</b>                     | Resultatrapportering, KOSTRA,<br>rammetilskudd, øremerkede tilskudd  |
| <b>Dato:</b>                        | 1. februar 2000  |
| <b>Sider:</b>                       | 43   |
| <b>Pris:</b>                        | kr 100,-   |
| <b>Utgiver:</b>                     | Statskonsult<br>Direktoratet for forvaltningsutvikling<br>Postboks 8115 Dep<br>0032 OSLO   |