

Nettverksprosjekt balansert målstyring med vekt på samfunnsområdet BMS-S. Fase 1.

**Et samarbeidsprosjekt mellom
Askim, Eidsberg, Fredrikstad,
Hvaler, Skiptvet, Rygge og Råde
kommuner**

Sven Erik Skønberg

Knut Aarvak

Østfoldforskning AS
Fredrikstad, mars 2008
OR 07.08

RAPPORTFORSIDE

Rapport nr: OR 07.08	ISBN nr: 978-82-7520-588-7 82-7520-588-7 ISSN nr: 0803-6659	Rapport type: Oppdragsrapport
Rapporttittel: Nettverksprosjekt balansert målstyring med vekt på samfunnsområdet BMS-S		Forfatter(e): Sven Erik Skønberg, Knut Aarvak
Prosjektnummer: 1021	Prosjekttittel: BMS-S	
Oppdragsgiver(e): Fredrikstad kommune på vegne av deltagende kommuner Oppdragsgivers referanse: Prosjektleder Dagny Arnestad, Fredrikstad kommune.		
Sammendrag: Syv kommuner har arbeidet sammen i en prosess for å identifisere prioriterte samfunnsområder. Målet har vært å utvikle målekart på samfunnsområdet som en del av styringssystemet BMS. I denne første fasen av prosjektet er det utviklet målekart for to samfunnsområder ”Demokrati og lokal deltagelse” og ”Natur og miljø”. I den neste fasen skal det utvikles målekart for de resterende samfunnsområdene som er identifisert: ”Livskvalitet” og ”Verdiskaping og befolkning”. Deretter skal målekartene tilpasses prioriteringer i den enkelte kommune (implementering).		
Emneord: <ul style="list-style-type: none"> • Balansert målstyring • Kommunale styringssystemer • Demokrati • Samfunnsperspektiv 	Tilgjengelighet: Åpen Denne side: Åpen Denne rapport: Åpen	Antall sider inkl. bilag:
Godkjent Dato: 28.04.2008		
<hr style="width: 20%; margin-left: 0;"/> Sven Erik Skønberg Prosjektleder (sign)		<hr style="width: 20%; margin-left: 0;"/> Knut Aarvak Forskningsleder (sign)

Innhold

DEL I – PROSJEKTETS PRAKTISKE GJENNOMFØRING	6
PROSJEKTET – EIERE, FINANSIERING OG DELTAGERE	6
PROBLEMSTILLING	7
HOVEDSKISSE FOR GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET	7
OPPLEGG OG GJENNOMFØRING AV FASE 1	8
DEL II – PROSJEKTETS PRAKTISKE RESULTATER	10
KOMMUNENES PRIORITERINGER	10
MÅLEKART Demokrati og lokal deltagelse	12
MÅLEKART Natur og miljø	15
OPPLEGG OG GJENNOMFØRING AV FASE 2	19

DEL 1 – PROSJEKTETS PRAKTISKE GJENNOMFØRING

PROSJEKTET – EIERE, FINANSIERING OG DELTAGERE

Prosjektets initiativtakere var kommunene Aremark, Eidsberg, Fredrikstad, Hvaler og Skiptvet. Aremark trakk seg i en tidlig fase av prosjektet samtidig som kommunene Askim, Rygge og Råde kom med som nye deltagere.

Prosjektet er gjennomført med finansiering fra de deltagende kommunene og med støtte fra Fylkesmannen i Østfold.

Fredrikstad kommune ved prosjektleder Dagny Arnestad har vært prosjekteier for prosjektet på vegne av de deltagende kommunene. Stiftelsen Østfoldforskning, som i løpet av prosjektperioden endret organisasjonsform og navn til Østfoldforskning AS¹, har bistått i prosjektet med veiledning, faglige innspill og sekretariatsressurser. I arbeidet har det også deltatt en representant for fylkesmannsembetet. Østfold analyse har deltatt på enkelte av samlingene.

I løpet av prosjektperioden har følgende deltatt på en eller flere av samlingene:

Kommune	Deltaker	Stilling
Skiptvedt	Odd-Ingar Widnes	Ordfører
	Kjell Eivind Solberg	Rådmann
Hvaler	Mona Finneide	Service og utviklingssjef
	Paul Henriksen	Ordfører
	Torleif	Rådmann
Eidsberg	Knut J. Herland	Ordfører
	Jan H. Thyraug	Rådmann
	Hilde Bransrud	Teknisk sjef
	Elsie Brenne	Folkehelsekoordinator
Fredrikstad	Dagny Arnestad	Prosjektleder
	Rolf Petter Heidenstrøm	Miljørådgiver
Rygge	Stein-Kåre Ulvestad	Rådgiver
Råde	Morten Svagård	Rådmann
Askim	Toril Lahnstein	Rådmann
	Synnøve Rambæk	Virksomhetsleder, utviklingsenheten
	Grete Elvenes	Konsulent, utviklingsenheten
Andre		
Fylkesmannsembetet	Tormod Lund	Seniorrådgiver
Østfold analyse	Kjell Rennesund	Rådgiver
Østfoldforskning	Knut Aarvak	Forskningsleder
	Sven Erik Skønberg	Seniorforsker

¹ Østfoldforskning AS er et ideelt aksjeselskap. Den største eieren er Østfold fylkeskommune.

PROBLEMSTILLING

Problemstillingene i prosjektet var knyttet til *balansert målstyring og hvordan anvende en slik "styringsfilosofi" på samfunnsområdet*. Aktivitetene i prosjektet var å gjennomføre en prosess for å finne ut hvordan kommunene som deltok i prosjektet ut fra egne behov og prioriteringer kunne velge ut "riktige" måleindikatorer, vurdere målemetoder, innføringsprosesser og hvordan ta i bruk balansert målstyring på ulike tjenesteområder som viser kommunenes bidrag til en bærekraftig samfunnsutvikling.

HOVEDSKISSE FOR GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET

I starten av prosjektet ble det utviklet en prosjektskisse som grunnlag for arbeidet. Skissen inndelte prosjektet i to ulike faser.

I Fase I ble det lagt opp til følgende organisering:

- A. Det legges til rette for 2 fellessamlinger vår 2007 hvor hovedfokuset er på kompetanseoppbygging knyttet til utvelgelse og anvendelse av måleindikatorer og målemetoder som speiler Kommuneplanene og en bærekraftig samfunnsutvikling. Kompetanseoppbyggingen baseres på allerede etablert kunnskap om balansert målstyring og spesifikk kunnskap knyttet til samfunnsområdet og målemetoder.
- B. Samlingene gjennomføres parallelt med at den enkelte kommune kartlegger sine utfordringer og behov i tilknytning til balansert målstyring og samfunnsområdet. Det foretas en avklaring av eventuelle behov for bistand og hvilke erfaringer den enkelte kommune kan bidra med.
- C. Fellessamling før sommerferien 2007 sammenfatter erfaringene og diskuterer innhold og opplegg for:
 - 2 fellessamlinger høst 2007
 - Arbeidet med utvikling, utvelgelse av måleindikatorer/-metoder og innføringsprosessene i den enkelte kommune
 - Behov for å videreføre arbeidet i 2008, aktuelt innhold og finansiering

I Fase2 la skissen opp til at arbeidet skule videreføres baseres på hovedkonklusjonene fra Fase 1, med følgende hovedaktiviteter:

- D. Videreføring av utviklingsprosjektene i aktuelle kommuner med eller uten bistand
- E. Gjennomføring av samarbeidsprosjekter mellom alle kommunene eller et mindre antall kommuner om nærmere definerte felles problemstillinger
- F. Det tilrettelegges for fellessamlinger med fokus på ytterligere behov for kompetanseoppbygging og/eller erfaringsutveksling knyttet til erfaringene fra
 - utviklings-/innføringsprosessene i den enkelte kommune
 - aktuelle samarbeidsprosjekter
- G. Parallelt med hovedaktivitetene D, E og F gjennomføres det et forskningsprosjekt med fokus på undersevaluering, dvs. dokumentasjon og analyse av erfaringer med sikte på å bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag mht

- Opplegg og gjennomføring av utviklings- og innføringsprosessene
- Utforming og hensiktsmessighet av balansert målstyring som kommunalt styringsverktøy på samfunnsområdet

OPPLEGG OG GJENNOMFØRING AV FASE 1

Som forberedelse til igangsetting av prosjektet, basert på økonomisk tilsagn fra Fylkesmannen i Østfold, ble de deltakende kommunene innkalt til et fellesmøte 12. april i Fredrikstad kommune for å konkretisere innhold/opplegg av det videre arbeidet. Kommunene ble bedt om på forhånd å ha foretatt en nærmere avklaring av

- Behov for kompetanseoppbygging med innspill til faglige temaer for fellessamlingene og hvilke aktører disse behovene er knyttet til i egen kommune
- Behov for bistand
- Bidrag til erfaringsoverføring

På møtet ble man enige om å følge et opplegg med fire samlinger for å gi innhold og fremdrift i Fase 2.

Første fellessamling:

Innhold: Samlingen ble gjennomført med følgende arbeidsmål:

- Utvikle/finne frem til et sett med variabler og indikatorer som er felles for kommunene og som kan danne grunnlag for sammenligning mellom kommunene
- Starte på kommunenivå og med det som er generelt, for siden å spisse mot den enkelte kommune
- Ha med seg som viktig perspektiv i utviklingen av indikatorene at de senere i prosjektet skal konkretiseres i forhold til virksomhetsnivå internt i kommune, næringsliv og innbyggere/frivillige organisasjoner
- Ha med seg som et viktig perspektiv i utviklingen av indikatorene at de kan sees/brukes som supplement til det etablerte planleggings- og styringssystemet særlig mht til politikktutforming og involvering av politikerne i prosessen

Første fellessamling ble holdt 4.juni 2007 i Fredrikstad kommune

Andre fellessamling:

Innhold: Arbeid med eksempler på utvikling av målemetoder for innhenting av informasjon/data for de valgte indikatorene.

Andre fellessamling ble holdt i Rådhuset, Hvaler kommune 20.august 2007.

Tredje fellesamling

Innhold: Gjennomgang av eksempel på målekart for området ”demokrati” og drøfting av intensjon og av variabler på områdene miljø og identitet.

Tredje fellessamling ble holdt i Rådhuset, Eidsberg kommune, 24.september 2007.

Fjerde fellessamling

Innhold: Konkretisering og utvikling av målekart i arbeidsgrupper og plenum.

Fjerde fellessamling ble avholdt i Rådhuset, Askim kommune, 23.oktober 2007.

I utgangspunktet var det ulike vurderinger og ulik vektlegging av de fem områdene blant deltagerne, men konklusjonen som deltagerne samlet seg om var at alle de fem områdene var viktige. Målet i arbeidet bør være å utvikle de fem områdene videre slik at hver enkelt kommune kan plukke ut de områdene, og de faktorene som den enkelte kommune ønsker å prioritere. Det ble også understreket at det er svært viktig å utvikle nettverk på politisk og administrativt nivå slik at kommunene kan lære av hverandre og av hverandres praksis.

Det ble besluttet å invitere den politiske og administrative ledelsen til et femte møte for å få en samlende oppfatning av ledelsens politiske og administrative vurderinger. Fredrikstad kommune fikk i oppgave å sammenkalle til dette møtet. Resultatene fra møtet ble vedtatt tatt inn i sluttrapporten. Et gjennomgang av konklusjonene i dette møtet, som ble holdt på Rådhuset i Fredrikstad 10 mars 2008, finnes i rapportens siste del.

DEL II – PROSJEKTETS PRAKTISKE RESULTATER

KOMMUNENES PRIORITERINGER

Representantene for kommunene, som omfattet både politikere og administrativt ansatte, utviklet i starten av prosjektet i samarbeid en liste over områder de umiddelbart oppfattet som viktige. Listen er gjengitt nedenfor. Antall felles prioriteringer er satt i parentes.

1. Trivsel og livskvalitet (2)
2. Befolkningsutvikling (6)
 - alderssammensetning
 - hvem tar i bruk kommunens tjenester og i hvilket omfang?
 - inntektsutvikling?
3. Næringsutvikling/verdiskapning (7)
 - Kundebasert næringsutvikling
4. Oppvekst – barn/voksne
5. Kultur
6. Medvirkning – frivillig sektor
7. Kommunikasjon med innbyggerne
8. Befolkningen
 - utdanningsnivå
9. Frivillig sektor
10. Levekår
11. Miljø/Naturforvaltning (5)
12. Arealbruk
13. Bærekraftig utvikling (5)
 - fattigdom
 - arrangementer
14. Integrering
15. Tilrettelegging/utdanning
 - fra barnehage til videregående skole
16. Samferdsel
 - transport
 - trafikkavvikling
17. Estetikk
 - bygninger
 - landskap
 - identitet
18. Universell utforming
 - tilgjengelighet
19. Demokrati/samarbeid - deltakelse/valg (4)
20. Identitet og tilhørighet (3)
21. Internasjonalt samarbeid
22. Klimaendringer - hva kan vi gjøre lokalt?
23. Regionalt samarbeid - forpliktende
24. Velvære/næringer
25. Boliger/former/eldre boliger
26. Sentrumsutvikling/fysisk utforming
27. Servicetilbud i ”sentrum”/Sentralisering

28. Lov og kriminalitet
29. Infrastruktur/veier/flyplass/bredbånd
30. Kompetanse
31. Reiser/rekreasjon/båtturisme etc bygget på bærekraftig miljø
32. Kommunenes inntekter
 - identitet
33. Levekår/yrkesdeltakelse/velferd/inkludering (4)
34. Fysisk aktivitet/tilrettelegging
35. Helse/omsorg/sykehjemsplasser
36. Seniorene som ressurs
37. Arbeidskraften/utvikling av denne
38. Mobilitet
39. Sosial kapital
40. Bærekraftighet med blick mot de kommende generasjoner
41. Sentrumsutvikling i et regionalt perspektiv
42. Klimaberedskap

Listen ble brukt som utgangspunkt for dialog mellom deltagerne. Gjennom denne dialogen samlet deltagerne seg om å prioritere følgende strategiske innsatsområder:

- Demokrati og lokal deltagelse,
- Natur og miljø,
- Livskvalitet
- Verdiskaping og
- Befolkning.

I løpet av samlingene utviklet deltagerne i dialog med Østfoldforskning eksempler på målekart for områdene ”Demokrati og lokal deltagelse”, og for ”natur og miljø”. Disse eksemplene er gjengitt på de følgende sidene. Området ”demokrati og lokal deltagelse” dro veksler på Europarådets prosjekt CLEAR, der Askim kommune deltar.²

Områdene ”livskvalitet” og ”verdiskaping og befolkning” ble bearbeidet i arbeidsgrupper sammensatt av representanter for kommunene, uten at disse områdene ble konkretisert i eksempler på målekart i fase 1 av prosjektet.

Målekartene som ble utviklet er gjengitt på de neste sidene.

² European Committee on Local and Regional Democracy, (CDLR), Committee of Experts on Democratic Participation and Public Ethics at Local and Regional Level (LR-DP) THE CLEAR TOOL: Documents for the second wave of testing, Strasbourg, 12 April 2007, LR-DP(2007)13,

DEMOKRATI OG LOKAL DELTAGELSE

Strategiske fokus-områder	Kritiske suksessfaktorer	Måleindikatorer	Målemetode	Status siste måling	Resultatmål Ambisjon Nedre	Skala
Ressurser og kompetanse	A1 Gjennomsnittlig utdanningsnivå	A1.1 Formell utdanning	A1.1.1 Utdanningsstatistikk (angi år)			%
	A2 Sosial lagdeling	A2.1 Gruppering av innbyggerne i forhold til yrke/profesjon A2.2 Prosent ledige i forhold til sysselsatte A2.3 Arbeidsstyrken grupper etter sektor	A2.1.1 Arbeidsmarkedsstatistikk (angi år)			%
			A2.2.1 Arbeidsmarkedsstatistikk/AKU			%
			A2.3.1 --''--			%
	A3 Alderssammensetning	A3.1 Fordeling av befolkningen i alderskohorter	A3.1.1 Befolkningsstatistikk (angi år)			%
A4 Minoritetsgrupper	A4.1 Fordeling av befolkningen etter etnisitet	A4.1.1 Befolkningsstatistikk (angi år)			%	
A5 Kommunikasjon og informasjon	A5.1 Tilgang til internett blant innbyggerne A5.2 Lokale medier	A5.1.1 Mediestatistikk (angi år) A5.2.1 Saksdekning, frekvensanalyse angi år			% Antall %	
Tilhørighet og legitimitet	B1 Identitet	B1.1 Opplevelse av tilhørighet i ulike geografiske områder av kommunen	B1.1.1 Spørreundersøkelse			%
	B2 Stabilitet og homogenitet	B2.1 Bofasthet - gjennomsnittlig tid på samme adresse	B2.1.1 Befolkningstetter, flyttestatistikk, spørreundersøkelse			%
	B3 Kommunens legitimitet	B3.1 Tillit til kommunens politiske ledelse B3.2 Tillit til kommunens administrasjon	B3.1.1 Spørreundersøkelse B3.2.1 Spørreundersøkelse			% %
	B4 Politisk engasjement	B4.1 Deltagelse i lokalvalg	B4.1.1 Valgstatistikk (angi år)			%
Muligheter for medvirkning	C1 Frivillige organisasjoner	C1.1 Antall typer frivillige organisasjoner C1.2 Endring i medlemstall C1.3. Endring i organisasjonssammensetning	C1.1.1 Kommunal statistikk (angi år) C1.2.1 Kommunal statistikk, statistikk fra organisasjonene			Antall %

Muligheter for medvirkning - forts	C2 Oppgaver som frivillige organisasjoner løser etter avtale med kommunen	over tid C2.2 Type og antall oppgaver	(angi år) C1.3.1 --”--			Antall
	C3 Finansiering	C3.1 Tildelt støtte til frivillige organisasjoner fordelt på antall innbyggere	C2.1.1 Kommunal statistikk (angi år)			Kr.
	C4 Paraplyorganisasjoner	C4.1 Antall paraplyorganisasjoner som bygger over de enkelte frivillige organisasjonene	C3.1.1 Kommunal statistikk (angi år)			Antall
			C4.1.1 Kommunal statistikk (angi år)			
Mobilisering	D1 Servicetorg	D1.1 Antall henvendelser i forhold til innbyggertall	C1.1.1 Kommunal statistikk (angi år)			Forholdstall
	D2 Kommunale nettsider	D2.1 Antall treff i forhold til antall innbyggere	C2.1.1 Kommunal statistikk (angi år)			Forholdstall
	D3 Overhøring på kommunestyremøter	D3.1 Antall tilhørere pr. år i forhold til antall innbyggere	D3.1.1 Kommunal statistikk (angi år)			Forholdstall
	D4 Tilgang til informasjon om saker som skal behandles politisk	D4.1 Antall saker med sakspapirer på kommunale nettsider i forhold til samlet antall saker behandlet.	D4.1.1 Kommunal statistikk (angi år)			Forholdstall
	D5 Møte ulike samfunnsgruppers informasjonsbehov	D5.1 Utviklet informasjonsstrategi i forhold til grupper med særskilte behov for informasjon (uføre, pleietrengende, foreldre i skolen, etniske grupper)	D5.1.1 Antall grupper. Kommunale data.			Antall

Respons	<p>E1 Tid for saksbehandling</p> <p>E2 Opplæringsprogrammer for innbyggerne i forhold til hvordan de kan delta i politiske prosesser</p>	<p>E1.2 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid</p> <p>E2.1 Antall innbyggere som har deltatt i opplæringen pr. år i forhold til totalt antall innbyggere</p>	<p>E1.1.1 Kommunal statistikk</p> <p>E2.1.1 Kommunal statistikk</p>				<p>Dager</p> <p>Forholds tall</p>
---------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------	--	--	--	-----------------------------------

NATUR OG MILJØ

Strategiske fokus-områder	Kritiske suksessfaktorer	Måleindikatorer	Målemetode	Status siste måling	Resultatmål Ambisjon Nedre	Skala
Areal-utnyttning	A1 Tettstedsareal A2.Landbruk, natur og friluftsområder A3.Andel jordbruksareal A4.Dispensasjoner A5.Vernede områder	A1.1 Tettstedsareal pr. innbygger A2.1 Andel LNF-område A3.1 Andel jordbruksareal A4.1 Antall dispensasjoner/innvilgede byggesaker i grøntområder/strandsoner A5.1.Vernede naturområder etter plan og bygningsloven	A1.1.1 Antall m2, Statistisk sentralbyrå A2.1.1 Prosent av totalareal, kommunal statistikk A3.1 Prosent av totalareal, kommunal statistikk A4.1 Faktisk antall, kommunal statistikk A5.1. Prosent vernede områder som andel av totalt areal, kommunal statistikk			m2 % % antall %
Transport og samferdsel	B1 Transportmiddelbruk	B1.1 Transportmiddelfordeling	B1.1. Andel kollektivtrafikk som andel av totaltransport			%
Energibruk og utslipp av klimagasser	C1.Samlet energiforbruk C2.Energibruk til private husholdninger C3. CO2 - utslipp	C1.1 Samlet energibruk i kommunene fordelt på energikilde C2.1 Energibruk til private husholdninger fordelt på energikilde C3.1 Utslipp av CO2 - ekvivalenter fra stasjonære kilder i kommunen	C1.1.1 Faktisk antall kw fordelt på energikilder, Statistisk sentralbyrå C2.2.1 Faktisk antall kw fordelt på energikilde C3.1.1 Tonn Co2, kommunal			kw kw tonn

		C3.2.Utslipp av CO2 - ekvivalenter fra stasjonære kilder private husholdninger	statistikk C3..2.1 Tonn Co2, kommunal statistikk				tonn
Støy og lokal luftforurensning	D1.Støyplage D2.Luftkvalitet	D1.1. Støymålinger D1.2 Opplevd støyplage D2.1 Konsentrasjon svevestøv, PM10 D2.2 Konsentrasjon nitrogendioksid, NO2	D1.1.1 Målt lydnivå, målestasjoner D2.1.1 Andel av befolkningen som opplever støyplage, spørreundersøkelse Døgmiddelverdi PM10, målestasjoner Konsentrasjon pr. time No2, målestasjoner				dB % ug/m ³ ug/m ³
Tilrettelegging av tilbud og tjenesteproduksjon	E1 Varehandelfordeling E2.Nærhet til nærbutikk E3 Nærhet til barnehager E4 Nærhet til skoler E5. Miljøsertifiserte bedrifter	E1.1 Sentrums andel av kommunenes varehandel E2.1 Nærhet til dagligvarebutikker E3.1 Nærhet til barnehager E4.1 Nærhet til skoler E5.1.Antall ISO14001- og Miljøfyrtårnsbedrifter som andel av totalantallet	Prosentandel/år, kommunal statistikk Prosentandel/år, kommunal statistikk Gjennomsnittlig transporttid fra hjem til barnehage Gjennomsnittlig transporttid fra hjem til skole Prosentandel (år) som andel av totalantallet				% % min min %
Avfall	F1 Avfallsmengde F2 Avfallsbehandling	F1.1 Husholdningsavfall pr. innbygger F2.1 Utsortering av husholdningsavfall til materialgjenvinning og forbrenning	E1.1.1 Kg. Husholdningsavfall pr. innbygger, kommunal statistikk E2.1.1 Restavfall som andel av husholdningsavfall etter utsortering til materialgjenvinning og forbrenning, kommunal statistikk				% %

Samling 10.mars 2008

Deltakerliste til seminar Balansert målstyring-Samfunn 10.3.2008 KL 0900-1130 i Fredrikstad:

Fylkesmannen i Østfold:

Tormod Lund, seniorrådgiver

Askim kommune:

Trygve Westgård, ordfører

Thor Hals, varaordfører

Toril Lahnstein, Rådmann

Marius Trana, kommunalsjef

Sigmund Vister, kommunalsjef

Synnøve Rambæk, leder utviklingsenheten

Sølve Bjørkevoll, spesialrådgiver

Eidsberg kommune:

Elsie Brenne, rådgiver

Fredrikstad kommune:

Eva Kristin Andersen, ordfører

Bjørnar Laabak, gruppeleder

Anne Lise Ulriksen, gruppeleder

Jon Ivar Nygård, gruppeleder

Per Lebesby, gruppeleder

Hans Ek, gruppeleder

Ulf Trenum, gruppeleder

Anne Skau, fg Rådmann

Dagny Arnestad, prosjektleder

Rygge kommune:

Inger Lise Skartlien, ordfører

Stein Kåre Ulvestad, rådgiver

Råde kommune:

Kjell Løkke, ordfører

Morten Svagård, Rådmann

Østfold fylkeskommune:

Kjell Rennesund, leder for Østfold Analyse

Østfoldforskning:

Knut Aarvak, instituttleder Østfoldforskning as

Sven Erik Skønberg, forsker Østfoldforskning as

I møtet ble erfaringene og forslagene fra arbeidsgruppen dels diskutert i grupper, dels i plenum.

Gruppene ga følgende innspill:

- Demokrati og lokal deltagelse er viktige, også for å bidra til engasjement og deltagelse.
- Klima og miljø må prioriteres
- Verdiskaping må prioriteres
- Befolkning og befolkningsmålinger bør innarbeides i de andre områdene.
- Livskvalitet er viktig, men det er vanskelig både å måle og å skille ut som eget område (integrert i de andre områdene). Legge opp til å utforme de prioriterte områdene og så vurdere behovet for å utvikle eget målekart for "livskvalitet".
- Det er viktig med fortsatt erfaringsutveksling mellom kommunene, men vekten bør legges på læring og ikke på bench-marking. Kommunene må selv avgjøre hva de ønsker å gå inn på.
- Arbeidet videre må ha solid politisk forankring. Det er viktig at politikerne i kommunene involveres i vider arbeid.
- Utfordrende å integrere arbeidet med målekartene i samfunnsdelen i kommuneplanene.
- Østfoldforskning bør ta en rolle som "idebank" i det videre arbeidet.

Det ble understreket at det vil ha verdi å skille mellom generelle og spesielle deler av målekartene slik at kommunene både kan fange opp sentrale utviklingstrekk og knytte utviklingen mot generelle, felles verdier, og i tillegg selv kan tilpasse målekartene til egne, særskilte prioriteringer, forutsetninger og behov.

I plenum tilsluttet deltagerne seg punktene ovenfor. Kommunene stilte seg samlet bak at prosjektet må videreføres i fase 2, slik det er beskrevet i det neste hovedavsnittet.

OPPLEGG OG GJENNOMFØRING AV FASE 2

Det er lagt opp til at arbeidet skal gjennomføres i perioden mars 2008 desember 2009. Arbeidet i 2008 vil være rettet inn mot å:

- Slutføre arbeidet med målekart for de strategiske fokusområdene Verdiskaping, Befolkning og Livskvalitet
- Konkretisere det overordnede målekartet tilpasset rammebetingelser og utfordringer i den enkelte kommune
- Utvikle et opplegg for implementering av målekartet i den enkelte kommune.
- Utvikle strategiske handlingsplaner og tiltak på basis av indikatorene i et partnerskapsbasert samarbeid mellom kommunen, næringsliv og frivillige organisasjoner med sikte på gjennomføring av disse i 2009. Jeg er usikker på om dette avsnittet bør være med i mandatet fordi det er så tett opp mot administrasjonens ansvar og oppgaver i de ulike tjenestoområdene. Vi har en struktur med vide fullmakter til seksjoner og virksomheter her i Fredrikstad. Vi kan eventuelt ta mål av oss til å lage maler for strategiske handlingsplaner og tiltak og teste de ut i 2009 i de kommunene som ønsker det.
- Avklare samarbeidsmuligheter mellom kommunene som kan understøtte utviklingsarbeidet i den enkelte kommune og utvikle et konkret opplegg for dette samarbeidet.
- Videre dialog med kommunene om utvikling av en ("deskriptiv" bruk norsk) database som kan fungere som en databank/idébank for politikerne.

Arbeidet i 2009 vil være rettet inn mot å

- Teste ut (Gjennomføre) strategiske handlingsplaner og tiltak i den enkelte kommune
- Gjennomføre avtalt samarbeidsopplegg mellom kommunene
- Dokumentere erfaringer og resultater
- Videreutvikle målekartene
- Videreutvikle strategiske handlingsplaner og tiltak i den enkelte kommune etter avtale
- Videreutvikle samarbeidstiltakene mellom kommunene

Skillet mellom arbeidet i 2008 og 2009 vil muligens ikke bli så klart som det er fremstilt ovenfor fordi de ulike kommunene trolig vil ha kommet utlikt i arbeidet med utvikling av egne målekart og implementering og bruk av disse. I stedet for å gjøre dette til et problem vil vi være opptatt av å utnytte de læringsmulighetene som ligger i disse forskjellene både i forhold til å komme i gang og videreutvikle de oppleggene som er gjennomført.

1. OPPLEGG OG GJENNOMFØRING AV FASE 2 I 2008

Deltakere

Fase 2 i prosjektet videreføres med ”kjernekommunene” som deltok på møtet 10. mars 2008: Askim, Fredrikstad, Rygge, Råde og Eidsberg kommuner. Andre kommuner i Østfold vil bli invitert inn som deltagere. Østfoldforskning AS vil være ”utførende enhet” og ha sekretariatsansvar for den praktiske gjennomføringen.

Organisering

Det er avklart at Askim kommune skal ha rollen som vertskapskommune for prosjektet. Ansvaret til vertskapskommunen innebærer bl.a.:

- Håndtere avtale med prosjekt/prosessleder)
- Prosjektregnskap – kontanter ut/inn
- Rapportere til Fylkesmannen og eventuelt andre finansieringskilder
- Holde oversikt over deltakere og innkalle til fellessamlinger.

Østfoldforskning AS engasjeres som prosessleder med følgende roller:

- Prosjekt/prosessledelse herunder forberede og ha ansvar for prosessen i fellessamlingene
- Yte faglig bistand til den enkelte kommune med tilpasning av det overordnede målekartet, utvikling av opplegg for implementering av målekartet og gjennomføring av implementeringsarbeidet samt utvikling av strategiske handlingsplaner og tiltak etter behov og nærmere avtale
- Yte faglig bistand til avklaring av samarbeidsmuligheter mellom kommunene og utvikling av opplegg for dette
- Dokumentere erfaringer og resultater fra arbeidet i den enkelte kommune og fellessamlingene
- Utarbeide sluttrapport fra arbeidet i 2008

Analyseenheten i Østfold fylkeskommune deltar med følgende roller:

- Bistå med faglig og metodisk bistand knyttet til utvikling av målekartene samt innsamling og analyse av data fra disse.

Innhold/gjennomføring

Arbeidet i fase 2 legges opp med en blanding av fellessamlinger og konkret arbeid i den enkelte kommune som følger:

Første samling (1/2 dag)

Oppstartssamling rettet inn mot utvikling av målekartene som gjenstår fra fase 1. Avklaring av arbeidsopplegg i den enkelte kommune mht videreutvikling av målekartene samt implementering av dette.

I perioden etter første samling er det antatt at viktige arbeidsoppgaver vil være:

- Tilpasning av det overordnede målekartet til rammebetingelser og utfordringer i den enkelte kommune
- Utvikling av opplegg for implementering av målekartet
- Gjennomføring av implementeringsarbeidet i den enkelte kommune

Andre fellessamling (1/2 dag) – politikere og administrasjon

Denne samlingen vil tentativt legge vekt på:

- Erfaringsutveksling mht tilpassede målekart, opplegg for implementering og gjennomføring av implementeringen.
- Avklaring av arbeidsopplegg i den enkelte kommune mht utvikling av strategiske handlingsplaner og tiltak

I perioden etter samlingen skal det legges vekt på i gangsetting og gjennomføring av arbeidet i den enkelte kommune mht utvikling av strategiske handlingsplaner og tiltak

Tredje fellessamling (1/2 dag) – politikere og administrasjon

I tredje fellessamling er tema:

- Erfaringsutveksling mht til arbeidet med utvikling av strategiske handlingsplaner og tiltak
- Oppsummering av erfaringene fra 2008
- Avklaring av opplegg for 2009 inklusive samarbeidet mellom kommunene

Ressursbehov

Ressursbehov og økonomi avklares mellom vertskommunen Askim og Østfoldforskning. Det er forutsatt at finansieringsmodellen vil bli den samme som den som har lagt til grunn for Fase 1 i prosjektet.

Erfaringene så langt er at prosjektet vil ha overføringsverdi til andre kommuner – både i og utenfor Østfold. I løpet av Fase 2 vil det derfor bli fremmet søknad til Kommunal- og regionaldepartementet om midler for å tilrettelegge og formidle resultatene i prosjektet. Alternativt søkes det om delfinansieringsbidrag fra KRD.

VEDLEGG



Notat til samling 20.08.2007

BMS-S Avklaring av begrepsbruk i prosjektet

Innledning

Mange fagmiljøer har gitt bidrag til utvikling av BMS. I tillegg er det utviklet et marked for leveranse av BMS-systemer og en rekke konsulentfirmaer leverer egne systemer for implementering. Et resultat er at begrepene som brukes for å klassifisere og betegne de ulike elementene i BMS ikke er konsistente.

Derfor ser vi behov for å avklare begrepsbruken. Intensjonen er ikke å avklare begrepene ”en gang for alle” i forhold til det teoretiske grunnlaget for BMS, men å sikre konsistent begrepsbruk i prosjektet vårt, slik at vi er sikrere på at vi snakker om det samme når vi arbeider med utviklingen av BMS-S og av målekortene innenfor prosjektets rammer.

Nedenfor følger et innspill til begrepsavklaring som vi legger frem som grunnlag for diskusjon i møtet 20.august.

Begreper

Strategiske fokusområder

Et ”strategisk fokusområde” er et samfunnsområde som *kommunene vil tillegge spesiell strategisk vekt*. Eksempler på strategiske fokusområder er områder deltagerne prioriterte i møtet 4.juni 2007, som demografi (befolkningsutvikling), verdiskaping (næringsutvikling/arbeidsplasser), bærekraftig utvikling (natur/miljø), demokrati og identitet.

Variabel

”Variabel” betyr ”det som endrer seg”. For vårt formål kan vi tenke oss at en variabel er *en egenskap som kan tilordnes verdier*. Eksempler på variabler er kjønn (verdi: mann/kvinne), inntekt (verdi: kroner), innbyggere (verdi: antall) etc. I vedlegget er det tatt med en mer presis definisjon av variabler og hvilke målinger ulike typer av variabler kan brukes til

Indikator

Variabel som *inngår i en indeks*.

Vekt

Når vi konstruerer indekser kan vi velge å gi indikatorene ulik vekt. Begrunnelsen for å *vekte indikatorene* er at vi vurderer det slik at endringer vi måler på en indikator er viktigere enn endringer vi måler på en annen. Dersom vi for eksempel tilordner en indikator vekten 2 vil den påvirke sluttresultatet (hva indeksen viser) dobbelt så mye som indikatorer som ikke er vektet (har vekt 1). Vekting kan være begrunnet i politiske vedtak og politiske prioriteringer eller i andre vurderinger.

Indeks

En indeks er et sammensatt, statistisk mål som *er konstruert for et formål*. Vi velger hvilke variabler vi bruker når vi konstruerer en indeks. En indeks sammenfatter informasjon fra flere variabler. Utfordringen er å lage indeksen slik at den *måler det den er ment å måle*. Gjør den det, har indeksen høy grad av *validitet*. Formålet til en indeks er å *sammenfatte og å gjøre informasjon tilgjengelig*. Kostnader er en utfordring ved valg av indikatorer. En risikerer at variabler med høy relevans velges bort fordi det er arbeidskrevende å få tilgang til gode data, mens andre og kanskje mindre relevante variabler blir tatt med fordi data er lett tilgjengelige.

Eksempel på indeks: FNs *Human Development Index (HDI)* publiseres årlig og tilordner alle land en rangering i form av ett enkelt tall med tre desimaler. Indeksens formål er å måle innbyggernes livskvalitet. Indeksen kalkuleres ved hjelp av indikatorer hentet fra bl.a. utdanningsstatistikk, mortalitetsstatistikk, innbyggernes realinntekt, BNP og en rekke andre områder.

Modul

En modul er en *gruppe av indikatorer*. En modul kan være *generell* (brukes av alle kommunene i prosjektet), *spesifikk og standardisert* (brukes av to eller flere kommuner) eller *skreddersydd* (brukes av en kommune).

Egenskaper ved variabler

Målenivå er egenskaper ved variabler. Målenivået klassifiserer variablene i fem grupper, (men den mest elementære, dikotome variabler telles vanligvis ikke med). Målenivået angir altså både

- *begrensninger knyttet til den informasjon en variabel kan gi.*
- *hvilke metoder som kan brukes i analyse av variablene.*

Den mest "elementære" formen for variabler er **dikotome** variabler. Dikotome variabler *har ikke målenivå* fordi de kun kan tilordnes en av to verdier. Kjønn er en dikotom variabel og har kun verdiene mann/kvinne.

Det skilles mellom fire målenivåer:

1. **Nominalnivå**. Variabelens verdier er uttømmende og gjensidig utelukkende kategorier. Variabelen "kommune" er en variabel med verdier på nominalnivå, og verdiene kan være Hvaler, Fredrikstad, Moss. En kan ikke utføre noen form for beregninger av variabler som har verdier på nominalnivå.
2. **Ordinalnivå**. Ordinalnivå har de samme egenskaper som nominalnivået. I tillegg er det mulig å *rangere* verdiene. Verdiene "god", " og dårlig" er to gjensidig utelukkende verdier, men en kan rangere "god" som en høyere verdi enn "dårlig".
3. **Intervallnivå** har ordinalnivåets egenskaper, men en kan i tillegg måle *avstanden* mellom verdiene som måles. Temperaturskalaen er et klassisk eksempel på intervallnivå. Avstanden på temperaturskalaen mellom 20 og 30 grader er den samme som avstanden mellom 25 og 35 grader. Temperaturskalaen har imidlertid et definert

nullpunkt. Det gir ingen mening i å si at 50 grader er 50 ganger varmere enn 0 grader. Variabler som måles på ordinalnivå angir derfor ikke forholdet mellom verdiene. Variabler på intervallnivå har et definert nullpunkt som en i prinsippet kan definere i forhold til hva som helst som finnes formålstjenlig (slik nullpunktet til de tre temperaturskalaene Celsius, Fahrenheit og Kelvin er et eksempel på)

4. **Forholdstallsnivå** er det øverste målenivået. Variabler som har dette målenivået gjør det mulig å *rangere, måle avstand, og beregne forholdstall*. Inntekt er en klassisk variabel på forholdstallsnivå. Den som tjener 100 kroner tjener dobbelt så mye som den som tjener 50 kroner. Variabler på forholdstallsnivå har et naturlig nullpunkt (som 0 i inntekt er et eksempel på).

I utformingen av BMS-S gjør vi bruk av variabler på flere målenivåer. Derfor er det viktig å være klar over hvilket målenivå variablene vi analyserer har, og de begrensingene – og mulighetene – det medfører.



BMS-S

Notat til samling 20.08 2007

Noen viktige avklaringer/spørsmål

Konstruering av indeksene

Indeksene er sammenfattet informasjon. Informasjon har verdi dersom den bidrar til at det blir lettere å forstå samfunnsmessige sammenhenger, og om den gir underlag for politiske og administrative beslutninger.

- STØ kan, som fagmiljø, *gi råd* om valg av fokusområder, indekser og indikatorer.
- De faktiske beslutningene om valg av indikatorer må *gjøres* av kommunene.
- Vurdering av variabler (reliabilitet og validitet) er primært en faglig oppgave.

En indeks for hele BMS-S?

FN har utviklet en felles indeks for befolkningens livskvalitet. På samme måte kan en tenke seg at det utvikles en felles indeks, som kommer til uttrykk i ett enkelt desimaltall, og som tilordner hver enkelt kommune en skåre på "BMS-S indeksen. En slik indeks vil rangere ulike kommuner i forhold til den skåren de oppnår.

- Gir det mening å sammenfatte alle fokusområdene i en indeks – (dvs å lage en felles indeks for hele BMS-S)? Hvilken informasjon gir en slik indeks? Hvor nyttig er den? Hva kan den brukes til? Gir den underlag for politiske eller administrative beslutninger?
- Hvordan vil/kan en slik indeks bli brukt i andre deler av samfunnet?

Generelle og spesifikke indikatorer innenfor samme fokusområde. Moduler.

Vi antar at kommunene vil se seg tjent med å velge indikatorer i forhold til kommunenes *forutsetninger* (ulikheter i geografi, demografi, arbeidsmarked, næringsliv) og *politiske prioriteringer*. Det vil få som konsekvens at indikatorene vil variere fra kommune til kommune *innenfor det samme fokusområdet*.

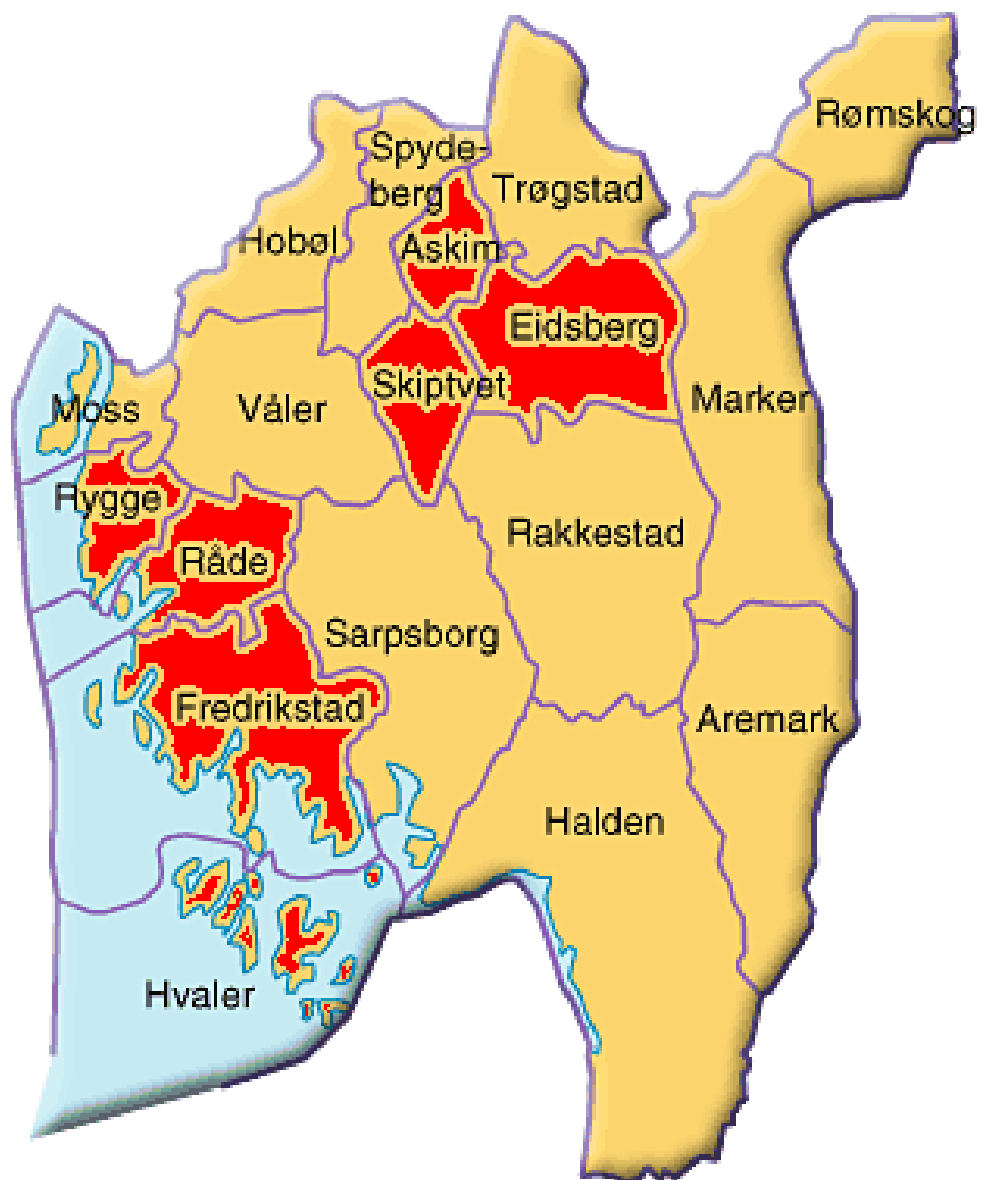
- Vi mener det har verdi å kunne skille ut *generelle indikatorer* (som alle kommunene bruker) fra *spesielle indikatorer* (som en eller flere, men ikke alle, kommuner bruker).
- Dersom vi gjør et slikt skille, blir det mulig å gjøre komparative sammenligninger (ved å bruke de generelle indikatorene) mellom kommunene som grunnlag for læring, utvikling og samarbeid.
- Vi foreslår derfor at det til hvert av fokusområdene utvikles en *grunnmodul* i form av et sett av indikatorer som alle kommunene i prosjektet tar i bruk.

- I tillegg foreslår vi at tilpasningen til hver enkelt kommunes behov og satsningsområder skjer gjennom bruk av *tilleggsmoduler*. Disse tilleggsmodulene kan standardiseres eller skreddersys:
 - En kan som eksempler tenke seg at det utvikles standardiserte tilleggsmoduler for spesifikke deler av arbeidslivet, eller i forhold til deler av befolkningen som barn og unge, eller eldre. Dersom en bruker standardiserte tilleggsmoduler blir det mulig å sammenligne utviklingen mellom to eller flere kommuner (i tillegg til at det kan være ressursbesparende og bidra til høyere kvalitet ved at modulene utvikles i et større miljø).
 - Kommunene kan selvsagt også lage helt spesifikke tilleggsmoduler skreddersydd for kommunens behov og prioriteringer.

Datafangst, tilrettelegging

Det finnes en rekke tilgjengelige statistiske data i ulike databanker. Det bør avklares om:

- Kommunene er villige til å innhente data ved hjelp av en årlig, felles spørreundersøkelse i deltagerkommunene
- Om alle data (statistikkbanker, eventuelle resultater fra spørreundersøkelse) bør behandles av en instans (som f.eks fylkeskommunens/fylkesmannens institusjon Østfold analyse).



Østfoldforskning AS
Gamle Beddingvei 2, 1671 Kråkerøy
Boks 276, 1601 Fredrikstad

Telefon: 69 35 11 00
Telefaks: 69 34 24 94
E-post: firmapost@sto.no

www.sto.no

