

FORVALTNINGSREVISJONS- RAPPORT 6 - 2025

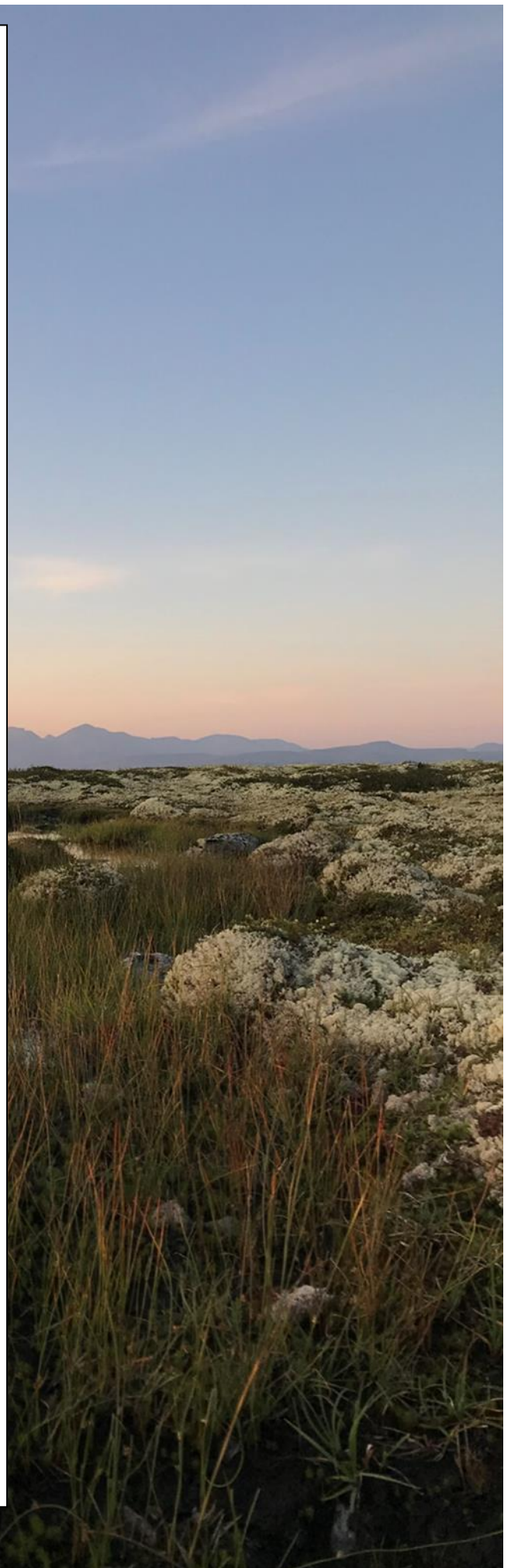
MÅL- OG RESULTATSTYRING

UTARBEIDET FOR
KONTROLLUTVALGET I
INNLANDET FYLKESKOMMUNE



INNLANDET REVISJON IKS

22. august 2025
2025-880/KL



FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet *Effektiv drift og mål- og resultatstyring* som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Innlandet fylkeskommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak, jf. kommuneloven § 23-3.

Prosjektarbeidet er utført i perioden desember 2024 til august 2025 av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Kristian Lein. Daglig leder Anne Live Jensvoll har kvalitetssikret rapporten.

Utkast til rapport er sendt fylkeskommunedirektøren til uttalelse. Svaret fra fylkeskommunedirektøren er vedlagt rapporten.

Vi takker Innlandet fylkeskommune for samarbeidet under arbeidet med prosjektet.

Lillehammer, 22. august 2025.



Kristian Lein

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD	2
SAMMENDRAG	4
1 INNLEDNING.....	7
1.1 Kontrollutvalgets bestilling	7
1.2 Formål og problemstillinger.....	7
2 METODE	9
3 REVISJONSKRITERIER	11
3.1 Krav til mål og rapportering i kommuneloven.....	11
3.2 Internkontroll vs. Virksomhetsstyring.....	12
3.3 Fylkeskommunens plan- og styringssystem.....	13
3.4 DFØ – Veileder for mål- og resultatstyring i staten	15
3.5 Konkrete revisjonskriterier – problemstilling 3 og 4	18
4 OM VIRKSOMHETSSTYRINGEN I INNLANDET FYLKESKOMMUNE.....	19
5 EFFEKTIVITET I TJENESTEPRODUKSJONEN.....	25
5.1 Effektivitet i tjenesteproduksjon	25
5.2 Sammenligning mellom Innlandet fylkeskommune og andre fylkeskommuner	25
5.3 Bruk av effektivitetsdata i utformingen av resultatmål.....	34
5.4 Oppsummering	34
6 RESULTATRAPPORTERING.....	36
6.1 Faktaframstilling	36
6.2 Revisjonens vurderinger	42
7 LÆRING OG FORBEDRING I ENHETENE.....	45
7.1 Faktaframstilling	45
7.2 Revisjonens vurderinger	48
8 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	50
8.1 Konklusjoner	50
8.2 Anbefalinger.....	51
REFERANSER	52
VEDLEGG 1 FYLKESKOMMUNENS MÅL.....	54
VEDLEGG 2 FYLKESKOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE.....	55

SAMMENDRAG

Bakgrunn

Kontrollutvalget i Innlandet fylkeskommune bestilte i møte 1. desember 2022, sak 45/2022, en foranalyse om «virksomhetsstyring inkludert effektiv drift og økonomistyring». På bakgrunn av foranalysen ble det utarbeidet prosjektplan for et forvaltningsrevisjonsprosjekt.

I møte 11. juni 2024, i sak 33/2024, bestilte kontrollutvalget en forvaltningsrevisjon om effektiv drift og mål- og resultatstyring, basert på framlagt foranalyse og prosjektplan. Oppdatert prosjektplan ble lagt fram i kontrollutvalgets møte 5. september 2024, sak 44/2024. Kontrollutvalget vedtok i møtet å opprettholde bestillingen av forvaltningsrevisjonen.

Formålet med prosjektet har vært å undersøke i hvilken grad fylkeskommunen gjennomfører vurderinger av om ressursbruken er effektiv, og om rapporteringen på resultatmål bidrar til forbedringer i virksomheten.

Prosjektet er gjennomført etter følgende problemstillinger:

1. Hva forteller sammenlignende data for fylkeskommunen om økonomisk effektivitet i tjenesteproduksjonen?
2. I hvilken grad og på hvilken måte bruker fylkeskommunen tilgjengelige effektivitetsdata i utformingen av resultatmål?
3. Blir resultater rapportert på en slik måte at det gir et godt bilde av måloppnåelsen?
4. I hvilken grad bidrar mål- og resultatrapportering og -oppfølging til forbedringer i enhetene?

De to første problemstillingene er beskrivende problemstillinger. Det har med andre ord blitt gjort vurderinger knyttet til disse.

Metode

Oppstartbrev ble sendt 18. september 2024, og oppstartsmøte med fylkeskommunen ble avholdt 17. oktober 2024.

Den første problemstillingen ble undersøkt ved å gå gjennom statistikk fra KOSTRA. Problemstilling 2 er undersøkt ved å benytte informasjon fra fylkeskommunen. I forbindelse med problemstilling 3 har vi gjennomgått tertial- og årsrapporter. Problemstilling 4 har tatt utgangspunkt i relevant styringsinformasjon fra enhetene, og vi har supplert med informasjon fra seksjon for økonomi og styring samt utvalgte avdelinger i fylkeskommunen. Målet med dette har vært å belyse hvordan fylkeskommunen benytter seg av ulike effektivitetsdata og i hvilken grad fylkeskommunens målstruktur og rapportering bidrar til at det iverksettes tiltak for forbedringer.

Revisjonskriterier

Revisjonskriterier utgjør en objektiv målestokk for revisors vurderinger av den reviderte virksomheten.

Revisjonskriterier kan utledes fra lovbestemmelser, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder mv. som sier noe om hvordan virksomheten skal drives, og skal være autoritative, relevante og gyldige.

Revisjonskriterier for problemstilling 3 og 4 er hentet fra kommuneloven, fylkeskommunens plan- og styringssystem, veileder fra KS- «Orden i eget hus», samt veileder for mål- og resultatstyring i staten utarbeidet av Direktoratet for økonomistyring.

Rapportens konklusjoner

Vi har konkludert på alle problemstillingene. Ettersom problemstilling 1 og 2 er beskrivende problemstillinger er konklusjonene for disse å anse som oppsummering av fakta.

Problemstilling 1: Hva forteller sammenlignende data for fylkeskommunen om økonomisk effektivitet i tjenesteproduksjonen?

- Tilgjengelige data (KOSTRA) tilsier at Innlandet fylkeskommune har rimelig god økonomi, med tilfredsstillende reserver og likviditet.
- Sammenligninger gjort innen tre fagområder viser at Innlandet stort sett ligger på linje med andre fylkeskommuner. Unntak knytter seg bl.a til høyere utgifter pr elev i videregående skole, samt høye utgifter til drift/vedlikehold og investeringer i fylkesvegene.
- Det synes å være klart at data fra KOSTRA ikke er spesielt godt egnet til å sammenligne fylkeskommunes effektivitet og reelle utgifter i tjenesteytingen. Dataene reflekterer først og fremst ulik utgiftsprofil, samtidig som ulik kvalitet i tjenestetilbudet kan påvirke utgiftene.
- Fylkeskommunene har felleskap igangsatt et arbeid for å bedre datagrunnlaget, slik at det skal bli mulig å gjøre bedre resultatanalyser på tvers av fylkeskommunene.

Problemstilling 2: I hvilken grad og på hvilken måte bruker fylkeskommunen tilgjengelige effektivitetsdata i utformingen av resultatmål?

- KOSTRA-data har blitt benyttet i noen sammenhenger ut fra behov for å sammenligne Innlandet med andre fylkeskommuner. Slike data er imidlertid ikke direkte brukt i formuleringen av resultatmål.

Problemstilling 3: Blir resultater rapportert på en slik måte at det gir et godt bilde av måloppnåelsen?

- Årsrapporteringen har i varierende grad av fokus på resultater. Den har i mange tilfeller fokus på aktivitet. Dette kan være relevant og interessant i mange sammenhenger, men har begrenset verdi hvis et ikke settes i sammenheng med måloppnåelse.
- For flere delmål er det ikke laget resultatindikatorer, noe som kan gjøre det vanskelig å vite noe om måloppnåelse. Dette innebærer at det i mange tilfeller kan være utfordrende å se av rapporteringen i hvilken grad fylkeskommunen har nådd overordnede mål og hvilke samfunnseffekter fylkeskommunens innsats og tjenester gir. Det er vanskelig å måle samfunnseffekter, men det er et uttalt mål å måle resultater så langt ut i resultatkjeden som mulig.

Problemstilling 4: I hvilken grad bidrar mål- og resultatrapportering og –oppfølging til forbedringer i enhetene?

- Avdelingene arbeider på ulike måter, gjennom ulike systemer og verktøy, for å følge opp egne virksomhetsplaner. Dette arbeidet er delvis beskrevet i rapporten, men vi har ikke hatt forutsetninger for å vurdere hvordan arbeidet fungerer.
- Det framkommer ikke av data vi har innhentet hvordan fylkeskommunen på overordnet nivå bruker resultatoppfølgingen til læring og forbedring.
- En sentral forutsetning for å styrke mål- og resultatoppfølgingen i enhetene er å bedre systematikken i resultatmålingen og resultatoppfølging på overordnet nivå.

Rapportens anbefalinger basert på vurderinger og konklusjoner

- Fylkeskommunen bør arbeide videre med å finne måter å måle effektiviteten i driften på. Dette gjelder både i avdelingene og for virksomheten samlet.
- Fylkeskommunen bør arbeide med å forbedre måling resultater av vedtatte mål, og i den sammenheng se på systematikken med bruk av resultatindikatorer. Den bør bestrebe seg på å synliggjøre hvilke samfunnseffekter tiltakene har.
- Fylkeskommunen bør vurdere om den har et strukturert system for å bruke resultatene til læring og forbedring – både på avdelingsnivå og for fylkeskommunen som helhet.

1 INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Kontrollutvalget i Innlandet fylkeskommune bestilte i møte 1. desember 2022, sak 45/2022, en foranalyse om «virksomhetsstyring inkludert effektiv drift og økonomistyring». Temaet er omtalt i utvalgets Plan for forvaltningsrevisjon 2022-2023. Der står følgende om temaet; *«Etter at IFK har bestått i bortimot fire år kan det være aktuelt å vurdere styringssystemene. Dette kan være nyttig for administrasjonen, slik at de sikrer at dette er lagt opp på en effektiv og dekkende måte. Dette har stor betydning for tilliten og omdømmet til IFK».*

Innlandet Revisjon IKS utarbeidet foranalysen og la den fram i kontrollutvalgets møte 13. april 2023, sak 18/2023. I foranalysen ble flere mulige innretninger for et prosjekt presentert. Forslagene ble diskutert av kontrollutvalget, og det ble vedtatt å bestille to prosjektplaner; en med hovedvekt på effektiv drift samt mål- og resultatstyring, og den andre om saksutredninger.

Prosjektplan om effektiv drift og mål- og resultatstyring ble lagt fram for kontrollutvalget i møte 7. september 2023 (sak 33/2023). Utvalget fattet følgende vedtak i saken:

- 1. Kontrollutvalget tar prosjektplanen til orientering.*
- 2. Kontrollutvalget anbefaler nytt kontrollutvalg å bestille en forvaltningsrevisjon om effektiv drift og mål- og resultatstyring.*
- 3. Kontrollutvalget ber kontrollutvalgssekretariatet om å følge opp dette i den nye valgperioden.*

Nytt kontrollutvalg ble valgt høsten 2023. I møte 11. april 2024 vedtok det nye kontrollutvalget å be *«om at de to foranalysene og prosjektplanene om virksomhetsstyring som det forrige kontrollutvalget behandlet legges fram på neste møte.»*

I neste møte 11. juni 2024, i sak 33/2024, fattet kontrollutvalget følgende vedtak:

- 1. Kontrollutvalget bestiller en forvaltningsrevisjon om effektiv drift og mål- og resultatstyring, basert på framlagt foranalyse og prosjektplan.*
- 2. Kontrollutvalget ber revisor legge frem en oppdatert prosjektplan i møte 5.9.2024 i tråd med de innspill som ble gitt i møte.*

Oppdatert prosjektplan ble lagt fram i kontrollutvalgets møte 5. september 2024, sak 44/2024. Kontrollutvalget vedtok følgende:

- 1. Kontrollutvalget tar den reviderte prosjektplanen til orientering.*
- 2. Kontrollutvalget opprettholder bestillingen av en forvaltningsrevisjon om effektiv drift og mål- og resultatstyring basert på revidert prosjektplan.*

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med denne revisjonen er å undersøke i hvilken grad fylkeskommunen gjennomfører vurderinger av om ressursbruken er effektiv, og om rapporteringen på resultatmål bidrar til forbedringer i virksomheten.

Når det er gitt resultatmål, er det sentralt for virksomhetsstyringen å kunne vite i hvilken grad målene er nådd. Ledelsen må få pålitelig informasjon om hvilke resultater som er oppnådd for å ha mulighet til f.eks. å justere kursen, endre prioriteringer, og arbeide med å forbedre arbeidsprosessene og tjenestene som ytes. Før vi ser nærmere på hvordan fylkeskommunen arbeider med å oppnå effektiv drift og gode tjenester gjennom mål – og resultatstyring, presenterer vi data der sammenligner Innlandet fylkeskommune med andre fylkeskommuner.

Prosjektet er gjennomført etter følgende problemstillinger:

1. Hva forteller sammenlignende data for fylkeskommunen om økonomisk effektivitet i tjenesteproduksjonen?
2. I hvilken grad og på hvilken måte bruker fylkeskommunen tilgjengelige effektivitetsdata i utformingen av resultatmål?
3. Blir resultater rapportert på en slik måte at det gir et godt bilde av måloppnåelsen?
4. I hvilken grad bidrar mål- og resultatrapportering og – oppfølging til forbedringer i enhetene?

De to første problemstillingene er beskrivende problemstillinger. Det vil med andre ord ikke utledes revisjonskriterier til disse.

2 METODE

Oppstartbrev for prosjektet ble sendt 18. september 2024. Oppstartmøte med representanter for Innlandet fylkeskommune ble avholdt 17. oktober 2024.

VALG AV METODE

Den første problemstillingen, som er en beskrivende problemstilling, er undersøkt ved å gå benytte statistikk fra KOSTRA.¹ Problemstilling 2 er undersøkt ved å benytte informasjon fra fylkeskommunen.

I forbindelse med problemstilling 3 har vi gjennomgått tertial- og årsrapporter der det er rapportert på den nye målstrukturen som ble vedtatt i juni 2021. For å undersøke problemstilling 4 har vi gjennomgått relevant styringsinformasjon fra enhetene, og vi har hatt møter med seksjon for økonomi og styring samt utvalgte avdelinger i fylkeskommunen. Målet med dette har vært å belyse hvordan fylkeskommunen benytter seg av ulike effektivitetsdata og i hvilken grad fylkeskommunens målstruktur og rapportering bidrar til at det iverksettes tiltak for forbedringer.

Temaet er i utgangspunktet omfattende. For å gjøre det mer håndterbart har vi valgt ut noen fagområder/enheter for å undersøke disse nærmere. Dette er:

- fylkesveger
- kultur
- kompetanse

Prosjektet tar hovedsakelig utgangspunkt i årene etter at Innlandet fylkeskommune ble opprettet (2020), med hovedvekt på årene 2023 og 2024.

KVALITETSSIKRING – RELEVANS OG PÅLITELIGHET

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av NKRF (tidl. Norges kommunerevisorforening). Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001.

Datas relevans er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Etter vår oppfatning er data som er samlet inn i denne undersøkelsen egnet til å svare på problemstillingene. Større tilgang på styringsinformasjon ville imidlertid ha styrket prosjektet. Det er også viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta.

¹ KOSTRA er en forkortelse for kommune-stat-rapportering. Gjennom KOSTRA sender alle norske kommuner og fylkeskommuner inn tall fra sine tjenesteområder til Statistisk sentralbyrå.

Data brukt i forvaltningsrevisjonsprosjekter skal være mest mulig presise og nøyaktige (pålitelige). Dette er blant annet ivaretatt ved verifisering av intervjureferater og ved innhenting av uttalelse fra fylkeskommunedirektøren på utkast til rapport.

3 REVISJONSKRITERIER

Ifølge RSK 001 skal det i forvaltningsrevisjoner utledes revisjonskriterier med utgangspunkt i problemstillingene for revisjonen. Revisjonskriteriene danner utgangspunkt for vurderinger i forvaltningsrevisjonen, og er de krav, normer og/eller standarder som revidert enhet skal vurderes i forhold til.

Revisjonskriteriene skal være utledet fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det reviderte området. Kriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet innenfor den aktuelle tidsperioden.

Kilder til revisjonskriterier for problemstilling 3 og 4 er kommuneloven, fylkeskommunens plan- og styringssystem, veileder fra KS- «Orden i eget hus», samt DFØs² veileder for mål- og resultatstyring i staten. Vi oppfatter at anbefalingene i denne veilederen gir uttrykk for hva som er god praksis, og dermed kan benyttes som grunnlag for revisjonskriterier knyttet til mål- og resultatstyring i kommuner og fylkeskommuner.

Ettersom problemstilling 1 og 2 er beskrivende problemstillinger, utledes det ikke revisjonskriterier for disse.

3.1 KRAV TIL MÅL OG RAPPORTERING I KOMMUNELOVEN

I den gamle kommuneloven ble det i 2000 gjort en lovendring i § 46. Her ble det tatt inn: «*Kommunestyrets prioriteringer, samt de målsettinger og premisser som årsbudsjettet bygger på, skal komme tydelig fram*». I Ot.prop. 43 (1999-2000) står det om forslaget til lovendringen at «*Departementets forslag vil i praksis gi kommunestyret økt mulighet til mål- og rammestyring gjennom å fokusere på koblingene mellom bevilgningsrammer og resultatkrav*».³

I kommuneloven fra 2018 er kravet om målsettinger utvidet til også å gjelde økonomiplanen. Det følger av kommuneloven § 14-4 første ledd at økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Videre følger det av bestemmelsens andre ledd at økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise fylkestingets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. Fylkestinget skal, i henhold til kommuneloven § 14-2 bokstav c), vedta «*finansielle måltall for utviklingen av fylkeskommunens økonomi*».

Videre er det i kommuneloven § 14-7 bokstav b) krav om at årsberetningen skal redegjøre for vesentlige beløpsmessige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet, og vesentlige avvik fra kommunestyrets eller fylkestingets premisser for bruken av bevilgningene. Verken lovtekst eller forarbeider angir hva som regnes som «vesentlige avvik»: «*Departementet vil peke på at hva som er et vesentlig avvik vil kunne være noe forskjellig fra*

² Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.

³ Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 28. april 2000, godkjent i statsråd samme dag. s.12.

kommune til kommune. Det vil derfor ikke være mulig eller hensiktsmessig å gi detaljerte regler for hva som vesentlige avvik. Dette må avgjøres i den enkelte kommune.»⁴

Bokstav c) i samme bestemmelse inneholder et krav om å redegjøre for virksomhetens måloppnåelse i årsberetningen. I forarbeidene står det:

*«Departementets vurdering er at det bør komme klarere fram av loven at årsberetningen også må redegjøre for andre sentrale forhold ved kommunens virksomhet enn de rent økonomiske. (...) Departementet viser til at det er lagt til grunn i gjeldende rett at det i årsberetningen nettopp skal gis informasjon om kommunens tjenesteyting på de ulike sektorene jf. Ot.prp. nr. 43 (1999–2000) punkt 6.4. Departementet foreslår derfor å presisere i lovteksten at det i årsberetningen skal gis informasjon om virksomhetens måloppnåelse og andre ikke-økonomiske forhold. Det skal for eksempel gis opplysninger om utviklingen i tjenestene og hvordan utviklingen har vært i forhold til målene i årsbudsjettet».*⁵

3.2 INTERNKONTROLL VS. VIRKSOMHETSSTYRING

Krav til internkontroll er nedfelt i kommuneloven § 25-1:

«Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a. utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering*
- b. ha nødvendige rutiner og prosedyrer*
- c. avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik*
- d. dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig*
- e. evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.»*

I veilederen «Orden i eget hus» tar KS for seg kommunedirektørens ansvar for internkontrollen i kommuner og fylkeskommuner. Av relevans for denne forvaltningsrevisjonen er at veilederen kommer inn på forholdet mellom internkontroll og virksomhetsstyring.

God internkontroll handler i stor grad om systematisk arbeid, god organisering og dokumentasjon, arbeidsmetoder og samhandling som kan forebygge lovbrudd og uønskede hendelser. Ifølge veilederen vil et helhetlig styringssystem ofte ivareta ulike funksjoner. «Risikoreduksjon gjennom styrket internkontroll er en av

⁴ Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) Kommunal- og moderniseringsdepartementets forslag til ny kommunelov. s. 197.

⁵ Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) Kommunal- og moderniseringsdepartementets forslag til ny kommunelov. s. 196.

dem. Andre vil være måloppnåelse og resultater, krise- og beredskapshåndtering og systematisk utviklings- og forbedringsarbeid.»

Om forholdet mellom internkontroll og mål- og resultatstyring sier veilederen at «internkontroll kan overlapse med virksomhetsstyring, men er i større grad risikobasert enn det mål- og resultatstyringen er, som har oppmerksomheten på å realisere mål.»

3.3 FYLKESKOMMUNENS PLAN- OG STYRINGSSYSTEM

Fylkeskommunens sentrale dokument for styring er «Plan -og styringssystem for Innlandet fylkeskommune» som ble innført ifm. fylkessammenslåingen i 2020.⁶ Mål- og resultatstyring er et overordnet styringsprinsipp i «både i styringen av linjeorganisasjonen og i prosjekt-, program- og porteføljestylingen» (jf. side 3).

Fylkeskommunens målstruktur består av:

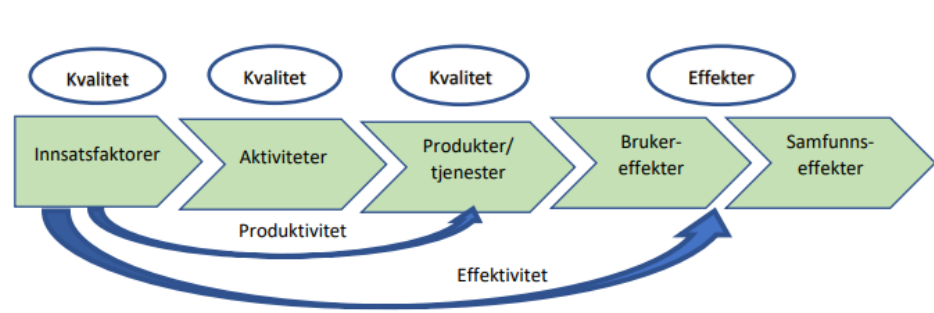
- Satsingsområder (mål med utgangspunkt i satsingene i Innlandsstrategien).
- Hovedmål, som kobles mot FNs 17 bærekraftsmål.⁷
- Delmål, som er en detaljering av hovedmålene.
- Resultatindikatorer, som gir indikasjoner på om man når de fastsatte målene.

Mål- og resultatstyring innebærer å

- sette mål for hva virksomheten skal oppnå
- måle resultater og sammenligne dem med målene
- bruke informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten. (jf. side 8)

I offentlig sektor er det ofte slik at resultatene ikke kan måles i økonomiske termer. Nettopp derfor er resultatmåling spesielt viktig for fylkeskommunen. Det bidrar til god innsikt i virksomheten slik at det kan tas beslutninger om forbedringstiltak.

I fylkeskommunens plan – og styringssystem står det at fylkeskommunen kan øke effektiviteten gjennom mål- og resultatstyring ved at underliggende nivå selv kan bestemme hvilke tiltak som bør iverksettes for å nå målene. For at dette skal lykkes i praksis er det lagt opp til at mål- og resultatstyring gjennomgående kombineres med økonomisk rammestyring. Videre står det at i praktiseringen av mål- og resultatstyringen i fylkeskommunen skal det etterstrebtes å måle resultater så langt til høyre i resultatkjeden som mulig:



⁶ Dokumentet ble revidert i november 2021 og januar 2024.

⁷ Vi kommer tilbake til målene i kapittel 6.

Det påpekes imidlertid at jo lenger til høyre man kommer i resultatkjeden, jo vanskeligere kan det være å måle resultatene og fylkeskommunens påvirkning på resultatene. (jf. side 8/9)

Tertial- og årsrapportering⁸

I tertial- og årsrapporteringen skal det ifølge fylkeskommunens Plan- og styringssystem side 16-17 rapporteres til fylkestinget på følgende:

Tertialrapportene:

- Måloppnåelse og økonomisk status for fagområdene
- Status for skatteinntang og rammetilskudd
- Samlet økonomisk prognose for året
- Status for investeringsprosjekter
- Status for finansforvaltningen
- Vesentlige avvik

Årsberetningen:

- Måloppnåelse og økonomisk resultat for fylkeskommunen samlet og for fagområdene
- Investeringsprosjekter – regnskap og framdrift
- Resultater innen finansforvaltningen
- Tiltak som er iverksatt eller planlegges iverksatt for å sikre en høy etisk standard
- Den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling
- Tiltak som er iverksatt eller planlegges iverksatt for å fremme likestilling uavhengig av kjønn, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk
- Internkontroll

Resultatoppfølging, evalueringer, læring og forbedring

Fylkeskommunens styrings- og rapporteringsprosesser skal bidra til at målene nås og at eventuelle tiltak iverksettes. «Resultatene skal benyttes til læring og forbedring, samt eventuell justering av mål og strategier.» (jf. side 7)

«For å kunne følge utviklingen over tid er det et poeng at målene ikke endres for ofte. Eventuelle endringer må sees i sammenheng med arbeidet knyttet til økonomiske prioriteringer og rammer. Dette for å sikre best mulig sammenheng mellom måloppnåelse og ressursinnsats.»

Målene for satsingsområdene ligger normalt fast for perioden som regional planstrategi gjelder for. Det foretas årlig en gjennomgang av hovedmålene for å vurdere behov for eventuelle endringer. Dette gjøres som en del av arbeidet med økonomiplan/årsbudsjett på våren, i forbindelse med arbeidet med strategier og økonomiske rammer.

.....

⁸ Krav til innholdet i rapporteringen er også nedfelt i økonomi- og finansreglementet.

I forbindelse med utarbeidelse av økonomiplan/årsbudsjett på høsten, foretas en vurdering av behov for eventuelle endringer av delmålene og resultatindikatorene. For å kunne sammenligne måloppnåelse og resultater over tid, er det også et poeng at disse ligger fast over en viss periode. Det vil likevel være naturlig med noe hyppigere endringer av disse enn målene for satsingsområdene og hovedmålene.»
(side 7)

For å utvikle organisasjonen og danne grunnlag for bedre tjenester til innbyggerne er det viktig at virksomhetsstyringen legger godt til rette for læring og forbedring. Videre står det at dette både handler om kultur og struktur. «*Strukturelt legges det opp til at fylkeskommunedirektørens ledergruppe skal diskutere resultater på noen fastsatte tidspunkter i løpet av året.⁹ ,..., Videre legges det opp til en gjennomgang av resultater med fylkesutvalget årlig. Fylkestinget vil få resultatene fremlagt i form av ordinær rapportering til seg.*» (side 11)

Både løpende resultatmålinger og evalueringer er viktig for å få frem informasjon om resultater i forhold til målene. Evalueringer innebærer et mer omfattende analysearbeid av resultater og årsakssammenhenger innen et område. «*Evalueringer er derfor et viktig supplement til den løpende resultatmålingen, som hever nivået på den samlede styringsinformasjonen.*» (side 18)

3.4 DFØ – VEILEDER FOR MÅL- OG RESULTATSTYRING I STATEN

Veilederen er bygget opp rundt styringshjulet, som viser hvilke prosesser mål- og resultatstyringen består av:



For å kunne måle resultater må overordnede mål konkretiseres gjennom styringsparametere:

⁹ «Fire møter i året avsettes til konkret gjennomgang av mål og resultater.» (side 17)

«Styringsparametere beskriver direkte eller indirekte i hvilken grad virksomheten når sine mål i en gitt periode (eksempelvis et budsjettår). Styringsparametere kan være en kvantitativ størrelse eller resultatet av en kvalitativ vurdering. For hver styringsparameter må det velges en målemetode. For det enkelte styringsparameter kan det settes et konkret ambisjonsnivå for hvilke resultater som skal nås i den aktuelle perioden. Dette kalles gjerne et resultatmål.»

Veilederen opererer med fem hovedgrupper av styringsparametere. Kapittel 3 og 4 i veilederen tar for seg hva styringsparameterne viser og hvordan de kan måles og vurderes:

- **Volumenheter:** kroner eller andre volumenheter. Man kan måle både volum av sluttproduktet, aktiviteter som er gjennomført og innsatsfaktorer som er satt inn i produksjonen. I mange tilfeller kan også kvalitet og effekter måles som volum, f.eks. antall arbeidsledige som har fått ny jobb som følge av arbeidsmarkedstiltak, antall fornøyde brukere osv.
- **Produktivitet:** forholdet mellom produsert mengde og kroner/volum. Produktivitet er et relativt mål som bare gir mening når det kan sammenlignes med tilsvarende resultater over tid. Enhetskostnader og arbeidsproduktivitet (tidsbruk pr enhet) er sentrale produktivitetsbegreper.
- **Kvalitet/nytteegenskaper.** Måling av kvalitet er viktig i offentlig sektor hvor det ikke eksisterer et marked der kundene gjennom sin etterspørsel viser hvordan kvaliteten på produktene verdsettes. Kvaliteten på en tjeneste har vanligvis mange dimensjoner, og måling av kvalitet må derfor ta utgangspunkt i dimensjoner som er viktige.
- **Effekter:** endringer hos brukere eller i samfunnet som følge av virksomhetens aktiviteter og tjenester. Effekter handler om virksomheten har oppfylt sitt formål eller ikke, og styringssystemet bør derfor som regel inkludere styringsparametere som kan indikere om virksomheten har hatt de tilsktede effektene eller ikke.
- **Effektivitet:** forholdet mellom oppnådde effekter og kroner/volum av innsatsfaktorene. Høy effektivitet er det overordnede målet for styring i staten.

Veilederen slår fast at det er en utfordring å velge styringsparametere som samlet gir god styring som både ivaretar krav fra overordnet myndighet og interne styringsbehov på ulike nivåer i virksomheten. Fem kriterier bør ligge til grunn for valg av styringsparametere. Dette er:

- **Helhet og balanse:** Den samlede styringsinformasjonen må gi et helhetsbilde av virksomhetens relevante resultater. På bakgrunn av dette må ledelsen finne frem til styringsparametere som samlet gir et godt bilde av de sentrale sidene ved virksomhetens resultatoppnåelse i lys av strategi og overordnede mål.
- **Fokus - prioritet:** Parameterne bør rette oppmerksomheten mot forhold som må prioriteres av virksomhetens ledelse i den daglige styringen.
- **Påvirkbarhet:** Styringsparametere bør måle resultater som det aktuelle virksomhetsnivået selv har ansvar for og kan påvirke gjennom sin innsats.
- **Pålitelighet og verifiserbarhet:** Pålitelighet gjelder spørsmålet om styringsparametere faktisk måler det de er ment å måle. Informasjonen må også kunne etterprøves og verifiseres, herunder hvordan styringsinformasjonen er definert, samlet inn, kontrollert og anvendt i resultatvurderingen.

- Nytte – kostnad: Det må vurderes hvor ressurskrevende det er å måle og frembringe informasjonen, og om nytten står i forhold til kostnadene. Nytte-kostnadsavveining henger blant annet sammen med valg av målemetoder og målefrekvens

De to første av kriteriene ovenfor handler om forhold som virksomhetens samlede styringsinformasjon bør ivareta. De tre siste handler om forhold som hver enkelt styringsparameter bør tilfredsstille.

Veilederen gir bred omtale av hva de fem gruppene av styringsparametere viser og hvordan de måles og vurderes. *«Resultatene må ikke bare måles, men også vurderes og settes inn i en sammenheng. Et enkeltstående resultat på ett bestemt tidspunkt gir begrenset informasjon. Flere resultater over tid og for enheter med sammenlignbare oppgaver gir bedre grunnlag for å trekke konklusjoner om eventuelle behov for endringer.»* (side 8)

For problemstilling 4 er styringshjulets *Steg 4- Læring og forbedring* relevant.

Ifølge veilederen er læring og forbedring selve hensikten med resultatmåling. Oppfølging og bruk av resultater er avgjørende for at virksomheten skal være tilpasningsdyktig, finne bedre løsninger og bruke ressursene effektivt. Det må etableres prosesser for formidling og drøfting av resultater og for beslutninger om tiltak. Til bruk i dette arbeidet må det utarbeide lett tilgjengelige rapporter som viser relevant styringsinformasjon.

Noen mulige forbedringstiltak som kan være aktuelle å iverksette som følge av resultatmålingene:¹⁰

- Omprioritering av ressurser. Vurdering av ressursbruk bør knyttes til vurdering av produktivitet, dvs. hva man får ut av ulike kombinasjoner av innsatsfaktorer og hva de koster.
- Avstemming av brukernes forventninger. I noen tilfeller kan brukernes forventninger til kvalitet og omfang av tjenester være urealistisk høye. Tilfredshet med tjenesten kan følgelig være lav selv om den holder normalt god kvalitet. Det kan da være aktuelt å iverksette tiltak som informasjonskampanjer, serviceerklæringer eller etablere samarbeidsfora med representanter fra viktige brukergrupper. Om forventningene kan imøtekommes bør også vurderes.
- Iverksette kompetansetiltak dersom resultatrapportering og vurdering av resultatene avdekker behov for økt eller endret kompetanse.
- Forbedre arbeidsprosessene. Dette kan være aktuelt om resultatrapporteringen gir indikasjoner om uhensiktsmessig organisering, rekkefølge på arbeidsprosesser e.l. Manglende intern oppfølging kan føre til feil og dårlig oversikt, som igjen kan medføre dårlig kvalitet på tjenestene.
- Gjennomføre evalueringer og analyser.
- Endre styringsparametere eller ambisjonsnivå. Gjennomgang av resultatene kan konkludere med at styringsparametere ikke dekker det som er vesentlig og relevant i forhold til overordnede mål, at målingene førte til uheldige vridninger som må rettes opp, eller at ambisjonsnivået er satt for høyt eller for lavt.

¹⁰ DFØ – Veileder. Resultatmåling. Mål og resultatstyring i staten, s.68-71.

Resultatgjennomgangen kan dessuten vise at datakvaliteten på resultatinformasjonen ikke er pålitelig. Da kan det være aktuelt å forbedre informasjonen som samles inn, f.eks. gjøre definisjonene mer presise, rutinene for innsamling klarere samt forbedre registrering og databehandling.

3.5 KONKRETE REVISJONSKRITERIER – PROBLEMSTILLING 3 OG 4

Problemstilling 3: Blir resultater rapportert på en slik måte at det gir et riktig bilde av måloppnåelsen?

- Fylkeskommunen bør fastsette mål, som, så langt som mulig, bør knyttes opp mot hvilke effekter fylkeskommunens tjenesteyting kan ha for samfunnet.
- Innlandet fylkeskommune skal i årsberetningen gjøre rede for måloppnåelse på fylkeskommunens tjenesteyting innen de ulike fagområdene.
- Fylkeskommunen bør fastsette resultatindikatorer som knyttes til resultatmål/ambisjonsnivå.
- Resultatindikatorer og resultatmål/ambisjonsnivå bør ivareta eksterne krav til virksomheten og behov for styringsinformasjon.

Problemstilling 4: I hvilken grad bidrar mål- og resultatrapportering og –oppfølging til forbedringer i enhetene?

- Resultatrapporteringen bør brukes aktivt til læring og forbedring.

4 OM VIRKSOMHETSSTYRINGEN I INNLANDET FYLKESKOMMUNE

Plan- og styringssystemet er omtalt i kapittel 3, og inngår som grunnlag for revisjonskriterier. I dette kapitlet supplerer vi informasjonen om virksomhetsstyringen i Innlandet fylkeskommune.¹¹

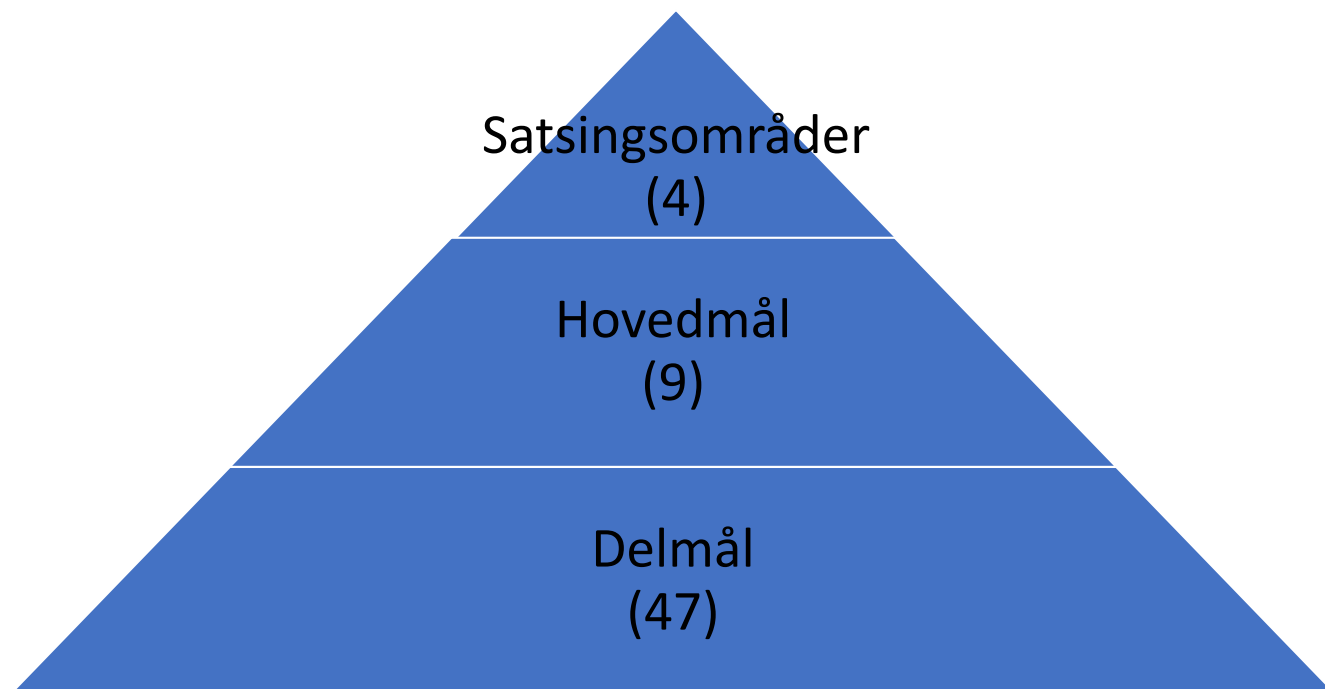
Politisk forankrede styringsprosesser:

- Økonomiplan/årsbudsjett
- Tertialrapportering
- Årsberetning

Administrative styringsprosesser:

- Virksomhetsplaner
- Styringsdialog
- Annen resultatoppfølging
- Internkontroll

Følgende målstruktur gjelder fra 2022:



¹¹ Teksten nedenfor er stort sett hentet fra «Rammeverk for virksomhetsplanlegging» (internt dokument i IFK) og presentasjon vist på oppstartmøtet 17. oktober 2024.

Mål på overordnet nivå ble vedtatt av fylkestinget i juni 2021, sak 58/2021. Delmålene ble utarbeidet av administrasjonen ifm. økonomiplan 2022-2025/ årsbudsjett 2022. Noen mindre endringer ble gjort i 2023 med virkning for 2024.

Målstrukturen skal

- legitimere virksomheten overfor brukere, befolkning, næringslivet og andre samfunnsaktører
- skape fellesskap på tvers i organisasjonen og innad i de ulike delene av organisasjonen
- gi grunnlag for prioriteringer
- gi retning og skape endring
- skape motivasjon for ansatte
- være utgangspunkt for mål- og resultatstyringen, jf. økonomi- og finansreglementet.

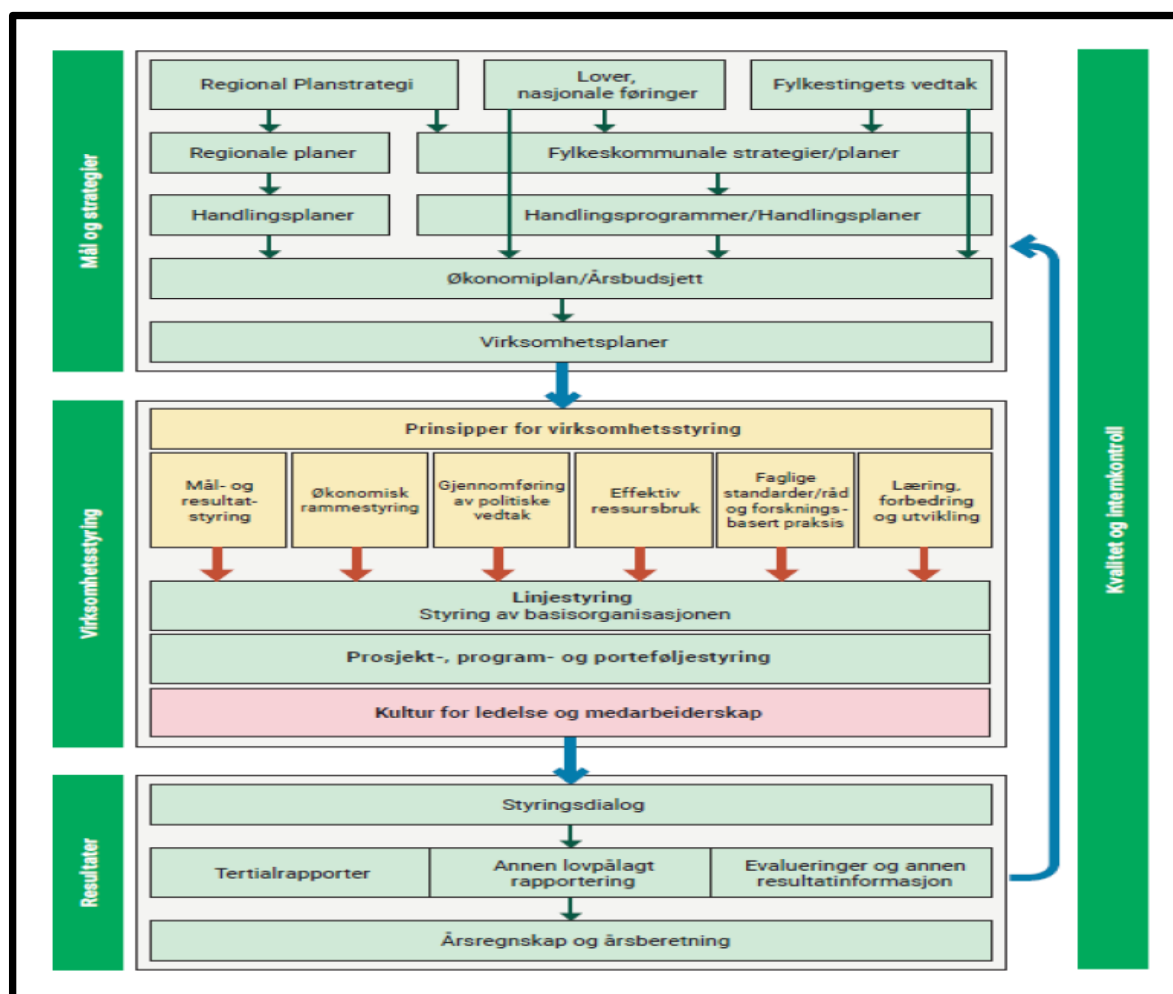
Mål- og resultatstyring, sammen med økonomisk rammestyring, er sentralt i fylkeskommunens virksomhetsstyring. All virksomhetsplanlegging skal derfor ta utgangspunkt i fylkeskommunens målstruktur. I økonomiplanen knyttes målene til det enkelte rammeområde. Økonomiplanen utgjør, sammen med prinsippene for virksomhetsstyring, det viktigste grunnlaget for den administrative styringen av fylkeskommunen. Økonomiplanen danner grunnlag for politiske prioriteringer og styring, mens virksomhetsplanen er det viktigste verktøyet for den interne, administrative styringen. Administrasjonens virksomhetsstyring understøttes av virksomhetsplanmodulen i Framsikt¹².

Gjennom Framsikt får administrasjonen blant annet en helhetlig oversikt over:

- Målene som de ulike delene av organisasjonen skal jobbe mot
- Oppdrag og oppgaver som skal gjennomføres for å nå målene, både internt i den enkelte avdeling og på tvers av avdelinger
- Politiske vedtak som krever oppfølging
- Tiltak for å lukke avvik og redusere risiko
- Økonomiske endringer som er vedtatt i økonomiplanen

Figuren under viser virksomhetsplanens plass i plan- og styringssystemet:

¹² Framsikt benyttes av mange kommuner i virksomhetsstyringen. «Vi tilbyr kommuner og fylkeskommuner en skybasert løsning for helhetlig virksomhetsstyring. Analyse, planlegging, mål- og resultatstyring, budsjettering, rapportering og politikermedvirkning. ... , Framsikt bidrar til samhandling, struktur, bærekraft, effektivisering av prosesser og bedre resultater.» (kilde: Framsikt.no)



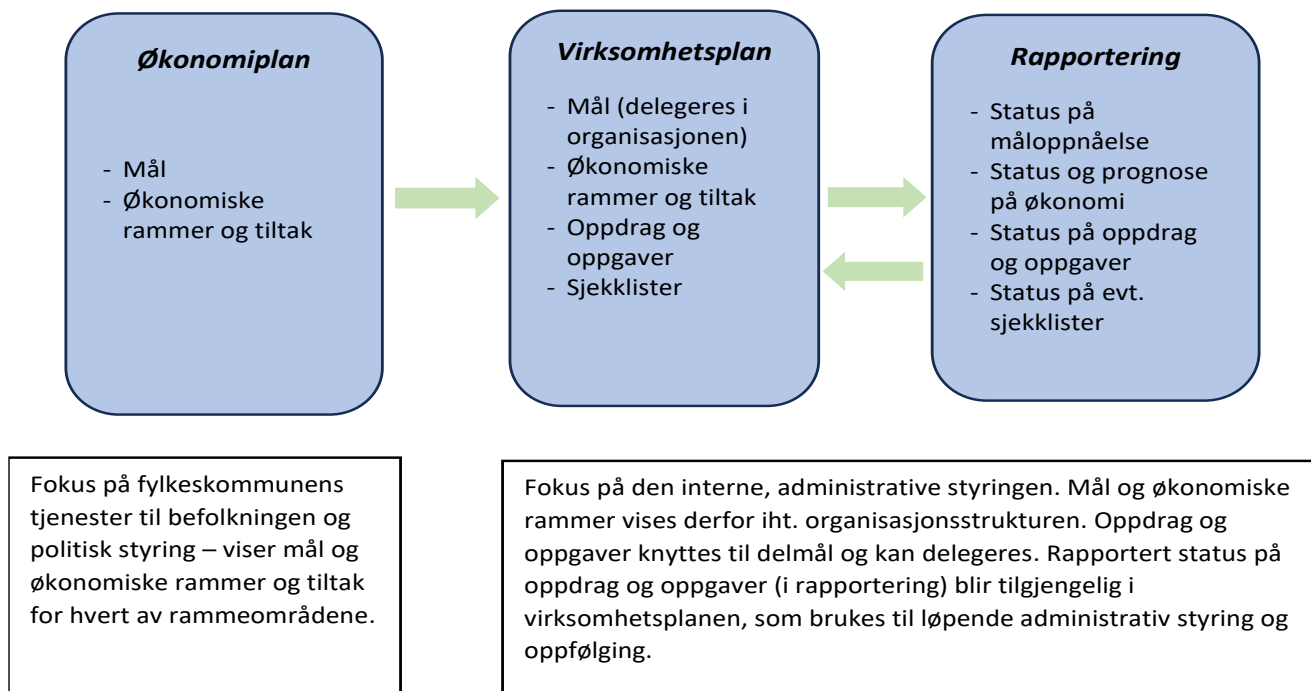
Dette rammeverket gjelder for alle avdelinger i fylkeskommunedirektørens administrasjon. Fra 2024 skulle alle avdelingene i sentraladministrasjonen utarbeide digitale virksomhetsplaner for oppfølging av både politiske vedtak og administrative beslutninger.¹³ Det vil være behov for jevnlig oppdatering av rammeverket, spesielt i forbindelse med

- utrulling av verktøystøtten til videregående skoler og tannklinikker¹⁴, og
- etablering av nye integrasjoner eller implementering av vesentlig ny funksjonalitet.

Følgende figur viser en forenklet oversikt over hva som gjøres i prosessene (og modulene) for hhv. økonomiplan, virksomhetsplan og rapportering og sammenhengen mellom dem:

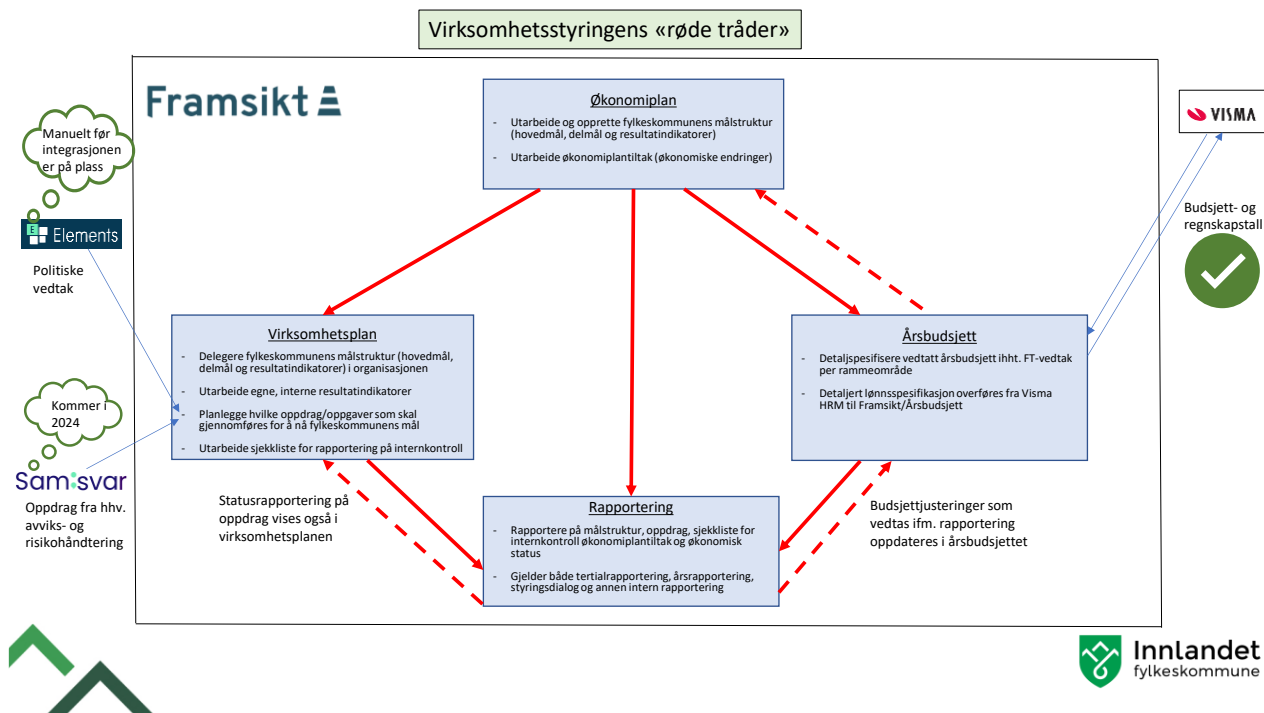
¹³ Kilde: Årsberetning 2023.

¹⁴ Skolene skulle etter planen ta i bruk digital virksomhetsplan i løpet av 2025, utsatt til 2026. Se omtale i kapittel 7, under kompetanse.



Utarbeidelse av virksomhetsplaner skjer innenfor hver avdeling i sentraladministrasjonen. Arbeidet kan skje delvis parallelt med utarbeidelse av økonomiplan, men kan ikke ferdigstilles før etter at økonomiplanen er vedtatt.

Virksomhetsplanene skal være dynamiske, dvs. man kan gjøre endringer og legge til nye forhold gjennom året. Det legges opp til at avdelingene ferdigstiller sin virksomhetsplan, med de forhold man har oversikt over på det tidspunktet, innen 31. januar i det året planen gjelder for.



Alle avdelinger skal utarbeide virksomhetsplaner, minimum på seksjonsnivå. Dette gir mulighet for fleksibel bruk av verktøyet på tvers i organisasjonen, og det blir mulig å få enkel oversikt over samlet oppdrags- og oppgaveportefølje. Avdelingsledere vil ha oversikt over den totale porteføljen for alle seksjoner.

Alle virksomhetsplanene skal bygges opp og struktureres rundt noen felles elementer. Dette gjelder:

- Målstrukturen (hovedmål, delmål og resultatindikatorer)
- Oppdrag
- Oppgaver
- Sjekklistene

Det er hensiktsmessig at fylkeskommunens prosesser ifm. målstrukturen er koordinert og at det er avklart når dette arbeidet skal skje. Arbeidet med hovedmål og delmål skal skje i tilknytning til økonomiplanarbeidet (hovedmål på våren og delmål på høsten). Dette betyr at når man kommer til arbeidet med virksomhetsplanen, så skal det jobbes med å avklare hvordan man skal nå målene, dvs. hvilke handlinger som planlegges gjennomført. Disse handlingene er definert som oppdrag og oppgaver. Dersom man i dette arbeidet vurderer at det bør foretas endringer i hovedmål eller delmål, må dette gjøres ifm. neste rullering av økonomiplanen.

Resultatindikatorer er en del av fylkeskommunens målstruktur og utarbeides med utgangspunkt i delmålene.

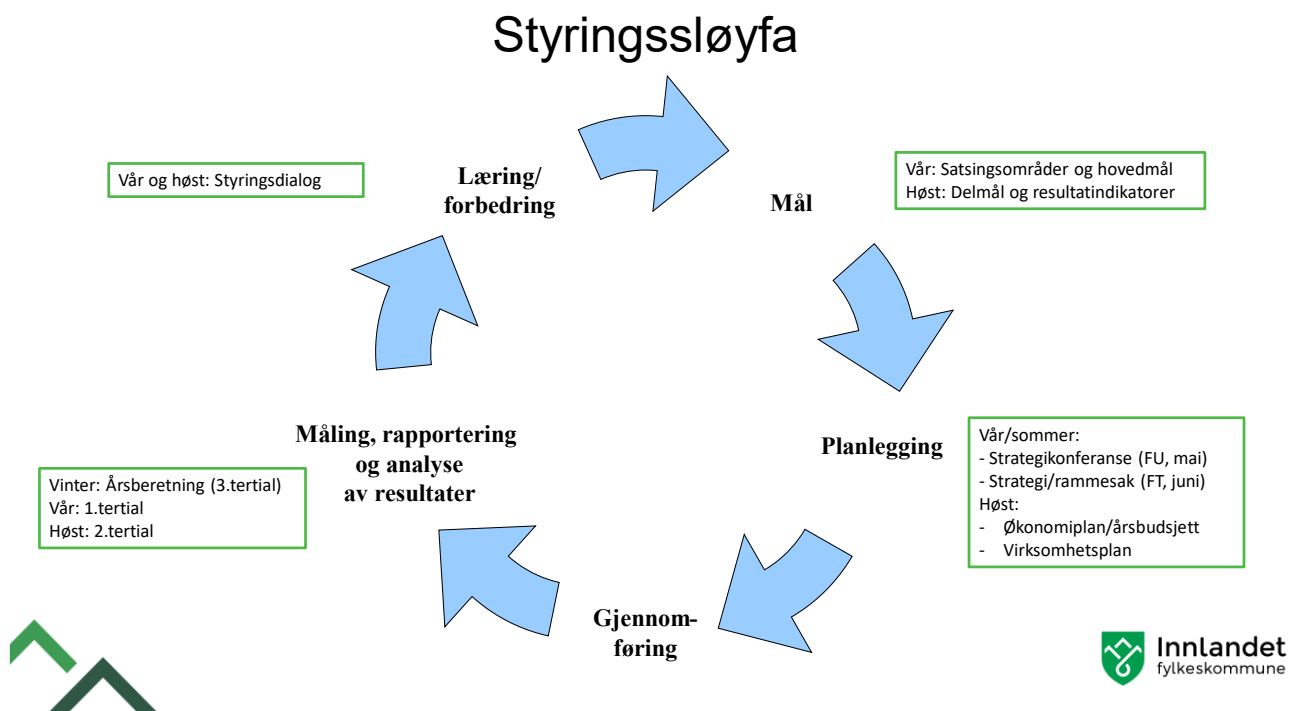
Disse er delt inn i to grupper:

- Indikatorer som belyser delmålene direkte og som det skal styres etter – disse tas med i rapporteringen til politisk nivå.
- Indikatorer som er mer perifere ift. delmålene, men som man internt i administrasjonen ønsker å følge med på (statistikk).

Begge gruppene av indikatorer skal følges opp gjennom den digitale løsningen i Framsikt.

I forbindelse med økonomiplanprosessen foretas det en delegering av målene (hovedmål, delmål og resultatindikatorer) til riktig organisatoriske nivå i virksomhetsplanen. Målene som delegeres er også de målene avdelingen skal rapportere på ifm. tertial- og årsrapporteringen.

Over året danner plan- og styringssystemet en «styringsløype»:



Det fremgår av fylkeskommunens plan- og styringssystem hva det skal rapporteres på ved hhv. tertialrapportering og årsberetningen (jf. omtale i kapittel 3).

5 EFFEKTIVITET I TJENESTEPRODUKSJONEN

Dette kapitlet omhandler de to første problemstillingene:

1. *Hva forteller sammenlignende data for fylkeskommunen om økonomisk effektivitet i tjenesteproduksjonen?*
2. *I hvilken grad og på hvilken måte bruker fylkeskommunen tilgjengelige effektivitetsdata i utformingen av resultatmål?*

5.1 EFFEKTIVITET I TJENESTEPRODUKSJON

Effektiv ressursbruk er et av prinsippene fylkeskommunen baserer sin virksomhetsstyring på. Ifølge DFØ handler effektiv ressursbruk overordnet om tre ting; prioritere, velge de riktige tiltakene og gjennomføre tiltakene riktig.¹⁵ I dokumentet «Plan- og styringssystem for Innlandet fylkeskommune» står det at effektiv ressursbruk handler om å nå mål og oppnå resultater med minst mulig ressursinnsats. I arbeidet med økonomiplan og årsbudsjett skal det vurderes hvordan budsjettet kan fordeles mest mulig optimalt.

Et viktig utgangspunkt for effektiv ressursbruk er å måle ressursbruk og resultater. DFØ skriver at for å kunne vurdere om ressursbruken er effektiv bør man

- måle ressursbruk – i form av kostnader eller utgifter,
- definere produkter og tjenester, og
- måle effekter i form av endring i tilstand for brukerne, ved for eksempel analyser og evalueringer.

Når ressursbruken og resultater er målt, må det vurderes i hvilken grad ressursbruken er effektiv. Dette kan gjøres på ulike måter som f.eks. å gjøre nullpunktsmålinger¹⁶, benchmarking (sammenligning) med andre enheter, sammenligning over tid, løpende målinger (bruke indikatorer og styringsparametere) og helhetlige analyser som gir et bredt kunnskapsgrunnlag. Etter å ha opparbeidet kunnskap om ressursbruken er effektiv, bør den tas i bruk som grunnlag for forbedring og utvikling av virksomheten og i arbeidet med budsjettet.¹⁷

5.2 SAMMENLIGNING MELLOM INNLANDET FYLKESKOMMUNE OG ANDRE FYLKESKOMMUNER

Ifølge økonomisjef Gro H. Reinsborg har KOSTRA svakheter når det gjelder bruk i sammenligninger mellom fylkeskommunene. Grunnen er at det kun er 15 fylkeskommuner og at disse til dels har svært ulik utgiftsprofil. En del tjenester er av typisk kvalitativ karakter, og noen områder har høye statlige tilskudd som gjør

¹⁵ <https://dfo.no/fagomrader/effektiv-ressursbruk/hvordan-male-og-folge-opp-om-ressursbruken-er-effektiv> Oppdatert 22. januar 2023. Lastet ned 1. juli 2025.

¹⁶ Nullpunktsmålinger innebærer å måle hva som er tilstanden på et område før et tiltak gjennomføres. Resultatet av målingen brukes deretter som sammenligningsgrunnlag for å vurdere effekten/gevinsten tiltaket har gitt.

¹⁷ <https://dfo.no/fagomrader/effektiv-ressursbruk/hvordan-male-og-folge-opp-om-ressursbruken-er-effektiv> Oppdatert 22. januar 2023. Lastet ned 1. juli 2025.

sammenligning komplisert. Hun viser også til at KOSTRA -veilederen ikke blir systematisk fulgt like godt av alle fylkeskommunene. I sum betyr det at det er vanskelig å gjøre gode sammenligninger på tjenesteområdene. Av disse grunner benytter fylkeskommunen KOSTRA primært til sammenligninger av økonomi og ressursbruk.

Fylkesordfører-/rådslederkollegiet vedtok 25. mai 2024 å be fylkeskommunekollegiet og økonomisjefskollegiet om å forbedre og utvikle styringsdata for fylkeskommunene. Arbeidet skulle ta utgangspunkt i samarbeidet som de største kommunene har under KS-paraplyen for å utvikle og følge opp styringsdata (ASSS-nettverket).

Prosjektet ble startet opp i mars 2025, og skal etter planen ferdigstilles i desember 2026. Prosjektets formål er å etablere bedre styringsdata for styring og oppfølging av fylkeskommunenes mål og virksomhet. Gjennom bedre styringsdata kan fylkeskommunene sammenligne seg med hverandre, sørge for bedre datakvalitet og gjennomføre mer systematiske resultatanalyser. Ifølge Gro H. Reinsborg i IFK har prosjektet startet opp en bred kartlegging av hvilke verktøy som brukes, hvilke styringsdata fylkeskommunene bruker osv.

I dette kapitlet presenterer vi data fra KOSTRA for de tre fagområdene vi har valgt å studere nærmere¹⁸, i tillegg har vi tatt med økonomi/finans. Vi trekker også inn beskrivelser hentet fra siste årsmelding som kan supplere KOSTRA -dataene.

Vi har valgt å sammenligne Innlandet med egen region – Øst-Norge og landet utenom Oslo. Fylkesgruppe Øst-Norge i KOSTRA består fra og med 2024 av fylkene Innlandet, Østfold, Akershus og Buskerud. For årene 2020-2023 besto gruppa kun av Innlandet og Viken. Å utelate Oslo fra landstallene er gjort fordi Oslo skiller seg vesentlig fra andre fylker, dessuten er Oslo både fylke og primærkommune.

5.2.1 ØKONOMIDATA FRA KOSTRA

Forsvarlig økonomiforvaltning og effektiv ressursutnyttelse skal bidra til å gi innbyggerne et best mulig tjenestetilbud over tid.¹⁹ Godt driftsresultat, høye driftsreserver og lav netto lånegjeld er viktige tegn på sunne kommunale finanser.

Tabellen nedenfor viser utvikling i økonomiske variabler for årene 2021 – 2024.

Tabell 5.1 Økonomiske nøkkeltall

	Innlandet				Øst-Norge				Landet uten Oslo			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	7,6	4,4	5,2	4,0	7,0	6,9	3,8	3,3	7,4	6,4	4,2	2,8
Netto lånegjeld, kroner pr innbygger	11512	12064	12975	13305	8654	8670	8990	9122	15218	15906	16627	17187
Arbeidskap, eks. premieavvik i, % av brt. driftsinnt.	26,4	27,8	26,5	25,0	22,2	24,1	21,7	21,0	21,4	22,1	19,7	18,0
Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter	18,2	15,7	14,8	13,5	17,0	17,5	16,4	14,4	15,8	16,1	15,3	12,9

¹⁸ Jfr. beskrivelsen av metode i kapittel 2.

¹⁹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/okonomiforvaltning/okonomiforvaltning-i-kommunene/id735911/>. Nedlastet 4. juli 2025.

Landets fylkeskommuner har de siste årene fått sin økonomiske posisjon svekket. Dette gjelder også Innlandet fylkeskommune. Netto driftsresultat har gått ned, det samme har størrelsen på disposisjonsfondet og arbeidskapitalen, samtidig som lånegjelda har økt noe.

Netto driftsresultat

Netto driftsresultat viser årets driftsoverskudd, og er et uttrykk for hva fylkeskommunen kan avsette i fond til fremtidig bruk og til egenfinansiering av investeringer. Nøkkeltallet viser hvor mye som er igjen av driftsinntektene når løpende driftsutgifter, avdragsutgifter og nettobelastningen av renter mv. er trukket fra, og er et mål på fylkeskommunens handlefrihet. Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunene.

TBU anbefaler at fylkeskommunene bør ha et netto driftsresultat på minst 4 % for å ha nok handlefrihet.²⁰ Fylkestinget i Innlandet fylkeskommune vedtok i juni 2025 (FT-sak 48/2025) at det finansielle måltallet for netto driftsresultat for fylkeskommunen skal være på 4 % av driftsinntektene.²¹

Netto driftsresultat har ligget på eller over måltallet i Innlandet fylkeskommune siden 2021, samtidig som den i alle disse årene har ligget over fylkeskommunene i Øst-Norge og landet uten Oslo. Tabellen viser også at driftsresultatene har vært fallende siden 2021.

Netto lånegjeld

Netto lånegjeld²² utgjorde kr. 13 305,- pr innbygger i 2024, noe som tilsvarer 57,7 % av brutto driftsinntekter. Innlandet har høyere nettolånegjeld per innbygger enn Øst-Norge, men lavere enn landet som helhet (uten Oslo).

Fylkeskommunen har satt som mål at brutto langsiktig lånegjeld som andel av driftsinntekter ikke skal overstige 75 %. Gjeldsgraden ble i forbindelse med årsbudsjett-vedtaket for 2024 antatt å bli på 68,7 %. Gjeldsgraden ble på 64,4 %. Dette skyldes lavere låneopptak enn planlagt, samt økte driftsinntekter på ca. 470 mill. kroner. (kilde Årsberetning 2024).

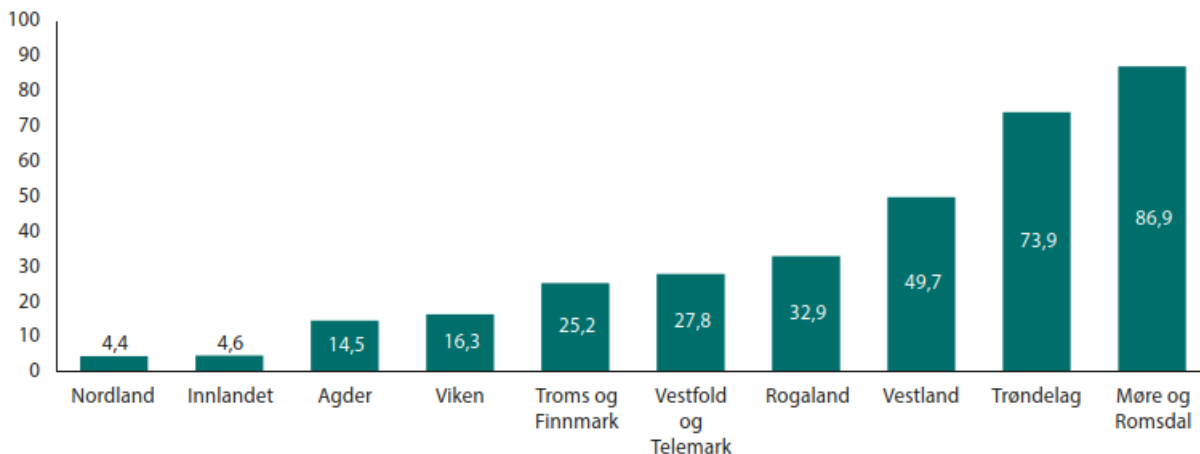
TBU tar i sine vurderinger av kommunesektoren hensyn til at en betydelig del av gjelden i realiteten ikke belaster kommuneøkonomien fullt ut, men dekkes helt eller delvis av staten (gjennom rentekompensasjonsordninger) eller innbyggerne (kommunale avgifter²³). I tillegg har sektoren renteinntekter fra plasseringer, som delvis vil motsvare effekten som en renteendring har på sektorens renteutgifter.

²⁰ Fylkeskommunene bør ha et høyere netto driftsresultat enn kommunene da kapitalslitet på eiendelene er høyere og investeringsbehovet høyere (blant annet på grunn av fylkesvegene). Kilde: IFK Økonomiplan 2025-2028.

²¹ Målet har ligget på 4 % de siste årene.

²² Netto lånegjeld er definert som langsiktig gjeld (eksklusive pensjonsforpliktelser) fratrukket totale utlån og ubrukte lånemidler. I totale utlån inngår formidlingslån og ansvarlige lån (utlån av egne midler). Indikatoren omfatter dermed utlån hvis mottatte avdrag skal inntektsføres i investeringsregnskapet, i tillegg til innlån som skal avdras i driftsregnskapet.

²³ Lite aktuelt for fylkeskommunene.

Netto renteeksponert gjeld 2023 prosent av brutto driftsinntekter (TBU 2024)

Figuren viser at Innlandet ligger lavt mht. rentebærende gjeldsbelastning.

Arbeidskapital

Arbeidskapital²⁴ er et mål for likviditet. Ifølge TBU vil utviklingen i arbeidskapitalen være tett koblet til utviklingen i størrelsen på fondene, som igjen henger sammen med resultatene i henholdsvis drifts- og investeringsregnskapene.

Innlandet fylkeskommune har større arbeidskapital enn Øst-Norge og landet u/Oslo, regnet i prosent av driftsinntektene. Arbeidskapitalen i IFK har vist en svakt fallende tendens, men endringen har vært mindre enn for landet u/Oslo.

Ifølge årsberetningen sikrer likviditeten at fylkeskommunen er i stand til å dekke sine forpliktelser på kort og lenger sikt. Det bemerkes også at bruk av fondsmidler og gjenværende midler fra investeringer for tidligere år vil redusere likviditeten etter hvert som disse midlene disponeres.

Disposisjonsfond

Størrelsen på disposisjonsfondet er et uttrykk for hvor stor økonomisk buffer fylkeskommunen har for sin løpende drift og for å kunne møte uforutsette hendelser, slik som uforutsett økning i rentenivået eller skattesvikt. Disposisjonsfondet kan også brukes av kommunene til å spare egenkapital til investeringer (TBU 2024). Innlandet fylkeskommune har satt som mål at disposisjonsfondet skal utgjøre minimum 5 % av driftsinntektene (ekskl. avsetninger av premieavvik/pensjoner). Som tabellen viser hadde Innlandet fylkeskommune pr. 31.12.2024 et disposisjonsfond (ekskl. premieavviksfond) som utgjorde 13,5 % av driftsinntektene.

Innlandet fylkeskommunes disposisjonsfond viser, i likhet med sammenligningsgrunnlaget, fallende tendens siden 2021. Nedgangen for de andre fylkeskommunene er likevel mindre enn for Innlandet. Pr utgangen av 2024 er disposisjonsfondet i fylkeskommunen på om lag på samme prosentvise nivå som Øst-Norge og landet uten Oslo.

²⁴ Arbeidskapital defineres som differansen mellom omløpsmidler og kortsiktig gjeld.

Årsberetning 2024 viser til at en stor andel av fylkeskommunens disposisjonsfond består av tilsagn på tilskuddsordninger som ikke er utbetalt enda, og at disse midlene er ikke frie for fylkeskommunen å omdisponere.

5.2.2 SAMMENLIGNINGER PÅ TJENESTEOMRÅDENE

Omtalen av KOSTRA-data avgrenser seg de til tre tjenesteområdene som ble valgt ut i kapittel 2.

KOMPETANSE

Utgifter til videregående utdanning utgjør ca. halvparten av fylkeskommunens totale driftsutgifter. Tabellen nedenfor viser samlede utgifter til videregående utdanning, samt fordelt på utdanningsretning og pr elev.

Tabell 5.2 Utgifter til videregående utdanning

	Innlandet				Øst-Norge				Landet uten Oslo			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
Netto driftsutg. til vg opplæring, % av samlede netto driftsutg.	48,4	47,2	48,1	46,8	51,8	54,2	54,8	54,7	47,0	46,7	48,5	46,6
Netto driftsutg. til vg. opplæring, kr per innbygger 16-18 år	202109	208983	226506	227232	178162	185739	198959	202667	188919	193178	210824	212332
Netto driftsutg. til studieforb. utd. program, % av samlede netto driftsutg.	21,7	21,2	21,0	20,5	23,2	22,7	22,7	21,7	21,2	21,1	21,0	20,2
Netto driftsutg. til yrkesfaglige utd. program, % av samlede netto driftsutg.	22,7	22,7	22,6	22,4	19,3	18,8	18,9	18,2	19,7	19,5	19,7	19,4
Økonomisk belastning studieforberedende utdanningsprogram per elev	82070	86565	96940	99513	74523	78427	85998	85264	76014	80712	90802	90830
Økonomisk belastning yrkesfaglige utdanningsprogram per elev	111067	119255	128614	131383	107696	113929	123784	122512	107237	111827	124684	122836

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

Økonomisk belastning = netto driftsutgifter eksklusiv gjesteelevutgifter og -inntekter, dvs. indikatoren viser nettoutgiftene for funksjonene per elev, etter skolefylke uavhengig av hvor elever har sin bostedsadresse.

Tabellen viser at Innlandet fylkeskommune har hatt en nedgang i netto driftsutgifter til videregående opplæring regnet som andel av samlede netto driftsutgifter. En mulig forklaringsfaktor på nedgangen være at aldersstruktur spiller inn, jf. at fylkene i Øst-Norge, som har høyere befolkningsvekst, har økt sin utgiftsandel. Færre unge betyr at en mindre andel av utgiftene går til videregående opplæring. Innlandet fylkeskommune bruker en klart lavere andel av utgiftene til videregående opplæring enn Øst-Norge pr 2024, men ligger om lag på nivå med landet u/Oslo.

Ser man på netto driftsutgifter til videregående opplæring per innbygger mellom 16-18 år ligger Innlandet fylkeskommune høyere enn både Øst-Norge og landet u/Oslo. Utgifter pr innbygger 16-18 år har økt de siste årene i om lag samme takt i Innlandet som i sammenligningsgrunnet.

Det er flere kostnadsdrivere i videregående opplæring, herunder tilbuds- og skolestruktur, tall på elever pr skole og lærertetthet pr elev. Når det gjelder sammensetning av skoletilbudet så viser tallene klart at studiespesialisering (studieforberedende utdanningsprogram) er «billige» plasser. Enkelte av linjene på yrkesfag koster opp mot det dobbelte av en studiespesialiseringsplass pr elev. Fylker som har mange plasser på studiespesialisering, har dermed et godt utgangspunkt for å oppnå lave kostnader.

Tabellen viser at Innlandet fylkeskommune bruker en større andel av utgiftene til yrkesfaglige utdanningsprogram, og en mindre andel av utgiftene til studiespesialiserende utdanningsprogram, enn både Øst-Norge og

landet uten Oslo. Dette skyldes både høyere utgifter pr elevplass, samt at Innlandet har en høyere andel av elevene som går yrkesfag og tilsvarende lavere andel for studiespesialisering. Netto driftsutgifter (i prosent av samlede netto driftsutgifter) til studieforberedende utdanningsprogram har gått noe ned i Innlandet siden 2021, mens utgiftene til yrkesfaglige program har vært ganske stabile.

Når det gjelder utgifter pr elev ligger Innlandet høyere enn sammenligningsgrunnlaget, både for studiespesialisering og yrkesfag. Tabellen viser også at utgiftene har økt noe mer i Innlandet enn for sammenligningsgrunnlaget i perioden 2021-2024, det gjelder for begge utdanningsretninger.

Ifølge årsberetning 2024 opplevde skolene i Innlandet under ett trangere økonomiske rammer i 2024 sammenliknet med tidligere år. Det har blant annet sammenheng med at det i budsjett for 2024 lå inne et vedtatt rammededtrekk på 10 mill. kroner.

Tabell 5.3. Elever i videregående skole

	Innlandet				Øst-Norge				Landet uten Oslo			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
Elever pr skole, antall	413	425	429	399	511	517	533	500	462	459	473	449
Elever pr lærerårsverk, antall	8,6	8,8	8,7	8,4	8,9	9,0	8,9	8,9	8,5	8,6	8,5	8,5
Elever som har fått oppfylt førsteønske til utdanningsprogram, %	87,9	87,9	87,4	85,3	87,1	86,6	86,2	83,9	87,9	87,3	86,8	84,2
Søkere til lærlingplass som har blitt lærlinger, %	80,2	82,3	82,3	81,7	74,2	75,7	75,3	75,6	76,6	78,6	79,2	79,2
Søkere som ikke er i opplæring per 1.10 (prosent)	9,1	8,1	8,4	9,1	8,5	8,0	8,1	8,4	8,9	8,3	8,4	8,5
Ungdommer i OT som er i utdanning og/eller arbeid neste skoleår, %	59,7	56,5	57,2	42,6	59,3	57,2	60,0	53,4	58,0	58,6	58,6	55,1

Innlandet fylke har færre elever per skole enn Øst-Norge og landet som helhet u/Oslo. Både i Innlandet og sammenligningsgrunnlaget falt antall elever pr skole fram til 2024. Mht. antall elever pr lærer skiller Innlandet seg lite fra landssnittet, men ligger litt lavere enn Øst-Norge.

Innlandet ligger godt an når det gjelder å få oppfylt førsteønske til utdanningsprogram. Tallene for andel elever som har fått oppfylt førsteønske til utdanningsprogram har holdt seg relativt stabilt på ca. 87%, men det har i likhet med landet u/Oslo og Øst-Norge vært en nedgang i 2024.

Innlandet ligger godt an mht. formidling til lærlingeplass sammenliknet med Øst-Norge og landet u/Oslo. Andelen er stigende både i Innlandet og for landet u/Oslo og Øst-Norge. I årsberetning 2024 pekes det på at, til tross for positiv utvikling, er progresjonen fra Vg2 til Vg3/lære fortsatt mye lavere på yrkesfag enn på studieforberedende. Forskjellen mellom utdanningsretningene er stor blant annet fordi en del yrkesfagelever ikke oppnår lærekontrakt.

Andel søkere som ikke var i opplæring har ligget relativt stabilt over tid, på 8-9 % av totalt antall søkere. Her er forskjellen liten mellom Innlandet og sammenligningsgrunnlaget.

Andelen ungdommer i oppfølgingstjenesten (OT)²⁵ som er i arbeid og/eller utdanning neste skoleår falt noe i Innlandet årene fram til 2023, og gikk betydelig ned i 2024. Etter ny opplæringslov har OT fra 1. august 2024

²⁵ Oppfølgingstjenesten (OT) har ansvar for å følge opp ungdom i alderen 16-21 år med rett til videregående opplæring som ikke er i opplæring eller arbeid.

fått utvidet sin målgruppe til å gjelde fra 15 til 24 år (tidligere 21 år). Ifølge årsberetning 2024 har dette medført en stor økning av antall tilmeldte til OT. Antall tilmeldte var 4179 ved utgangen av 2024, noe som nesten er en dobling fra samme tid året før.

Tabell 5.4. Gjennomføring videregående skole.

	Innlandet				Øst-Norge				Landet uten Oslo			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
Beståtte fag- og svenneprøver, %	95,1	96,7	95,6	93,8	93,4	94,6	93,8	92,4	93,0	94,0	93,6	92,1
Elever som har sluttet i løpet av skoleåret, %	4,7	5,2	6,4	5,6	4,2	4,4	5,6	5,1	4,1	5,0	5,7	5,3
Elever med direkte overgang til høyere utdanning, %	38,5	37,5	35,5	37,4	38,6	36,6	36,6	36,1	41,1	39,1	36,8	36,9

Når det gjelder andel beståtte fag- og svenneprøver ligger Innlandet godt an og har en høyere andel med bestått enn sammenligningsgrunnlaget.²⁶ Andelen beståtte fag- og svenneprøver har gått litt ned i Innlandet, i likhet med landet u/Oslo og Øst-Norge.

Andelen elever som slutter i løpet av året har vist en noe stigende tendens, her ligger Innlandet høyest. Årsberetning 2024 kommenterer at gjennomføringen i videregående skole var kunstig høy under koronapandemien pga. manglende eksamener og midlertidige fraværregler. Skoleårene 2022/2023 og 2023/2024 reflekterer normal praksis, der eksamen og fraværsgrenser er gjeninnført. Direkte sammenligninger med pandemiperioden blir derfor lite relevante. Ifølge årsberetningen er nedgangen i gjennomføringen er størst på studieforbereidende utdanningsprogram, og spesielt blant jenter. Samtidig har elevfraværet økt og er nå høyere enn før pandemien. Dette er en nasjonal trend.

Innlandet ligger om lag jevnt med sammenligningsgrunnlaget for overgang fra videregående skole til høyere utdanning.

Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at 82,2 prosent av dem som begynte i vg1 i 2017 fullførte med studie- eller yrkeskompetanse i løpet av 5/6 år²⁷. Innlandet ligger litt under landsgjennomsnittet med 81% for Oppland og 80,9% for Hedmark, for elever som påbegynte videregående utdanning i 2017.²⁸ Andelen som gjennomfører har økt med ca. 10 prosentpoeng på 10 år, både på landsbasis og i Innlandet.

FYLKESVEGER

Fra 1. januar 2020 ble ansvaret for driften av 6793 kilometer fylkesveg i Innlandet overtatt av nyopprettede Innlandet fylkeskommune. Fylkeskommunen fikk både det overordnede og det daglige operative ansvaret med planlegging, bygging, drift og vedlikehold. Statens vegvesen har ansvar for de fleste riks- og europavegene. Nye Veier har pr. nå ansvaret for deler av E6 i Innlandet.

Tabellen nedenfor viser drifts- og investeringsutgifter til fylkesveger, samt vegstandard.

²⁶ Ifølge Årsberetning 2024 besto 95,3 % fag-/svenneprøve i 2024.

²⁷ Henholdsvis studiespesialisering og yrkesfag.

²⁸ Statistikken er delt i to fylker ettersom elevene startet på videregående skole før sammenslåingen av fylkene i 2020.

Tabell 5.5. Utgifter til fylkesveger.

	Innlandet				Øst-Norge				Landet uten Oslo			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
Netto driftsutgifter til fylkesveier pr kilometer, tusen kroner	157	177	211	228	238	253	299	305	265	291	326	342
Netto driftsutg. til fylkesveier i % av samlede netto driftsutg	20,1	21,1	23,6	24,1	14,1	14,7	16,3	15,8	17,2	18,0	18,9	18,4
Netto driftsutgifter fylkesveier i kr pr innbygger	2876	3209	3802	4102	1779	1865	2185	2199	2507	2721	3024	3147
Brutto investeringsutgifter til samferdsel kr pr innbygger	1603	1527	1685	1762	1496	1783	1834	1958	3069	3307	3118	2978
Brutto inv.utg. til fylkeveier, % av samlede brutto inv.utg.	55,6	55,2	61,8	72,3	42,9	40,7	40,9	34,8	51,6	56,3	58,3	58,3
Brutto investeringsutgifter til fylkesveier kr pr innbygger	1318	1501	1679	1719	996	1048	1072	937	2136	2607	2602	2473
Andel km. fylkesvei med dårlig/svært dårlig dekketilstand, %	..	..	34,1	29,4	12,9	15,4	36,3	32,5	19,6	23,4	39,2	30,9

Driftsutgifter til veg omfatter både faste driftskontrakter som brøyting, sommervedlikehold, strøm og lignende, samt vedlikehold av vegene. Hvor mye som går til faste kontrakter og hvor mye som brukes på annet vedlikehold er det imidlertid ikke mulig å finne ut av gjennom KOSTRA-tallene. Øvrige driftsutgifter utgjøres av vedlikeholdskostnader som dekkelegging, utskifting av stikkrenner, reparasjoner av broer, tunneler mv. Disse kan variere fra år til år, både ut fra behov og prioriteringer.

Innlandet har lavere kostnader pr km veg enn Øst-Norge og landet u/Oslo, men bruker en langt større andel av de totale driftsutgiftene og flere kroner pr innbygger. Netto driftsutgifter til fylkesveger, både pr. km veg, pr innbygger og som andel av samlede netto driftsutgifter har økt betydelig de siste årene. F.eks. har andelen av totale driftsutgifter som går til veg økt fra 20,1% i 2021 til 24,1% i 2024 (pr innbygger økt fra kr 2876 til kr 4102). Dette skyldes prisvekst og økt aktivitet, men datagrunnlaget skiller ikke på de to faktorene. Øst-Norge og landet u/Oslo viser også økning, men den er betraktelig svakere.

Vi ser at brutto investeringsutgifter til veg utgjør nesten alt som investeres i samferdselsformål i Innlandet de to siste årene. Dette skiller seg fra de andre, spesielt Øst-Norge, der det også investeres i andre samferdselsformål enn veg. Ulikheten reflekterer seg også i at veg utgjør en større del av samlede investeringer i Innlandet fylkeskommune enn i sammenligningsgrunnlaget. I løpet av den siste fireårsperioden har veksten i veginvesteringer vært klart sterkere i Innlandet. Øst-Norge har hatt nedgang fra 2021 til 2024. Økningen i Innlandet har medført at veginvesteringer utgjør en kraftig økende andel av de totale investeringene i fylket. Samme tendens har ikke gjort seg gjeldende for Øst-Norge og landet utenom Oslo.

KOSTRA viser kun data for 2023 og 2024 for vegstandard²⁹ i Innlandet. Tallene fra disse årene indikerer at Innlandet fylke har oppnådd litt høyere standard enn Øst-Norge og landet for øvrig. Tallene for disse viser imidlertid så vidt store endringer fra år til år, at vi antar at det kan være grunn til å tolke dem med en viss forsiktighet.

Innlandet fylkeskommune har anslått vedlikeholdsetterslepet på fylkesveger til å være ca. 7-8 mrd. kroner. Det meste av vedlikeholdsetterslepet er knyttet til ca. 2 500 km med fylkesveg med dårlig eller svært dårlig dekke, og ca. 650 bruer som har ulike typer skader pga. manglende vedlikehold.

²⁹ Vegstandard her i betydningen andel fylkesveg med dårlig eller svært dårlig dekketilstand. Det publiseres også andre mål for vegstandard i KOSTRA, men vi går ikke inn på disse her

KULTUR

Som det framgår av tabellen nedenfor, utgjør kultursektoren et av de mindre utgiftsområdene for fylkeskommunen.

Tabell 5.6. Utgifter til kultur.

	Innlandet				Øst-Norge				Landet uten Oslo			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
Netto driftsutgifter til kultursektoren av samlede netto driftsutgifter, %	3,2	2,3	2,7	2,4	2,5	2,4	2,5	2,2	2,8	2,6	2,8	2,6
Netto driftsutgifter i alt til kultursektoren per innbygger, kr	455	348	443	407	315	308	339	300	403	392	443	440
Brutto driftsutgifter til kultursektoren per innbygger, kr	860	781	900	871	635	647	690	706	819	847	859	958

Utgiftene til kulturformål er høyere for Innlandet enn for Øst-Norge, men noe lavere enn landet utenom Oslo. Tendensen de siste fire årene er stagnerende eller noe fallende utgifter til kultur, spesielt når det gjelder som andel av samlede netto driftsutgifter. Denne tendensen er sterkere i Innlandet enn for sammenligningsgrunnlaget. Netto driftsutgifter ligger lavere enn brutto driftsutgifter, noe som skyldes statlige tilskudd til sektoren.

Tabell 5.7. Utgifter til kultur, fordelt på områder.

	Innlandet				Øst-Norge				Landet uten Oslo			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
Netto driftsutgifter til bibliotek per innbygger, kr	29	30	29	35	26	28	29	33	31	36	36	33
Netto driftsutgifter til museer per innbygger, kr	89	87	90	93	70	64	62	54	103	114	105	103
Netto driftsutgifter til kunstformidling per innbygger, kr	43	220	258	252	31	83	97	88	80	97	103	96
Netto driftsutgifter til kunstproduksjon per innbygger, kr	177	62	12	13	95	70	63	62	76	68	69	72
Netto driftsutgifter til idrett per innbygger, kr	52	-67	24	-8	11	13	27	23	34	5	48	67
Netto driftsutgifter til andre kulturaktiviteter per innb., kr	65	17	29	22	82	50	61	39	79	72	81	69

Netto driftsutgifter til kultursektoren fordeler seg på kultur, bibliotek, muséer, kunstformidling, kunstproduksjon, idrett og andre kulturaktiviteter. Totale utgifter har gått noe ned. Utgiftene til muséer og biblioteker har økt litt, mens utgiftene til de andre formålene har variert mye fra år til år. Vi forstår det slik at en årsak til varierende nettoutgifter kan være statlige tilskudd, en annen kan være effekter av korona-perioden.

Kunstformidling, kunstproduksjon og andre kulturaktiviteter sees i sammenheng da det kan være forskjell på hva de enkelte fylkeskommunene fører på de ulike funksjonene (jf. KOSTRA-analysen for Troms). Dersom man legger tallene sammen brukte Innlandet 287 kroner per innbygger i 2024, noe som er nesten det samme som i 2021 da det ble brukt 285 kroner per innbygger på disse indikatorene. Innlandet lå godt over Øst-Norge som brukte 208 kroner per innbygger i 2024 og landet u/Oslo som brukte 236 kroner på disse postene i 2024.

Det framgår av tabellen at Innlandet har lave, og svært varierende utgifter til idrett. I to av årene har statlige tilskudd være høyere enn bruttoutgiftene, slik at netto utgifter er negative.

5.3 BRUK AV EFFEKTIVITETSDATA I UTFORMINGEN AV RESULTATMÅL

Rammeverket for virksomhetsplanlegging³⁰ inneholder retningslinjer for styringsdialogen mellom fylkeskommunedirektør og avdelingene. Dialogen holdes hver vår og høst, med agenda bestemt av fylkeskommunedirektøren. Revisjonen har gått gjennom referat fra styringsdialogen vår og høst 2024 og vår 2025. Det har blitt vist til KOSTRA-data i noen sammenhenger, men de benyttes ikke systematisk i styringsdialogen.³¹

Revisjonen får opplyst fra økonomisjef at data fra KOSTRA har blitt benyttet som underlag for ledermøter og strategimøter med fylkesutvalget ifm. budsjettarbeidet. Revisjonen har fått oversendt noe dokumentasjon fra dette.

Vår gjennomgang viser at KOSTRA noen ganger benyttes for å sammenligne Innlandet med andre fylkeskommuner. Dette kan gi nyttig informasjon om nivået på tjenester og ressursbruk – og dermed om effektivitet. Så langt vi kan se har ikke KOSTRA -data vært brukt til å lage resultatmål innen de fagområdene som er undersøkt i denne rapporten. Som nevnt foran er det også foreløpig flere svakheter med å benytte KOSTRA- data som informasjonsgrunnlag.

5.4 OPPSUMMERING

Gjennomgang av økonomidata fra KOSTRA viser at Innlandet fylkeskommune de siste årene har oppnådd netto driftsresultat som ligger på eller over egne måltall og snittet av fylkeskommunene. Lånegjelden i fylkeskommunen er moderat, og godt innenfor egne måltall. Fylkeskommunens økonomiske reserver (disposisjonsfondet) har vært fallende de siste årene, men ligger innenfor egne mål og er nå på linje med gjennomsnittet av norske fylkeskommuner.

Sammenligningen av KOSTRA-data som er gjort innenfor tjenestekområdene kompetanse, fylkesveger og kultur sier først og fremst noe om fylkeskommunenes utgifter, og kan dermed gi input til informasjon om utgiftsprofil. KOSTRA synes ikke å være spesielt godt egnet til å sammenligne fylkeskommunes effektivitet og reelle kostnader i tjenesteytingen. Fylkeskommunene har imidlertid i felleskap igangsatt et arbeid for å bedre datagrunnlaget, slik at det blir mulig å gjøre systematiske resultatanalyser.

Innen området kompetanse bemerker Innlandet seg ved relativt høye utgifter pr elev, både for studieforberedende og yrkesfaglige studieretninger. Innlandet benytter en høyere større andel av sine driftsutgifter til yrkesfaglige program enn Øst-Norge og landet utenom Oslo, noe som skyldes høyere utgifter pr elev og at en høyere andel av elevene i Innlandet velger yrkesfaglige program. Innlandet ligger godt an når det gjelder å få oppfylt førsteønske til utdanningsprogram. Det samme gjelder for formidling til lærlingeplass etter vg2, og for andelen lærlinger som består fag- og svenneprøver.

Innlandet har lavere kostnader pr km veg enn de øvrige fylkene under ett, men bruker en langt større andel av de totale driftsutgiftene og flere kroner pr innbygger, enn sammenligningsgrunnlaget. Netto driftsutgifter til

³⁰ Omtalt i kapittel 4.

³¹ Vi kommer tilbake til styringsdialogen i kapittel 7.

fylkesveger omfatter både drift og vedlikehold av fylkesvegene. Både regnet pr. km veg, pr innbygger og som andel av samlede netto driftsutgifter, har driftsutgiftene økt betydelig de siste årene. Etter hva vi forstår skyldes dette både prisvekst og økt aktivitet. Vegformål utgjør en større del av samlede investeringer i Innlandet fylkeskommune, enn i sammenligningsgrunnlaget. I løpet av den siste fireårsperioden har veksten i veginvesteringer vært klart sterkere i Innlandet enn gjennomsnittet for fylkeskommunene.

Utgiftene til kulturformål i Innlandet pr innbygger ligger noe lavere enn gjennomsnittet for landet uten Oslo. Tendensen de siste fire årene er stagnerende eller noe fallende utgifter til kultur. Denne tendensen er sterkere i Innlandet enn for sammenligningsgrunnlaget.

6 RESULTATRAPPORTERING

Dette kapitlet omhandler den tredje problemstillingen:

3. Blir resultater rapportert på en slik måte at det gir et riktig bilde av måloppnåelsen?

Denne problemstillingen skal besvares ved å undersøke følgende kriterier, jf. kapittel 3:

- Fylkeskommunen bør fastsette mål, som, så langt som mulig, bør knyttes opp mot hvilke effekter fylkeskommunens tjenesteyting kan ha for samfunnet.
- Innlandet fylkeskommune skal i årsberetningen gjøre rede for måloppnåelse på fylkeskommunens tjenesteyting innen de ulike fagområdene.
- Fylkeskommunen bør fastsette resultatindikatorer som knyttes til resultatmål/ambisjonsnivå.
- Resultatindikatorer og resultatmål/ambisjonsnivå bør ivareta eksterne krav til virksomheten og behov for styringsinformasjon.

6.1 FAKTAFRAMSTILLING

Kapitlet gjennomgår fylkeskommunens målstruktur, resultatindikatorer og hovedtrekk fra årsrapporteringen. Som nevnt i kapittel 2 er beskrivelsen avgrenset til fagområdene kompetanse, fylkesveger og kultur.

6.1.1 MÅLSTRUKTUR

Målstrukturen for 2023 var likelydende som den som ble vedtatt for 2022 av fylkestinget i juni 2021 (FT-sak 58/2021). Høsten 2023 ble delmålene justert, og antall delmål gikk fra 47 til 40. Noen delmål er slått sammen, mens det for andre ble gjort mindre tekstlige endringer. Det er ikke foretatt justeringer som endrer selve målsettingene. (kilde: Økonomiplan 2024-2027). De samme delmålene ble videreført i Økonomiplan 2025-2028.

Ifølge økonomiplan 2025-2028 skulle administrasjonen høsten 2024 sette i gang en prosess for å vurdere målstrukturen. «*Det legges opp til at fylkestinget kan fatte vedtak om ny/endret målstruktur på overordnet nivå (ref. satsingsområder og hovedmål i gjeldende målstruktur) i juni 2025.* Fylkestinget vedtok nye hovedmål i juni 2025, sak 48/2025.³² De nye målene gjelder fra 2026.

Vedlegg 2 viser målstrukturen slik den har sett ut siden høsten 2023.

6.1.2 DELMÅL OG RESULTATINDIKATORER

Resultatindikatorer er utarbeidet for alle avdelinger i fylkeskommunen. De fleste benyttes i rapporteringen, men noen er utelatt ettersom de ble funnet ikke å være relevante for rapporteringen til fylkestinget.³³

³² Så vidt vi kan se er det snakk om justeringer av gjeldende hovedmål.

³³ Disse kan imidlertid være viktig for den interne driften. Derfor er det avdelinger som har indikatorer de kun bruker i intern styring og rapportering i linjen, men ikke til politisk nivå.

Nedenfor følger en oversikt over hovedmål og delmål, samt resultatindikatorer som benyttes i årsberetningen for de utvalgte avdelingene.

Kompetanse

Rammeområdet har følgende mål hovedmål/delmål: ³⁴

H1 Fremme god helse og høy livskvalitet

1.2 Motvirke utenforskap og redusere sosiale helseforskjeller³⁵

H3 Relevant og god utdanning og muligheter for livslang læring

3.1 Tilrettelegge for kompetanseutvikling tilpasset regionens behov

3.2 Bidra til at unge og voksne i størst mulig grad får realisert sitt læringspotensial

3.3 Øke andelen som fullfører og består videregående opplæring

3.4 Øke andelen unge og voksne med direkte overgang til neste trinn i utdanningsløpet

I det videre avgrenser vi til H3. Nedenfor følger resultatindikatorer som det skal rapporteres på under dette hovedmålet.

3.1 Tilrettelegge for kompetanseutvikling tilpasset regionens behov

Benyttes ikke resultatindikator for dette delmålet.

3.2 Bidra til at unge og voksne i størst mulig grad får realisert sitt læringspotensial

Resultatindikator: Karaktergjennomsnitt

3.3 Øke andelen som fullfører og består videregående opplæring

Resultatindikatorer:

- Andel fullført og bestått per skoleår
- Andel elever som slutter
- Gjennomsnittlig fravær
- Andel lærlinger som består fag-/svenneprøve

3.4 Øke andelen unge og voksne med direkte overgang til neste trinn i utdanningsløpet

Resultatindikatorer:

- Andel med ordinær progresjon fra VG2 yrkesfag
- Andel fra Innlandet med godkjente lærekontrakter

Fylkesveger

Rammeområdet har følgende mål hovedmål/delmål:

³⁴ Bokstaven «H» med angitt nummer viser til hovedmål i fylkeskommunens målstruktur. Under hovedmålene følger delmål som er laget for hvert av hovedmålene.

³⁵ I årsberetningene for 2022 og 2023 var dette delmål 1.3, men ordlyden var den samme.

H1 Fremme god helse og høy livskvalitet

1.4 Gode muligheter for at flere velger sykling, gåing og kollektivtransport³⁶

H2 Levende, trygge og inkluderende byer og bygder

2.3 Infrastruktur som knytter byer, bygder og tettsteder sammen³⁷

H4 Høy sikkerhet, god fremkommelighet og bærekraftige løsninger i trafikken³⁸

4.1 Høy trafiksikkerhet og effektiv drift av fylkesvegene

4.2 Et godt vedlikeholdt fylkesvegnett

4.3 Et fylkesvegnett som ivaretar miljø, robuste økosystemer, arts mangfold og kulturarv

H8 Bærekraftig naturforvaltning og reduserte klimagassutslipp

8.3 Reduksjon av klimagassutslippene fra utvikling, drift og vedlikehold av fylkesvegnett

Vi har avgrenset til H4. Nedenfor følger resultatindikatorer som det skal rapporteres på under dette hovedmålet.

4.1 Reduksjon i antall drepte og hardt skadde på fylkesvegnett/ Høy trafiksikkerhet og effektiv drift av fylkesvegene

Resultatindikatorer:

- Antall drepte på fylkesvegnett
- Antall hardt skadde på fylkesvegnett

4.2 Reduksjon av forfallet på fylkesvegnett/Et godt vedlikeholdt fylkesvegnett

Benyttes ikke resultatindikator for dette delmålet.

4.3 Et fylkesvegnett som ivaretar miljø, robuste økosystemer, arts mangfold og kulturarv

Benyttes ikke resultatindikator for dette delmålet.

Kultur – H6

Rammeområdet har følgende mål hovedmål/delmål:

H1 Fremme god helse og høy livskvalitet

1.3 Gjøre det lett å være fysisk aktiv i hverdagen³⁹

³⁶ I årsberetningene for 2022 og 2023 var dette delmål 1.5, men ordlyden var den samme.

³⁷ I årsberetningene for 2022 og 2023 var innholdet i dette målet delt i to:

2.4 Fylkesvegnett knytter byer, bygder og tettsteder sammen

2.5 God dekning av høyhastighetsbreddband i alle deler av fylket

³⁸ Delmål 4.1 og 4.2 har endret ordlyd. Tidligere var de formulert slik

4.1 Reduksjon i antall drepte og hardt skadde på fylkesvegnett

4.2 Reduksjon av forfallet på fylkesvegnett

³⁹ I årsberetningene for 2022 og 2023 var dette delmål 1.4, men ordlyden var den samme.

H2 Levende, trygge og inkluderende byer og bygder

2.2 Attraktive kulturtilbud, gode møteplasser i nærmiljøet og en sterk frivillig sektor⁴⁰

H6 Et mangfoldig kulturliv og god ivaretagelse av kulturarven

6.1 Gode muligheter for aktivitet, opplevelser og utvikling innen kulturlivet

6.2 Kulturarven blir ivaretatt for identitet, opplevelser og verdiskaping

6.3 Nyskapende og gode digitale løsninger i kultursektoren

6.4 Være et godt ressurscenter for den regionale og lokale samfunnsdokumentasjonen

H8 Bærekraftig naturforvaltning og reduserte klimagassutslipp

8.4 Bevaring og gjenbruk av bygninger som klimatiltak⁴¹

Vi har avgrenset til H6. Nedenfor følger resultatindikatorer som det skal rapporteres på under dette hovedmålet.

6.1 Gode muligheter for aktivitet, opplevelser og utvikling innen kulturlivet

Benyttes ikke resultatindikator for dette delmålet.

6.2 Kulturarven blir ivaretatt for identitet, opplevelser og verdiskaping

Benyttes ikke resultatindikator for dette delmålet.

6.3 Nyskapende og gode digitale løsninger i kultursektoren

Resultatindikatorer:

- Antall bestillinger av kulturkort av ungdom
- Antall bestilte UngINN-billetter på kunst- og kulturarrangement.

6.1.3 ÅRSRAPPORTERING

Års- og tertialrapportene rapporterer på målene som er satt for de ulike områdene i økonomiplanen. Det rapporteres både på økonomi og virksomhet/tjenesteyting.

Ifm. med års- og tertialrapporteringen sender seksjon økonomi og styring ut en bestilling til avdelingene om hvordan rapporteringen skal gjøres i Framsikt.⁴² Vi oppfatter at disse er ganske like for hhv. års- og tertialrapporteringen. Det skal rapporteres på:

- Måloppnåelse, lengde på beskrivelse. «*Innspillet skal være kortfattet og inneholde forhold av vesentlig betydning og som har bidratt til måloppnåelse.*» (bestilling, årsrapportering 2024)
- Rapportering på status på oppdrag som avdelingen har fått delegert til seg.
- Økonomisk status – vurdering, prognose og tiltak (de sistnevnte gjelder tertialrapporteringen).

⁴⁰ I årsberetningene for 2022 og 2023 var innholdet i dette målet delt i to:

2.2 Attraktive kulturtilbud og gode møteplasser i nærmiljøet

2.3 En sterk og engasjert frivillig sektor

⁴¹ Ordlyden er justert, det det står «gjenbruk av bygninger» sto det «bruk av bygninger».

⁴² Det blir også sendt ut en veiledning til hvordan rapporteringen skal gjøres i Framsikt. Denne supplerer bestillingsbrevet ved at den bl.a. forklarer hvordan avdelingene skal legge inn tekst samt status for prosjekter/oppdrag. Vi går ikke nærmere inn på denne veiledningen.

- Internkontroll.

Oppdragene er bestilte oppgaver, gitt enten gjennom politiske vedtak eller fra administrativ ledelse.

Oppdragene blir tilordnet delmålene av Økonomi og styring. Oppdragene kobles kun til ett delmål, selv om de kan ha relevans for flere. Interne oppdrag (definert av avdelingen) blir det ikke rapportert på. Oppdragene skal vurderes iht. følgende kategorier:

- Ikke startet
- Forsinket
- Iht. plan
- Ferdig

Hvis oppdraget er forsinket så skal det legges inn tekstkommentar. For de tre øvrige er ikke dette pålagt.

Fylkeskommunen har valgt å bruke resultatindikatorene til å underbygge måloppnåelse i omtalen av rammeområdene, i stedet for å liste opp indikatorene særskilt. Vi forstår det slik at fylkeskommunen tidligere har hatt resultatindikatorene satt opp i tabeller både i budsjett dokumenter og i perioderapportene.

Nedenfor sammenfatter vi omtalen i årsberetningene for 2022 -2024 for de tre områdene/hovedmålene vi har valgt ut. Vi gjør oppmerksom på at oppsummeringen er kortfattet, at fokus er på hva som omtales og ikke på resultater for hvert år. Oppsummeringen gir derfor ikke et fullstendig bilde av hva som står i årsberetningene.

Kompetanse

3.1 Tilrettelegge for kompetanseutvikling tilpasset regionens behov

Årsberetningene omtaler hvordan fylkeskommunen og det regionale partnerskapet arbeider for å fremme etter- og videreutdanning og ivareta arbeidslivets behov for arbeidskraft og kompetanse. Kampanjer og tiltak er nevnt.

I årsberetningen for 2024 gis det en egen omtale av voksnes læring og Karriere Innlandet, samt en tabell med oversikt over antall deltakere og beståtte kompetanseprøver siste to skoleår (2021/-22 og 2022/-23).

Årsberetning 2024 omtaler også de videregående skolenes rolle i den regionale kompetansepolitikken og samarbeidet med mellom NAV og de videregående skolene i Innlandet.

3.2 Bidra til at unge og voksne i størst mulig grad får realisert sitt læringspotensial

Årsberetningene redegjør for alternative og tilpassede læringsarenaer som skal bidra til at flere unge og voksne gjennomfører videregående skole, eventuelt får tilgang på læreplass. Gjennomsnittskarakterer er gjengitt for basisfagene fordelt yrkesfag og studiespesialisering, sammenligning mellom Innlandet og landssnitt.

Årsberetning 2023 omtaler også fylkeskommunens ansvar og oppgaver innen institusjonsopplæring. For 2023 og 2024 gis det i tillegg bred omtale av kompetanseløft for personalet på det spesialpedagogiske feltet.

3.3 Øke andelen som fullfører og består videregående opplæring

Beskrivelsen er bygget opp rundt oversikter over andel elever som fullfører/består hvert skoleår (tidsserier, jenter/gutter, yrkesfag/studiespesialisering), hvor mange som slutter i løpet av skoleåret (tidsserie) og oversikt over fraværsprosent (tidsserie). I årsberetningene for 2022 og 2023 sammenlignes antall beståtte fagprøver og

antall hevede lærekontrakter mot fjoråret. Årsberetningen for 2024 mangler omtale av lærlinger/fagprøver og lærekontrakter.

3.4 Øke andelen unge og voksne med direkte overgang til neste trinn i utdanningsløpet

Årsberetningene beskriver arbeidet med fagopplæring og lære plasser, herunder yrkesfagkoordinator og alternativt vg3. Overganger fra vg2 yrkesfag beskrives for flere år, for Innlandet og landet under ett. Beskrivelsen av fagopplæring fokuserer på lærekontrakter, der utvikling over flere år omtales.

Forholdet mellom årsberetning og tilstandsrapport for videregående opplæring

Avdelingen ser på tilstandsrapporten for videregående opplæring som sin viktigste resultatrapportering ettersom den følger skoleåret og gir det mest fullstendige bildet av resultatene. Dessuten behandles den særskilt i fylkestinget (i oktober), og vedtaket omhandler som regel forhold som bør tillegges ekstra vekt eller det må arbeides med.

Vi får opplyst at en utfordring med årsrapporteringen er at den ideelt sett skulle rapportere fra to halve skoleår. Men siden det ikke foreligger resultater fra høstsemesteret, så refererer årsrapporten stort sett kun til første halvår. Dette er «gammelt nytt» i den forstand at dette er rapportert i tilstandsrapporten høsten før.⁴³

Fylkesveger

4.1 Reduksjon i antall drepte og hardt skadde på fylkesvegnettet/ Høy trafiksikkerhet og effektiv drift av fylkesvegene

Årsberetningene gjør rede for fylkeskommunens trafiksikkerhetsarbeid, og hvordan det er forankret i nullvisjonen (ingen drepte og hardt skadde i trafikken). Årsberetning 2023 nevner tiltak som skal ivareta trafiksikkerheten. Årsberetningene omtaler antall drepte og hardt skadde på fylkesvegene, og sammenligner med året før. Årsberetning 2023 inneholder en tabell med antall drepte og hardt skadde siste fire år.

Rapporteringen på dette delmålet ble endret i årsberetningen for 2024. Dette kan muligens ha sammenheng med endringen av delmålet høsten 2023. Omtalen av trafiksikkerhetsarbeidet er utvidet med konkrete trafiksikkerhetstiltak og beskrivelse av arbeidet til Trafiksikkerhetsutvalget. Delen «Effektiv drift av fylkesvegene» tar for seg organisering av driften av fylkesvegene og beskriver resultater fra samarbeidet med driftsentrepreneurene.

4.2 Reduksjon av forfallet på fylkesvegnettet/Et godt vedlikeholdt fylkesvegnett

Årsberetningene for 2022 og 2023 omtaler fylkeskommunens arbeid inn mot Nasjonal transportplan 2025-2026, nytt handlingsprogram for fylkesvegene, samt arbeidet med å kartlegge forfallet på fylkesvegene. Flom- og skredsikring og utbedringstiltak omtales. Årsberetning 2024 nevner ikke Nasjonal transportplan, men er noe mer konkret på utbedringstiltak. Prosjekt "FoUAutoReg FV" gis en egen omtale. Dette er et FoU-prosjekt om automatisk tilstandsregistrering av fylkesveger, som fylkeskommunen er prosjekteier for.

4.3 Et fylkesvegnett som ivaretar miljø, robuste økosystemer, arts mangfold og kulturarv

⁴³ Vi kommer tilbake til tilstandsrapporten i kapittel 7.

Årsberetning 2022 lister opp ulike tiltak som skal bidra til at målet oppfylles. Årsberetning 2023 omtaler kun registrering av vandringshindre for fisk. Omtalen under dette delmålet er vesentlig utvidet i årsberetningen for 2024. Her beskrives tiltak som er gjort for å beskytte plante- og dyreliv samt prosjekter som har ivaretatt verneverdige kulturminner.

Rapportering fra Handlingsprogram for fylkesveger 2022-2025

Årlig rapportering ble vedtatt da Handlingsprogrammet ble vedtatt av fylkestinget (sak 78/2021 femte pkt.)⁴⁴. Det ble laget en egen rapport fra handlingsprogrammet i 2022 (FT-sak 91/2022). Rapporten fra handlingsprogrammet for 2023 og 2024 ble innlemmet i årsrapporten, under investeringer.⁴⁵

Kultur

6.1 Gode muligheter for aktivitet, opplevelser og utvikling innen kulturlivet

Årsberetningene omtaler ulike tiltak innen kulturfeltet. Årsberetning 2022 omtaler primært litteratur og fylkesbiblioteket. Beretningen for 2023 omtaler flere tiltak innen ulike områder, herunder: anleggsutvikling, midler til store arrangementer, den kulturelle skolesekken, besøksforvaltning/kommunalt kulturmiljøarbeid, pilegrimsleden og museene. Årsberetning 2024 er avgrenset til en omtale av kompetanseheving for bibliotekarene i Innlandet.

6.2 Kulturarven blir ivaretatt for identitet, opplevelser og verdiskaping

I årsberetning 2022 blir aktiviteter innen en rekke områder omtalt, bl.a.: Den kulturelle skolesekken, brearkeologi, tilrettelegging av gravfelt, aktivitet innen bygningsvern og kulturmiljøarbeid. Årsberetning 2023 er delt inn med overskrifter for hvert tema. Temaene som omtales er mange av de samme som i beretningen for 2022, men det er også noen nye (bl.a. migrasjon og identitet, samisk kulturarv og tilskuddsforvaltning). Årsberetningen omhandler følgende tema: tilgjengelige arkiver for publikum, transkribering av historiske arkiver, ressurs i samfunnsutvikling og klima- og miljøarbeid, nasjonale minoriteter, kulturminner/tilskudd/kartlegging/sikring/beredskap samt utvandrermarkeringen - migrasjon og identitet.

6.3 Nyskapende og gode digitale løsninger i kultursektoren

Årsberetningene for 2022 og 2023 omtaler ulike prosjekter og tiltak knyttet til digitale løsninger og e-læring, de fleste i regi av fylkesbiblioteket. Begge beretningene omtaler ordninger rettet mot ungdom (UngINN og kulturkortet). Årsberetning 2024 tar for seg digitalisering av bibliotek og digitale løsninger i fylkesarkivet. Verken bestillinger av kulturkortet av ungdom eller UngINN -billetter er omtalt i årsberetning 2024.⁴⁶

6.2 REVISJONENS VURDERINGER

Innlandet fylkeskommune opererer, tråd med målstrukturen i fylkeskommunen, med hovedmål og delmål som hører under hvert av hovedmålene. Etter revisjonens oppfatning reflekterer målene fylkeskommunens

⁴⁴ Sak 78/2021, vedtakets femte pkt.

⁴⁵ Vi kommer tilbake til handlingsprogrammet i kapittel 7.

⁴⁶ Resultatindikatorene for dette delmålet.

virksomhet innen de områdene denne revisjonen har omhandlet. I henhold til revisjonskriteriet bør målene også knyttes til samfunnseffekter av fylkeskommunens tjenesteyting. Dette er et kriterium som imidlertid er lite eksakt, og vurderingen av om dette er fulgt opp må derfor innebære en viss grad av skjønn. Etter vår vurdering er målene utformet slik at de kan sies å beskrive forhold i samfunnet som fylkeskommunen skal søke å påvirke. Når det er sagt, så vil vi også nevne at målene kan uformes på ulike måter, gitt kriteriet om at de skal rettes mot samfunnsmessige effekter.

Fylkeskommunens årsberetning er bygd opp rundt beskrivelse av måloppnåelse for fylkeskommunens hovedmål og delmål. Etter revisjonens oppfatning varierer beskrivelsen en god del. For noen av delmålene beskriver årsberetningene graden av måloppnåelse, mens for andre delmål er beskrivelsen i større grad rettet mot aktiviteten på området i løpet av året. For flere av delmålene kombineres beskrivelse av måloppnåelse med aktivitetsbeskrivelse. Etter vår oppfatning er det gjennomgående begrenset med rapportering på samfunnseffekter av tiltakene som er igangsatt.

Måling av resultater gjennom bruk av resultatindikatorer utgjør en sentral del av fylkeskommunens plan- og styringssystem. Resultatindikatorene skal blant annet bidra til at måloppnåelsen så langt som mulig kan vurderes og konkretiseres, og derigjennom kan benyttes til læring og forbedring i organisasjonen. For at resultatindikatorer skal kunne bidra til en helhetlig vurdering og oppfølging av fylkeskommunens tjenesteyting, bør vurdering av utvelgelse av indikatorer skje med helhetlig blick på fylkeskommunens tjenesteyting.

For flere delmål, som til sammen utgjør sentrale deler av fylkeskommunens virksomhet, er det ikke laget resultatindikatorer. Dette gjelder eksempelvis delmålene «3.1 Tilrettelegge for kompetanseutvikling tilpasset regionens behov» og «4.2 Et godt vedlikeholdt vegnett», det gjelder også for andre delmål. For disse områdene mangler det sentrale forutsetninger for å «måle resultater og sammenligne dem med målene», slik plan- og styringssystemet legger til grunn. Vi anerkjenner at det kan være krevende å velge styringsparametere som samlet gir god styringsinformasjon og samlet gir et godt bilde av virksomhetens resultater. Likevel vil vi hevde at om det er laget resultatindikatorer på et område eller ikke, framstår som lite helhetlig og synes å være noe tilfeldig, og i liten grad et resultat av hvilken styringsinformasjon som er ønskelig.

Etter vår oppfatning kan det se ut som at det er lite fokus på resultater innenfor mange delmål, noe som gjør at rapporteringen i liten grad retter oppmerksomheten rundt måloppnåelse og effekter til ulike tiltak. I stedet handler rapportene på flere områder stort sett om hvilke aktiviteter og tiltak som er gjennomført, der aktivitetene kan ha mer eller mindre relevans for oppnåelsen av målene. Omtale av aktivitet trenger i seg selv ikke å være negativt, men utvelgelsen av aktivitetene bør fortrinnsvis beskrive hvordan de bidrar til å oppnå fastsatte mål. Helhetlig bruk av resultatindikatorer kan bidra til målrette resultatoppfølgingen.

Når det gjelder de resultatindikatorer som er tatt i bruk, så ser disse ut til å være relevante for de respektive delmålene, slik som f.eks. delmål «3.3 Øke andelen som fullfører og består videregående opplæring». Så langt vi kan se har fylkeskommunen imidlertid ikke knyttet resultatmål til resultatindikatorene. Det framgår ikke eksplisitt av plan- og styringssystemet at det bør lages resultatmål knyttet opp til resultatindikatorene. Dette bør likevel vurderes sett i lys av resultatmåling fremheves som «spesielt viktig for fylkeskommunen» med bakgrunn i at resultater ofte ikke kan måles i økonomiske termer. På den annen side kan utstrakt bruk av resultatmål knyttet til spesifikke, og spesielt kvantitative resultatindikatorer, ha en innebygd risiko for overfokus på kvantitative mål. Vi legger imidlertid til grunn at fastsettelse av konkrete resultatmål bør være en del av en

samlet vurdering, sett opp mot at konkrete resultatmål på visse områder har potensiale til å trekke ressurser og oppmerksomhet mot disse områdene.

På de områder der det er valgt ut resultatindikatorer kan vi fastslå at det, med ett unntak som ble påpekt for 2024, blir rapportert på indikatorene. Fylkeskommunen har valgt en løsning der rapporteringen på indikatorene er «bakt inn» i den beskrivende delen av måloppnåelsen. Som tidligere nevnt kan rapportering på indikatorene alternativt skilles ut, og f.eks. samles i tabeller på eget sted. Vi legger til grunn at den måten å rapportere på som Innlandet har valgt antakelig både har styrker og svakheter. Revisjonskriteriene for denne problemstillingen angir ikke hvilken løsning som bør velges, og vi har derfor ikke gått inn i dette spørsmålet.

7 LÆRING OG FORBEDRING I ENHETENE

Dette kapitlet omhandler den fjerde problemstillingen:

4. I hvilken grad bidrar mål- og resultatrapportering og – oppfølging til forbedringer i enhetene?

Denne problemstillingen skal besvares ved å undersøke følgende kriterium, jf. kapittel 3:

- Resultatrapporteringen bør brukes aktivt til læring og forbedring.

7.1 FAKTAFRAMSTILLING

Innledningsvis beskriver vi systemet for oppfølging av avdelingene i fylkeskommunene. Deretter omtaler vi de tre utvalgte områdene hver for seg.

7.1.1 OPPFØLGING FRA ADMINISTRATIV LEDELSE

Økonomi- styringsenheten i fylkeskommunen opplyser at dialogmøtene (vår og høst) er utgjør en sentral del av rapporterings- og oppfølgingsarbeidet, og er den viktigste arenaen for styring og dialog mellom fylkesledelsen og avdelingene. Møtene legges opp etter en fastsatt mal som omfatter oppfølgingspunkter fra forrige møte, økonomi (status/prognose), bemanning og måloppnåelse. Dialogen rundt måloppnåelsen er knyttet til delmålene avdelingen har ansvar for. Økonomi- og styringsenheten har ansvar for å skrive referat fra møtene.

7.1.2 KOMPETANSE

Avdelingen ser på «Tilstandsrapport for videregående opplæring» som sin viktigste resultatrapportering. Denne gir det mest fullstendige bildet av resultatene. Den følger skoleåret og behandles særskilt i fylkestinget. Resultatindikatorene er gjennomgående i årsrapporten og tilstandsrapporten.

Hensikten med tilstandsrapporten skal være å gi:

- Helhetlig oversikt: Gi en samlet og helhetlig oversikt over tilstanden i videregående opplæring i Innlandet fylkeskommune.
- Informasjon for utvikling: Formidle informasjon som er viktig for å videreutvikle skolesektoren.
- Grunnlag for beslutninger: Være et kunnskapsgrunnlag for politiske og administrative beslutninger i fylkeskommunen.
- Identifisere utviklingsområder: Avdekke hvilke områder skolene lykkes med, og hvor det er behov for ytterligere utvikling og innsats.
- Systematisk kvalitetsutvikling: Understøtte et systematisk arbeid med kvalitetsutvikling i alle ledd av opplæringen.

Vi får opplyst at de viktigste resultatindikatorene er:

- Andel fullført og bestått
- Elevfravær
- Andel slutttere
- Karakterutvikling
- Andel lærlinger som består fag-/svenneprøve
- Overgang fra VG2 yrkesfag
- Formidling av søkere til læreplass
- Elevundersøkelsen

Avdelingen har foreløpig ikke tatt i bruk virksomhetsstyringsmodulen i Framsikt. Denne skal etter planen implementeres i 2026.

Sentralt i oppfølgingen av skolene er *Qlik*. Dette er en plattform som samler, transformere og visualiserer skolerelaterte data, slik som skoleresultater, gjennomføring, fravær, etc. Både avdelingen sentralt og skolelederne benytter også Utdanningsdirektoratets portal for elevundersøkelsen.⁴⁷

Oppfølging av de videregående skolene er bygd opp slik:

- *Styrings- og kvalitetsdialog 1, februar – mars*. Dialogmøtene mellom fagenheten og de videregående skolene inneholder avdelingsvis gjennomgang av resultater knyttet til fullført og bestått, fravær etter 1. halvårsrapportering (T1), samt gjennomgang av resultater fra elevundersøkelsen.
- *Skolenes årsmeldinger – leveres 15.september*. Årsmeldingene tar for seg avdelingsvis analyse av elevresultater, fullført og bestått (forventning og resultat), slutttere og fravær. Omfatter også analyse av mobbing, læringsmiljø, IKO-arbeid, ITO og utviklingsarbeid⁴⁸.
- *Styrings- og kvalitetsdialog 2, oktober – desember*. Møte på hver enkelt skole med skolelens ledelse, tillitsvalgte og elevråd. Dialog om læringsmiljø, elevresultater og formidling til læreplass. Hensikten er å analysere resultater og ha dialog om forbedringsområder og tiltak.

Skolenes årsmeldinger skal gi en analyse av nylig avsluttet skoleår med vurderinger av skolens læringsmiljø og læringsresultater i lys av tiltak og praksis gjennom skoleåret. På bakgrunn av analysen bes skolen i tillegg peke på viktige fokusområder for kommende skoleår. Skolens analyse og vurderinger i årsmeldingen ligger til grunn for styrings- og kvalitetsdialogen mellom skoleeier og skole. Videre benyttes skolenes analyser og vurderinger som grunnlag for skoleeiers rapportering til fylkestinget gjennom tilstandsrapporten.

Vi får opplyst at det, i tillegg til dialogen med og oppfølging av skolene, finnes flere arenaer for analyse og resultatutvikling:

- Møte i arbeidsutvalget for rektorer
- Rektormøter
- Utvidede ledersamlinger
- Kvalitetsnettverk på tvers av fylkeskommuner.
- Analyseteam på enhet for skoleutvikling

⁴⁷ Ifølge avdelingen er det er for omfattende, og har ingen hensikt å integrere Qlik i Framsikt.

⁴⁸ IKO- står for Identifisering, Kartlegging og Oppfølging. Hovedmålet med IKO-modellen er å forebygge frafall i videregående skole. ITO og utviklingsarbeid.

ITO – Individuelt Tilpasset Opplæring. Erstatte spesialundervisning i ny opplæringslov (2023).

For lettere å kunne sammenligne skolene med hverandre har avdelingen laget en forventningsindikator som tar hensyn til grunnskolepoeng blant elevene og skoletilbud i nærområdet. Det blir også opplyst at man har satt i gang et felles arbeid mellom fylkeskommunene knyttet til analyse av skoleresultater.

Dialogen mot lærebedriftene/opplæringskontorene om resultater er mindre strukturert enn mot de videregående skolene ettersom fylkeskommunen må forholde seg til mange opplæringskontorer og et stort antall lærebedrifter.

7.1.3 FYLKESVEGER

Revisjonen får opplyst at det mellom rapporteringstidspunktene (års- og tertialrapporter) ikke skjer løpende rapportering fra eller i avdelingen, men man følger løpende opp virksomhetsplanen. Som nevnt i kapittel 6 er det laget resultatindikatorer for noen av delmålene, men disse benyttes ikke systematisk i virksomhetsplanleggingen, ei heller ikke i rapporteringen.

Det har vært arbeidet med å utvikle flere resultatindikatorer til bruk i rapporteringen, samt med i større grad å tallfeste måloppnåelsen. Dette skulle etter planen vært på plass til rapporteringen fra 2. tertial, men er blitt noe forsinket. Fokus i dette arbeidet er først og fremst å få til en mer helhetlig virksomhetsrapportering, med konsistent bruk av resultatindikatorer. Avdelingen peker på at den legger ned en god del arbeid i å lage tekst til års- og tertialrapporter som vanligvis må bearbeides og kortes ned av Økonomi- og styringsenheten. Teksten i rapporteringen har dessuten en del gjentakelser av tekst fra økonomiplan, som dels er unødvendig og dels er lite relevant som rapportering.

Rapporteringen benyttes både til «ekstern» rapportering (års-/tertrialrapportering) og internt til læring og utvikling i avdelingen. Fylkesvegområdet rapporterer på et sammensatt målbilde, ved at man både skal rapportere og følge opp delmålene, samtidig som store og små investeringsprosjekter (vegprosjekter) skal følges opp og rapporteres. Avdelingen må, når det gjelder vegprosjektene, forholde seg prioriteringer i Handlingsprogrammet for fylkesvegene. Som nevnt i kapittel 6 er rapporteringen på Handlingsprogrammet innlemmet i årsrapporteringen.

Avdelingen har i løpet av våren 2025 utviklet og implementert en prosjektportal for prosjektstyring av vegprosjekter. I første omgang omfatter denne investeringsporteføljen, og i neste omgang for resten av prosjektporteføljen. Prosjektportalen skal bidra til

- bedre oversikt i prosjektene og porteføljen som helhet
- bedre utnyttelse av ansatte og innleide ressurser
- bedre økonomistyring i det enkelte tiltak og i hele porteføljen
- mer enhetlig gjennomføring av prosjekter

Prosjektportalen samler informasjon som har vært mer spredt tidligere, og portalen bidrar dermed til at informasjonen blir lettere tilgjengelig og kan gi bedre forutsetninger for helhetlig oppfølging.

7.1.4 KULTUR

Avdelingen opplyser at den bruker Kulturindeksen som utarbeides årlig av Telemarksforskning. Denne gir grunnlag for å sammenligne Innlandet med andre fylker, og mellom regioner og kommuner i fylket. Indeksen er sammensatt av en rekke indikatorer som samlet skal si noe om kulturlivet og -tilbudet. Avdelingen viser bl.a. til indeksen i politiske saker der denne kan være relevant, og i arbeidet mot staten når det gjelder rammer til kultur.

Pr i dag benyttes det få resultatindikatorer på kulturfeltet. Avdelingen var i gang med å utarbeide indikatorer i 2020/-21, men arbeidet ble ikke avsluttet. Økonomi- og styringsenheten har så langt ikke etterlyst indikatorer fra avdelingen, og det ble heller ikke innarbeidet i virksomhetsplanen for 2025.

Selv om avdelingen ser utfordringer med mål- og resultatstyring basert på kvantitative indikatorer er man opptatt å vurdere resultater av eget arbeid. For noen områder er det mulig å «telle» resultater (f.eks. antall reguleringsplaner gjennomgått), men på de fleste områder må det gjøres vurderinger av mer kvalitativ art. Det innebærer å vurdere fylkeskommunens bidrag til kulturområdet i Innlandet, sammen med resultater av andre faktorer, noe som kan være komplisert.

De økonomiske rammene er begrensede, men for å måle samfunnseffekter har man i noen ganger benyttet evalueringer for å gå i dybden. For tiden pågår f.eks. det et phd-arbeid som søker å vurdere effekter av Innlandsmodellen (byggningsvern), der Innlandet blant annet skal sammenlignes med to andre fylkeskommuner.

7.2 REVISJONENS VURDERINGER

Som vist til i kapittel 6 har fylkeskommunen justert noen delmål. Vi ser ikke at hovedmålene er endret, men har merket oss at disse normalt bør ligge fast over en periode for å kunne følge utviklingen over tid. Det framgår av styringsdokumentene at det er grundige prosesser knyttet til budsjett og økonomiplan, i forbindelse med strategier og økonomiske rammer. Selv om hovedmålene ikke har endret formulering, oppfatter vi at det årlig vurderes om det er behov for å gjøre endringer. Vi oppfatter også at det var en gjennomgang av hovedmålene da delmålene ble justert.

Fokuset i denne problemstillingen er læring og forbedring i lys av resultatmålingene. Etter vår vurdering kan det synes som denne intensjonen med mål- og resultatstyring i beskjedne grad følges opp på overordnet nivå. I dette legger vi at vi ikke ser at resultatene i virksomheten analyseres og følges opp i særlig utstrekning. Av styringsdokumentet går det fram at fylkeskommunedirektørens ledergruppe skal diskutere resultater på noen fastsatte tidspunkter. Å diskutere resultater innebærer imidlertid ikke at resultatene følges opp med konkrete forbedringstiltak.

Vi vil påpeke at vi ikke sikter til det løpende arbeidet i de avdelingene vi har tatt for oss, ettersom vi ikke har tilstrekkelig kunnskap til å gi en kvalifisert vurdering av hvordan virksomhetsplanene følges opp i den løpende driften. Som gjennomgangen foran har vist benytter avdelingene til dels ulike hjelpemidler og systemer i arbeidet med å følge opp egne virksomhetsplaner. Vi ser dette som naturlig i og med at avdelingene har mål av ganske ulik karakter og er ulikt organisert.

For å kunne ta i bruk resultatmålinger i virksomheten er det et sentralt utgangspunkt at det systematikk i resultatmåling og -rapportering. Som nevnt i kapittel 6 framstår resultatrapporteringen som lite samordnet ettersom det for mange delmål savnes resultatindikatorer, og for øvrig skjer mye rapportering på aktivitetsnivå. Resultatoppfølgingen i avdelingene står dermed i fare for å bli fragmentert, og først og fremst tilpasset avdelingene sine øvrige systemer.

8 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

8.1 KONKLUSJONER

På bakgrunn av vurderingene skal revisor konkludere i forhold til problemstillingene. Dersom revisor finner vesentlige avvik, skal dette komme tydelig til uttrykk i forvaltningsrevisjonsrapporten.

Problemstilling 1: Hva forteller sammenlignende data for fylkeskommunen om økonomisk effektivitet i tjenesteproduksjonen?

- Tilgjengelige data (KOSTRA) tilsier at Innlandet fylkeskommune har rimelig god økonomi, med tilfredsstillende reserver og likviditet.
- Sammenligninger gjort innen tre fagområder viser at Innlandet stort sett ligger på linje med andre fylkeskommuner. Unntak knytter seg bl.a til høyere utgifter pr elev i videregående skole, samt høye utgifter til drift/vedlikehold og investeringer i fylkesvegene.
- Det synes å være klart at data fra KOSTRA ikke er spesielt godt egnet til å sammenligne fylkeskommunes effektivitet og reelle utgifter i tjenesteytingen. Dataene reflekterer først og fremst ulik utgiftsprofil, samtidig som ulik kvalitet i tjenestetilbudet kan påvirke utgiftene.
- Fylkeskommunene har felleskap igangsatt et arbeid for å bedre datagrunnlaget, slik at det skal bli mulig å gjøre bedre resultatanalyser på tvers av fylkeskommunene.

Problemstilling 2: I hvilken grad og på hvilken måte bruker fylkeskommunen tilgjengelige effektivitetsdata i utformingen av resultatmål?

- KOSTRA-data har blitt benyttet i noen sammenhenger ut fra behov for å sammenligne Innlandet med andre fylkeskommuner. Slike data er imidlertid ikke direkte brukt i formuleringen av resultatmål.

Problemstilling 3: Blir resultater rapportert på en slik måte at det gir et godt bilde av måloppnåelsen?

- Årsrapporteringen har i varierende grad av fokus på resultater. Den har i mange tilfeller fokus på aktivitet. Dette kan være relevant og interessant i mange sammenhenger, men har begrenset verdi hvis et ikke settes i sammenheng med måloppnåelse.
- For flere delmål er det ikke laget resultatindikatorer, noe som kan gjøre det vanskelig å vite noe om måloppnåelse. Dette innebærer at det i mange tilfeller kan være utfordrende å se av rapporteringen i hvilken grad fylkeskommunen har nådd overordnede mål og hvilke samfunnseffekter fylkeskommunens innsats og tjenester gir. Det er vanskelig å måle samfunnseffekter, men det er et uttalt mål å måle resultater så langt ut i resultatkjeden som mulig.

Problemstilling 4: I hvilken grad bidrar mål- og resultatrapportering og –oppfølging til forbedringer i enhetene?

- Avdelingene arbeider på ulike måter, gjennom ulike systemer og verktøy, for å følge opp egne virksomhetsplaner. Dette arbeidet er delvis beskrevet i rapporten, men vi har ikke hatt forutsetninger for å vurdere hvordan arbeidet fungerer.

- Det framkommer ikke av data vi har innhentet hvordan fylkeskommunen på overordnet nivå bruker resultatoppfølgingen til læring og forbedring.
- En sentral forutsetning for å styrke mål- og resultatoppfølgingen i enhetene er å bedre systematikken i resultatmålingen og resultatoppfølging på overordnet nivå.

8.2 ANBEFALINGER

- Fylkeskommunen bør arbeide videre med å finne måter å måle effektiviteten i driften på. Dette gjelder både i avdelingene og for virksomheten samlet.
- Fylkeskommunen bør arbeide med å forbedre måling resultater av vedtatte mål, og i den sammenheng se på systematikken med bruk av resultatindikatorer. Den bør bestrebe seg på å synliggjøre hvilke samfunnseffekter tiltakene har.
- Fylkeskommunen bør vurdere om den har et strukturert system for å bruke resultatene til læring og forbedring – både på avdelingsnivå og for fylkeskommunen som helhet.

REFERANSER

Innlandet fylkeskommune

Evaluering av politisk organisering i Innlandet fylkeskommune. Rapport 16. november 2022.

Innlandsstrategien Regional planstrategi for Innlandet 2020-2024

Plan- og styringssystem for Innlandet fylkeskommune. Oppdatert pr januar 2024.

Prosess for økonomiplan/årsbudsjett, budsjettspesifisering og – justering. 25.1.24.

Rammeverk for virksomhetsplanlegging. 18.10.2024.

Tilstandsrapport for videregående opplæring i Innlandet fylkeskommune skoleåret 2023/2024

Økonomi- og finansreglement for Innlandet fylkeskommune. Vedtatt av fylkestinget 13.12.2022 - sak 87/2022.

Årsberetning og årsregnskap 2022

Årsberetning og årsregnskap 2023

Øvrige referanser

Dietrichs P.E (2024): *Dette kjennetegner de kommunene som er best på helhetlig virksomhetsstyring*. Framsikt.no 30. oktober 2024.

Direktoratet for økonomistyring (2010): *Veileder Resultatmåling Mål- og resultatstyring i staten*.

Grund, J (2019): *Mål og resultatstyring – balansens kunst*. Arbeidsgiverforeningen Spekter.

Høie, K.E (2023): *De beste styrte kommunene: en undersøkelse av mål- og resultatstyringens rolle i norske kommuner*. Masteroppgave, Universitetet i Stavanger, Fakultet for samfunnsvitenskap. Juni 2023.

IIA, The Institute of Internal Auditors (2021): *Veileder for virksomhetsstyring*. 1. utgave 2021.

Innlandet Revisjon IKS (2018): *Mål- og resultatstyring*. Gran kommune. Rapport 12-2018.

Johnsen, Å. & Larsen, A.C. (2015). *Mål- og resultatstyring i kommunene: Virkninger for produktivitet og effektivitet?* Nordiske Organisasjonsstudier, Fagbokforlaget.

Kommunal- og regionaldepartementet (2013): *Veileder Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner. Desember 2013.*

Kommunal- og distriktsdepartementet (2024): *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.* Juni 2024.

KS (2018): *Veileder i egnevaluering.*

KS (2020): *Orden i eget hus Kommunedirektørens internkontroll En praktisk veileder.*

KS (2024): *Samarbeid om videreutvikling av styringsdata i fylkeskommunene.* Presentasjon Fagnettverk for virksomhetsstyring og internkontroll, 29.10.24. Martin Fjordholm og Anita Kildahl, KS.

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. (2024). Norges offentlige utredninger 2024: 23, 24. november 2024.

Revisjon Midt-Norge (2023): *Mål- og resultatstyring Grong kommune.* November 2023.

Troms fylkeskommune (2015): *KOSTRA-analyse Troms fylkeskommune Regnskap 2014.*

VEDLEGG 1 FYLKESKOMMUNENS MÅL

Fra høsten 2023

Hovedmål	Delmål
1. Fremme god helse og høy livskvalitet	1.1 God kvalitet i tannhelsetjenesten 1.2 Motvirke utenforskap og redusere sosiale helseforskjeller 1.3 Gjøre det lett å være fysisk aktiv i hverdagen 1.4 Gode muligheter for at flere velger sykling, gåing og kollektivtransport
2. Levende, trygge og inkluderende byer og bygder	2.1 Bærekraftig utvikling og samordnet bolig-, areal – og transportplanlegging 2.2 Attraktive kulturtilbud og gode møteplasser og en sterk frivillig sektor 2.3 Infrastruktur som knytter byer, bygder og tettsteder sammen
3. Relevant og god utdanning og muligheter for livslang læring	3.1 Tilrettelegge for kompetanseutvikling tilpasset regionens behov 3.2 Bidra til at unge og voksne i størst mulig grad får realisert sitt læringspotensial 3.3 Øke andelen som fullfører og består videregående opplæring 3.4 Øke andelen unge og voksne med direkte overgang til neste trinn i utdanningsløpet
4. Høy sikkerhet, god fremkommelighet og bærekraftige løsninger i trafikken	4.1 Høy trafiksikkerhet og effektiv drift av fylkesvegene 4.2 Et godt vedlikeholdt fylkesvegnett 4.3 Et fylkesvegnett som ivaretar miljø, robuste økosystemer, arts mangfold og kulturarv 4.4 Trygg, effektiv og pålitelig skoleskyss 4.5 Høy andel kollektivreisende
5. Tilrettelegge for grønn og innovativ verdiskaping og arbeidsplassutvikling	5.1 Innovasjonssystemer som fremmer grønn omstilling og konkurransekraft 5.2 Utnytte internasjonale muligheter for utvikling og innovasjon i Innlandssamfunnet innenfor regionens fortrinn
6. Et mangfoldig kulturliv og god ivaretagelse av kulturarven	6.1 Gode muligheter for aktivitet, opplevelser og utvikling innen kulturlivet 6.2 Kulturarven blir ivaretatt for identitet, opplevelser og verdiskaping 6.3 Nyskapende og gode digitale løsninger i kultursektoren 6.4 Være et godt ressursenter for den regionale og lokale samfunnsdokumentasjonen
7. God og kunnskapsbasert samhandling i samfunnsutviklingen	7.1 Tett samarbeid mellom FoU-miljøer, næringsliv og offentlige aktører 7.2 Relevant og tilgjengelig kunnskapsgrunnlag for utvikling av Innlandet 7.3 Godt forankrede planprosesser og omforente regionale planer 7.4 Bidra til god ivaretagelse av samfunnssikkerheten
8. Bærekraftig naturforvaltning og reduserte klimagassutslipp	8.1 Bidra til et klimatilpasset samfunn 8.2 Klimavennlig kollektivtilbud 8.3 Reduksjon av klimagassutslippene fra utvikling, drift og vedlikehold av fylkesvegnettet 8.4 Bevaring og gjenbruk av bygninger som klimatiltak 8.5 Lavt klimaavtrykk fra egen virksomhet 8.6 Bevaring av habitater og biologisk mangfold 8.7 God vannkvalitet og bærekraftig bruk av ferskvannsbaserte økosystemer
9. En effektiv, tillitsskapende og utviklingsorientert organisasjon	9.1 En attraktiv arbeidsplass med god ledelse og aktivt medarbeiderskap 9.2 God økonomistyring og effektiv ressursbruk 9.3 God ivaretagelse av sikkerhet og virksomhetens funksjonsevne 9.4 Helhetlig og sammenhengende digitalisering og informasjonsforvaltning 9.5 Sikker, robust og moderne IKT-drift og -forvaltning 9.6 God intern og ekstern kommunikasjon 9.7 Robust, effektiv og bærekraftig eiendomsforvaltning

VEDLEGG 2 FYLKESKOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE



Innlandet
fylkeskommune

Økonomi og styring - Budsjett og styringssystem

INNLANDET REVISJON IKS
Kirkegata 72

2609 LILLEHAMMER

Deres ref:

Vår ref:
2024/31617-3
Hanne Marit Diesen

Dato:
20.08.2025

Rapportutkast - mål- og resultatstyring

Vi viser til brev fra Innlandet Revisjon IKS av 6. august 2025 med vedlagt rapportutkast for gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjekt innen mål- og resultatstyring.

Fylkeskommunedirektøren vil innledningsvis takke for den grundige jobben som er gjort i dette prosjektet. Det er inspirerende og nyttig for oss at fylkeskommunens virksomhetsstyring blir vurdert av eksterne ressurser med god faglig innsikt.

Det er gitt god informasjon om prosjektet underveis og rapporten er godt strukturert og lett forståelig.

Noen generelle kommentarer

Det å utvikle god virksomhetsstyring generelt, og mål- og resultatstyring spesielt, er en kontinuerlig prosess. Styringen må utvikles i takt med organisasjonens egenart og risikosituasjon. Fylkeskommunens plan- og styringssystem ble først utviklet i forbindelse med fylkessammenslåingen i 2020, og er senere revidert.

Etter fylkessammenslåingen har det vært jobbet parallelt med:

- implementering og videreutvikling av selve plan- og styringssystemet med tilhørende politiske og administrative prosesser
- opplæring i mål- og resultatstyring for store deler av organisasjonen for å sikre felles forståelse og begrepsapparat
- målstrukturen
- utskifting og innføring av nye felles digitale verktøy for den nye organisasjonen

Alt utviklingsarbeidet knyttet til dette er gjennomført med egne ressurser.

Fylkeskommunedirektøren vil trekke frem at det i dette arbeidet blant annet har vært naturlig å starte med utarbeidelse og implementering av mål på overordnet nivå (satsingsområder og hovedmål), siden disse vedtas politisk. Det er lagt stor vekt på at fylkeskommunens styringsdokumenter som økonomiplan/årsbudsjett, tertialrapporter og årsberetning skal ha en

Postadresse:
Postboks 4404
Bedriftssenteret
2325 Hamar

Besøksadresse:
Innlandet fylkeskommune
Parkgata 64
Hamar

Telefon: +47 62 00 08 80
E-post: post@innlandetfylke.no
Internett: www.innlandetfylke.no
Org.nr.: 920717152



felles struktur med utgangspunkt i målene, slik at informasjonen blir enkelt tilgjengelig for politikere og andre målgrupper.

For mange områder er det også jobbet frem relevante resultatindikatorer. Men fylkeskommunedirektøren kjenner seg igjen i beskrivelsen av at det kunne vært jobbet mer systematisk med resultatindikatorer i organisasjonen. Det har nå i en to-års periode vært brukt mye ressurser på innføring av nye digitale verktøy, noe som har hatt konsekvenser for det videre koordinerende arbeidet med utvikling av resultatindikatorer.

Innspill på noen faktakorrigeringer

Det står innledningsvis i rapportens kapittel 6.1.2 at:

«Resultatindikatorer er utarbeidet for alle avdelinger i fylkeskommunen.».

Fylkeskommunedirektøren presiserer at resultatindikatorer utarbeides med utgangspunkt i fylkeskommunens delmål. Det er delmålene med sine underliggende resultatindikatorer som delegeres til de respektive avdelinger, seksjoner og enheter i organisasjonsstrukturen. Det er riktig beskrevet at det ikke er alle resultatindikatorer som anses som relevante for tertial- og årsrapporteringen til fylkestinget. Avdelingene kan utvikle egne indikatorer som brukes til mer detaljert oppfølging av ulike aktiviteter mv.

I kapittel 7.1.1 står det at:

«Økonomi- og styringsenheten i fylkeskommunen opplyser at dialogmøtene (vår og høst) er utgjør en sentral del av rapporterings- og oppfølgingsarbeidet, og er den viktigste arenaen for styring og dialog mellom fylkesledelsen og avdelingene.».

Dette avsnittet bør presiseres noe, eksempelvis slik:

«Seksjon for økonomi og styring opplyser at dialogmøtene (vår og høst) utgjør en sentral del av rapporterings- og oppfølgingsarbeidet, og er den viktigste arenaen for styring og dialog mellom fylkeskommunedirektøren og avdelingssjefene.».

Bruk av resultatindikatorer i mål- og resultatstyringen

Fylkeskommunen har flere ulike roller, både som samfunnsutvikler, tjenesteutøver, myndighetsutøver og demokratisk arena. Fylkeskommunedirektøren er på den ene siden enig i at bruk av resultatindikatorer er nyttig for å kunne beskrive måloppnåelse innen et område. På den annen side er det også viktig å være klar over begrensningene knyttet til bruk av resultatindikatorer.

Det vil nesten alltid kunne settes spørsmålstegn ved hvilke resultatindikatorer som på best mulig måte indikerer måloppnåelse innen et fagområde. Det er ikke uvanlig at indikatorer varierer over tid. Videre må de aller fleste resultatindikatorer tolkes kvalitativt. DFØs veileder for mål- og resultatstyring tar også opp disse utfordringene knyttet til mål- og resultatstyring i kap. 1.3. Det kommenteres blant annet at det må knyttes vurderinger til resultatmålinger, slik at det ikke blir ren statistikkproduksjon. Dette er blant annet noe av bakgrunnen for at fylkeskommunedirektøren har valgt at alle delmålene skal vurderes ifm. rapporteringen, uavhengig om de har resultatindikatorer knyttet til seg eller ikke. Resultatindikatorer inngår som en del av den samlede beskrivelsen av måloppnåelsen, sammen med kvalitative vurderinger, beskrivelse av gjennomførte tiltak, bruk av ressurser mv.

Økonomidata i KOSTRA

I kapittel 5.2.1 omtales økonomidata fra KOSTRA. Det er her plukket ut netto driftsresultat, netto lånegjeld, arbeidskapital og disposisjonsfond.

Jf. kommuneloven § 14-2 skal fylkestinget selv vedta finansielle måltall for den økonomiske utviklingen. I Innlandet fylkeskommune er det vedtatt at vi følger opp på brutto lånegjeld. Netto lånegjeld er derfor ikke en parameter vi bruker.

Vår erfaring er at netto lånegjeld måles også på svært mange ulike måter. Det varierer om det trekkes fra utlån, ubrukte lånemidler og/eller ubundne investeringsfond.

En sammenligning gjeldsgrad med utgangspunkt i brutto lånegjeld er derfor mest relevant for oss.

Sammenligninger tjenesteområdene

I rapportens kap. 5 er det presentert noen KOSTRA-data for de tre tjenesteområdene som er valgt ut.

Det er flere svakheter knyttet til bruk av KOSTRA-data direkte i mål- og resultatstyringen. Dette bekreftes også i rapportens kap. 5.3. Det er derfor fylkeskommunen har valgt å utvikle egne resultatindikatorer, som i noen tilfeller er de samme som KOSTRA-indikatorene. KOSTRA-indikatorene egner seg til sammenligning fylkene imellom på overordnet nivå, men det bør gjennomføres nærmere analyser før man tar de direkte i bruk i den interne styringen, og spesielt på mer detaljerte nivåer i organisasjonen.

Samlet sett vurderer fylkeskommunedirektøren at KOSTRA-dataene er nyttig informasjon som, sammen med annen relevant informasjon, bidrar til å beskrive fylkeskommunens måloppnåelse.

Revisjonens vurderinger om resultatrapportering (kap. 6)

Revisjonen vurderer at målene reflekterer fylkeskommunens virksomhet innen de områdene denne revisjonen har omhandlet. Det er revisjonens oppfatning at det gjennomgående er begrenset med rapportering på samfunnseffekter av tiltakene som er igangsatt. Det er fylkeskommunedirektørens vurdering at vi som offentlig tjenestetilbyder skal ha mål som reflekterer samfunnseffekter. Samtidig er dette også det som er mest krevende å måle på en god og riktig måte på årlig basis. Ofte vil man være avhengig av å gjennomføre grundigere evalueringer eller basere seg på forskning for å kunne dokumentere samfunnseffekter innen et område. Dette synet støttes også av DFØs veileder for resultatmåling i kap. 4.5:

«Siden effekter ofte er vanskelig å måle, og nødvendigvis enda vanskeligere å verdsette i kroner, følger at det i den løpende resultatmålingen er vanskelig å beregne effektivitet.»

«I tillegg til den løpende resultatmålingen bør det med jevne mellomrom gjennomføres evalueringer, både av enkelttiltak som virksomheten iverksetter, og av reformer og statlig virksomhet som omfatter et større område.»

Det er fylkeskommunedirektørens vurdering at resultatindikatorer kan brukes til resultatmålinger langs hele resultatkjeden. I fylkeskommunens plan- og styringssystem er det uttalt at:

«I praktiseringen av mål- og resultatstyringen skal det etterstrebtes å måle resultater så langt ut til høyre i resultatkjeden som mulig».

Det viktigste er at man går bort fra å måle innsatsfaktorene, og måler produktivitet og effekter hvis det er mulig. Innen enkelte fagområder etableres det etter hvert så mye erfaring og det finnes forskning på området, at man eksempelvis ut fra innsatsfaktorer, aktiviteter og tjenester kan legge til grunn hvilke effekter man kan oppnå. Brukereffekter kan man måle oftere, men det tar ofte tid fra tiltak og aktiviteter gjennomføres i offentlig forvaltning til man kan se effekter i samfunnet.

For fylkeskommunen, som gjennomfører mange ulike tiltak årlig, vil det i praksis verken være mulig eller hensiktsmessig ut fra en kost/nytte-vurdering å gjennomføre evalueringer av effekter innen alle områder årlig. Det må gjøres helhetlige vurderinger ift. hvor det er mest påkrevd med effektmålinger. En innfallsvinkel til dette er at man prioriterer områder hvor man gjennomfører tiltak som ingen eller få andre organisasjoner tidligere har gjennomført (mangler erfaringer og forskning om samfunnseffekter), eller der hvor det er satt inn tiltak med store økonomiske konsekvenser.

Fylkeskommunedirektøren mener derfor det er en riktig beskrivelse at det er begrenset hvilke samfunnseffekter som måles og rapporteres årlig. Eksempel på slike effekter som måles og rapporteres årlig er klimagassutslipp fra egen virksomhet.

Revisjonen tar opp at rapportering på resultatindikatorer kan skilles ut og eksempelvis samles i tabeller på eget sted. Fylkeskommunen har valgt en løsning hvor rapporteringen på indikatorene er «bakt inn» i beskrivelsen av måloppnåelsen. Bakgrunnen for dette har vært å unngå at måling og rapportering på resultatindikatorer blir ren statistikkproduksjon. Resultatindikatorene brukes til å indikere måloppnåelse, sammen med annen informasjon som belyser måloppnåelsen. Figuren under illustrerer dette:



Revisjonens vurderinger om læring og forbedring i enhetene (kap. 7)

Det er revisjonens vurdering at det ser ut som at intensjonen med resultatmålingene, altså læring og forbedring, i beskleden grad følges opp. Fylkeskommunedirektøren vil presisere at mål og resultater følges opp i styringsdialogen som gjennomføres med avdelingssjefene to ganger årlig (vår og høst), i tillegg til de ordinære rapporteringsprosessene.

Fylkeskommunedirektøren er imidlertid enig i at det er et forbedringspotensial ift. å utarbeide mer resultatanalyser og bruke dette mer strukturert i styringen.

Rapportens konklusjoner og anbefalinger

Rapporten har tre konkrete anbefalinger:

- 1) **Fylkeskommunen bør arbeide videre med å finne måter å måle effektiviteten i driften på. Dette gjelder både i avdelingene og for virksomheten samlet**
Fylkeskommunedirektøren er enig i at det bør arbeides videre med dette. Her vil det være snakk om flere innfallsvinkler:
 - sammenligninger med andre fylkeskommuner, eksempelvis gjennom resultater fra det igangsatte arbeidet om forbedring og utvikling av styringsdata som fylkesordfører- og fylkesrådskollegiet har igangsatt
 - gjennomføring av særskilte evalueringer innen utvalgte områder, enten ved bruk av interne eller eksterne ressurser
 - mer systematiske analyser av resultatinformasjonen, noe som kan gi bedre grunnlag for å fastsette resultatmål
- 2) **Fylkeskommunen bør arbeide med å forbedre måling resultater av vedtatte mål, og i den sammenheng se på systematikken med bruk av resultatindikatorer. Den bør bestrebe seg på å synliggjøre hvilke samfunnseffekter tiltakene har**
Fylkeskommunedirektøren er enig i at det er forbedringspotensial knyttet til arbeidet med bruk av resultatindikatorer i virksomhetsstyringen. Det har så langt blitt prioritert arbeid med utvikling av plan- og styringssystemet med tilhørende styringsprosesser, arbeid med satsingsområder, hovedmål og delmål. Videre er det innenfor de tjenesteytende områdene, som tannhelse og videregående opplæring at resultatindikatorer er satt best i system og brukes mest aktivt i styringen. Dette er, etter fylkeskommunedirektørens vurdering, også naturlig ut fra at dette er områder der fylkeskommunen leverer konkrete tjenester til innbyggerne.

Fylkeskommunedirektøren vil fremover prioritere å få til en mer systematisk bruk av resultatindikatorer for hele organisasjonen, men vil samtidig kommentere at det innenfor noen utviklingsområder er krevende å finne gode indikatorer som man med stor sikkerhet kan si at uttrykker god måloppnåelse (opp mot delmål og hovedmål). Innen eksempelvis arbeidet med næringsutvikling, vil det i mange tilfeller være slik at resultatene kommer flere år etter at man har startet et målrettet arbeid. Det vil i slike tilfeller ofte være mer hensiktsmessig å gjøre et større evalueringsarbeid for å forsikre seg om måloppnåelse generelt og spesielt ift. effektivitetsmål.

Vi viser også til omtale over, om utfordringene med å forvente måling av samfunnseffekter på årlig basis.

3) Fylkeskommunen bør vurdere om den har et strukturert system for å bruke resultatene til læring og forbedring – både på avdelingsnivå og for fylkeskommunen som helhet

Fylkeskommunedirektøren gjennomfører strukturerte styringsdialogmøter med alle avdelingssjefene to ganger i året, ref. beskrivelse i fylkeskommunens plan- og styringssystem. I disse møtene er det hovedfokus på måloppnåelse og resultater.

I beskrivelsen av plan- og styringssystemet fremgår det også at fire ledermøter i året skal brukes til gjennomgang av mål og resultater. Fylkeskommunedirektøren er enig i at dette kan struktureres bedre. Praksisen er nå slik at fylkeskommunedirektørens ledermøte diskuterer mål og resultater ifm. arbeidet med tertialrapportene og årsberetningen, dvs. tre ganger i året. Dette er imidlertid på et overordnet nivå og det er forbedringspotensial ift. en noe strammere struktur rundt disse prosessene. Fylkeskommunedirektøren vil i det videre arbeidet spesielt vurdere økt bruk av resultatanalyser ift. arbeidet med læring og forbedring. Dette vil også kunne bidra til bedre prioriteringsprosesser.

Med vennlig hilsen

Tron Bamrud
fylkeskommunedirektør

Gro Hilde Reinsborg
økonomisjef

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.