



KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

Veileder

En innføring i bruk av servicestrategi

Publikasjonsnummer H-2151 - kun elektronisk utgave

Veileder

En innføring i bruk av servicestrategi

28.08.2004

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	2
2	Om behovet for informasjon og åpenhet.....	2
3	Servicestrategi som virkemiddel	3
4	Hva bør en servicestrategi omhandle?.....	5
4.1	Nærmere om innholdet - målformuleringer.....	5
4.2	Nærmere om innholdet - virkemidler	6
5	Hvordan forankre servicestrategien?.....	7
6	Hvordan formidle servicestrategien?.....	7
7	Hvordan følge opp servicestrategien? - Oppfølgingsredegjørelse	8
8	Larvik kommunes strategidokument	9
9	Erfaringer med servicestrategi i Danmark.....	10
10	Eksempler fra danske kommuner	11
10.1	Innsatsområder.....	11
10.2	Arbeidsplan og tidsplan	12
10.3	Anbudspolitikken	12
10.4	Lenker til eksempler	17

1 Innledning

En av flere utfordringer norske kommuner står overfor er endringen i innbyggernes forventninger til kommunens tjenestetilbud. Kommunene møter i større grad forventninger om at tjenestene skal tilpasses særskilte behov og ønsker. Innbyggerne er også mer opptatt av å ha direkte innflytelse på innholdet i tjenestene de mottar. Det er viktig for kommunen å skape gode rammer for dialog med sine innbyggere om tjenestetilbudet. Det gjør det lettere å få til en felles forståelse mellom kommunen og innbyggerne om det som er realistisk å oppnå ut fra kommunens forutsetninger. Som en grunnleggende forutsetning for denne dialogen ligger at kommunen legger til rette for åpenhet om det kommunale tjenestetilbudet.

I kommuneproposisjonen for 2004 vektla regjeringen at kommunene i større grad må informere sine innbyggere om utviklingen av det kommunale tjenestetilbudet. I den forbindelse ble servicestrategi nevnt som et virkemiddel kommunene kan benytte for å skape større åpenhet om de kommunale tjenestene. I Danmark er kommunene pålagt å utarbeide en slik servicestrategi som et ledd i arbeidet med å informere sine innbyggere om sitt eget tjenestetilbud.

I kommuneproposisjonen ble det sagt at Kommunal- og regionaldepartementet ville utarbeide veiledningsmateriale om arbeidet med å utvikle en servicestrategi. I dette notatet gjør vi greie for hvordan kommunestyret kan utforme og ta i bruk en servicestrategi i forbindelse med sitt arbeid for å utvikle eget tjenestetilbud.

2 Om behovet for informasjon og åpenhet

Kommunene er ansvarlige for viktige velferdsgoder. De aller fleste møter kommunen på en eller flere arenaer daglig. I større grad enn tidligere ser innbyggerne seg som brukere av kommunale tjenester. Innbyggerne er engasjert i spørsmål knyttet til barnehager, skole, eldreomsorg, renovasjon, infrastruktur og lignende. Innbyggerne forventer åpenhet omkring kommunale tjenester og ønsker derfor informasjon om kommunens tjenestetilbud.

Kommunal- og regionaldepartementet mener at det er et behov for større åpenhet og gjennomsiktighet omkring kommunale tjenester. I kommuneloven er det flere plasser slått fast at kommunene har klare forpliktelser knyttet til informasjon og åpenhet. I kommuneloven § 4 heter det blant annet at *”Kommuner og fylkeskommuner skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet”*. Det er også et krav til kommunene om å gi en oversikt over sitt tjenestetilbud. Kommuneloven § 44 nr. 3 sier at *”Økonomiplanen skal omfatte hele kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Planen skal være satt opp på en oversiktlig måte”*.

I forbindelse med endringer i kommuneloven, (jf. Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.), ble det vurdert om det skulle stilles som krav til kommunens årsbudsjett at det skulle inneholde en redegjørelse for det planlagte tjenestetilbudet. I en kommentar til dette forslaget heter det at: *”[Kommunal- og regional]Departementet vil understreke verdien av åpenhet i forvaltningen, og at det foregår en god dialog mellom kommunen og innbyggerne knyttet til kommunale planer. Årsbudsjettet bør stå sentralt i denne dialogen som den sentrale plan for kommunens virksomhet det kommende året. Departementet er imidlertid i tvil om økonomiske oversikter er*

det eneste eller beste virkemiddel for å sikre innbyggerne relevant informasjon. Det er snarere grunn til å anta at mer grove økonomiske oversikter kombinert med redegjørelse for det planlagte tjenestetilbudet kan være et mer egnet virkemiddel. Departementet ser klare fordeler med redegjørelser om tjenestenes omfang og innhold i forhold til å engasjere innbyggerne i den kommunale planlegging. Departementet vil anbefale kommuner å utarbeide slike redegjørelser i tilknytning til årsbudsjettet, men ønsker i denne omgang ikke å pålegge kommunene å utarbeide slike. I stedet vil departementet bidra til at det kan utvikles gode modeller tilpasset de ulike lokale behov”.

Så selv om det ikke er noe pålegg om å redegjøre for tjenestetilbudet i årsbudsjettet viser kommuneloven § 44 nr. 3 at økonomiplanen skal være noe mer enn en tallmessig oppstilling over inntekter og utgifter. Og mange kommuner og fylkeskommuner gir i økonomiplanen en redegjørelse for tjenester og tiltak. Praksis, særlig etter lovendringen i 2000, har vært å legge stadig større vekt på beskrivelse av tjenestetilbudet. Siste del av § 44 nr. 3 stiller også krav til oversiktighet. Det er fortsatt slik at mange kommunale planer er lite tilpasset innbyggerne. Det er imidlertid fortsatt for mange kommuner som utarbeider planer hvor kommuneorganisasjonen selv er den klart viktigste målgruppe. Dette gjelder også når det kommer til åpenhet og gjennomsiktighet om måloppnåelse i henhold til planer. Kommunens årsberetninger er heller ikke i tilstrekkelig grad tilpasset behovet for å gi innbyggerne nyttig innsikt i og kunnskap om den kommunale tjenesteproduksjonen.

Serviceinformasjon til kommunens innbyggere kan gis ulik utforming, og den kan gis på forskjellig nivå. Noen generelle og ideelle egenskaper ved serviceinformasjon om kommunale tjenester kan være at den:

- er enkel og lett forståelig
- er utformet slik at den beskriver både omfanget, innholdet og kvaliteten i den kommunale tjenesteproduksjonen
- er mål- og etterprøvbart og objektiv, dvs. den gir for innbyggerne, kommunestyret og sentrale myndigheter muligheter for å vurdere om målene er realisert.
- er så aktuell som mulig.

3 Servicestrategi som virkemiddel

Servicestrategi er et virkemiddel som kan bidra til å skape større åpenhet og mer gjennom-siktighet omkring tjenestetilbudet. Med servicestrategi mener vi at kommunestyret utarbeider en helhetlig strategi for utviklingen av det kommunale tjenestetilbudet. En servicestrategi kan kobles til det ordinære planarbeidet i kommunen. Den kan inngå som en naturlig del av arbeidet med økonomiplanen. Servicestrategien bør være et uttrykk for kommunestyrets politikk på de viktigste tjenesteområdene i den inneværende valgperioden. Den bør gjøre rede for hvilke mål kommunestyret har satt for tjenesteproduksjonen, og hvilke virkemidler og tiltak en vil benytte for å oppnå disse målene. Et sentralt poeng er at servicestrategien blir gjort offentlig kjent og tilgjengelig for innbyggerne i kommunen. Like viktig er det at den blir fulgt opp av en redegjørelse som evaluerer måloppnåelse og oppfølging av servicestrategien.

Det er et vesentlig poeng at servicestrategien er et politisk dokument. Den bør være et uttrykk for kommunestyrets politikk på de viktigste tjenesteområdene i den inneværende valgperioden. Ved at sentrale mål og prinsipper vedtas av kommunestyret sikres politisk eierskap og forankring av målene. Kommunestyret må også ta stilling til hvilke virkemidler

kommunen skal benytte seg av. Dette vil bidra til å ansvarliggjøre kommunestyret. Det vil samtidig synliggjøre kommunestyrets ansvar ovenfor innbyggerne.

Gjennom å utarbeide en servicestrategi kan det legges til rette for en bedre dialog mellom kommunestyret og innbyggerne om det kommunale tjenestetilbudet. Elementene i en servicestrategi oppfyller også kravene til økonomiplanen om å gjøre rede for prioriterte oppgaver på en oversiktlig måte. I tillegg til gjennomsiktighet, åpenhet og dialog vil det å utarbeide en servicestrategi kunne støtte opp om en del andre sentrale målsettinger.

Servicestrategi er et demokratiltak

Servicestrategi er et demokratiltak som kan gjøre kommunen tydeligere for innbyggerne. Når kommunestyrets mål og prioriteringer blir tilgjengelig og kjent for innbyggerne, er det mulig for innbyggerne å vurdere sin kommunes prioriteringer og prestasjoner. Økt kunnskap blant innbyggerne om den kommunale virksomheten kan gi større engasjement og interesse for kommunal politikk blant innbyggerne.

Servicestrategi kan avstemme forventninger

Mange kommuner opplever at det er et gap mellom de forventningene innbyggerne har til det kommunale tjenestetilbudet og kommunens ressurser. Ved å konkretisere prioriteringer og mål, samt ved å sørge for åpenhet om dette gjennom å offentliggjøre disse i en servicestrategi, kan en oppnå å avstemme innbyggerens forventninger til hva kommunen har realistiske muligheter til å oppnå.

Servicestrategi gir økt fokus på omfang og kvalitet

Servicestrategi kan også bidra til økt fokus på omfang og kvalitet i det kommunale tjenestetilbudet. I stor grad har det blitt fokusert på bevilgningsnivå i diskusjoner om de kommunale tjenestene. Spørsmålet om ressursbruk på et tjenesteområde/en sektor er viktig. Men like viktig er det å ha et bevisst forhold til hva som produseres av faktiske tjenester og til hvilken kvalitet. At kommunestyret synliggjør prioriteringer, angir produksjons- og resultatmål for tjenesteområdene og angir kvalitetsnivå kan bidra til å skyve fokus fra ressursinnsats til oppnådde mål/resultater i debatten om det kommunale tjenestetilbudet.

Servicestrategi er et styringsverktøy

En servicestrategi vil også kunne være et styringsverktøy for kommunestyret. Ved å formulere mål for utviklingen på hvert enkelt tjenesteområde vil dokumentet egne seg som utgangspunkt for styringsdialogen mellom kommunestyret og administrasjonen. Utforming av en servicestrategi kan også være et virkemiddel for å styrke kommunestyrets strategisk rolle i utviklingen av tjenestetilbudet. Ved å angi retning og prioriteringer, og ved å knytte måltall til ressursbruk inntar kommunestyret hovedrollen i utformingen av en strategi for kommunens virksomhet.

Servicestrategi gir helhetlig tenking

Kommunens brede oppgaveportefølje gjør det til en utfordring for kommunestyret å få grep om helhet og sammenhenger. Et viktig argument for å ta i bruk servicestrategi er nettopp at det kan være et virkemiddel for å se tjenesteområder og virkemidler i sammenheng.

4 Hva bør en servicestrategi omhandle?

I en servicestrategi bør kommunestyret tilstrebe å være konkret på mål for utvikling og prioriteringer. Det bør derfor tilstrebe å gi mål som er etterprøvbare for utvikling og prioritering på de viktigste tjenesteområdene. Servicestrategien bør derfor innledningsvis inneholde en redegjørelse for **gjeldende status** på aktuelle tjenesteområder. En bør her informere om ressursbruk, omfang og kvalitetsnivå for tjenesteområdene på bakgrunn av foreliggende KOSTRA-tall. På området eldreomsorg kan det for eksempel gis en oversikt over antallet sykehjemsplasser, antall ansatte og ressursbruk. Dersom det finnes data om objektiv og/eller brukeropplevd kvalitet bør også dette inngå i en statusbeskrivelse. Dette vil kunne danne grunnlaget for å fastsette resultatmål for områdene, noe som er en forutsetning for å kunne vurdere kommunens grad av måloppnåelse i den påfølgende oppfølgingsredegjørelsen.

Hvert enkelt kommunestyre må selv avgjøre hvilket innhold og hvilket omfang det ønsker å gi en servicestrategi. Det sentrale er at det blir lagt til rette for åpenhet og gjennomsiktighet om tjenestetilbudet. Men nedenfor følger noen momenter servicestrategi bør omhandle.

- Servicestrategien bør omtale **de viktigste kommunale tjenesteområdene**.
- En servicestrategi bør ha **fokus på tjenesteyting** og ytelser til innbyggerne.
- En servicestrategi bør angi mål og retning på **helheten i det kommunale tjenestetilbudet**, og synliggjøre sammenhenger og prioriteringer mellom ulike tjenesteområder.
- Servicestrategien bør si noe om **milepæler og tidsperspektiv** for gjennomføringen av tiltak, og for den konkrete måloppnåelsen.

4.1 Nærmere om innholdet - målformuleringer

Det bør settes mål for utviklingen av **kvalitet** i tjenesteproduksjon. Hvilke kvalitetindikatorer skal benyttes? Hvilket kvalitetsnivå skal kommunen ha? Det er kommunestyrets oppgave å angi denne typen mål og koble dette til ressursituasjonen i kommunen. Kommunen bør videre si noe om hvordan den vil arbeide med utviklingen av kvalitet, f.eks. hvilke virkemidler den vil ta i bruk.

I en servicestrategi bør en samtidig angi mål for **effektiviseringen** av tjenesteproduksjonen. Her vil det også være ønskelig at kommunen kan angi måltall, i form av produktivitetstall på de områdene dette egner seg for. I tillegg er det relevant å angi hvilke effektiviseringsvirkemidler som skal tas i bruk på de ulike tjenesteområdene og hvordan arbeidet skal organiseres. God økonomistyring er nært knyttet til effektivitet. Kommunestyret bør angi en strategi for (videre)utvikling av systemer for økonomistyring som kan bidra til å drive tjenestetilbudet mest mulig effektivt.

Kommunestyret bør også ha en målsetting for **brukertilpasning** av tjenesteproduksjonen. På hvilken måte vil en sikre brukerne medvirkning på ulike tjenesteområder? Hvordan vil brukerundersøkelser bli benyttet til å utvikle og organisere tjenesteproduksjonen? Hvilke arenaer for dialog med brukerne vil bli etablert, og/eller videreutviklet?

4.2 Nærmere om innholdet - virkemidler

For alle disse målsettingene (kvalitet, effektivisering og brukertilpasning) finnes det ulike virkemidler kommunen kan ta i bruk. I servicestrategien bør kommunestyret gjøre rede for hvilke virkemidler de vil ta i bruk for å nå sine målsettinger på de ulike områdene. Det kan inkludere blant annet følgende virkemidler:

- **Samarbeid**

Interkommunale samarbeidsløsninger vil kunne gi et bedre tjenestetilbud der det er stordriftsfordeler og mangel på spesialisert arbeidskraft. Servicestrategien bør kunne benyttes til å gjøre rede for kommunestyrets strategi for samarbeid og partnerskap med andre kommuner. I mange kommuner er også frivillige organisasjoner en viktig samarbeidspartner for kommunene i forhold til å løse velferdsoppgaver. Kommunestyret bør i en servicestrategi gjøre rede for sin strategi for hvordan denne typen samarbeid skal (videre)utvikles.

- **Bruk av konkurranse**

Servicestrategien kan inkludere en politikk for kommunens bruk av konkurranseeksponering av tjenestetilbudet. Det kan utarbeides en strategi for hvordan virkemidler som konkurranseutsetting, interne kontrakter, brukervalg, offentlig-privat samarbeid (OPS), benchmarking, utfordringsrett og innsats- eller stykkprisbasert finansiering vil bli benyttet. Det vil gi innbyggere, ansatte og potensielle leverandører informasjon om kommunestyrets politikk for konkurranseeksponering i inneværende valgperiode. Dette vil gi større forutsigbarhet med hensyn til hva som kan forventes av kommunen på dette området. En politikk for konkurranseeksponering bør for det første si noe om hvilke former for konkurranseeksponering kommunen vil benytte, eller eventuelt vil vurdere å benytte i den inneværende valgperioden. Den bør videre si noe om på hvilke områder de ulike formene for konkurranseeksponering vil bli benyttet, eller vurdert benyttet. I tillegg bør den si noe om hvordan konkurranseeksponering kan understøtte sentrale målsettinger som utvikling av kvalitet, effektivitet og større valgfrihet for brukerne. Kommunestyret bør grunngi hvorfor en vurderer de ulike typene konkurranse som hensiktsmessige på de aktuelle tjenesteområdene.

- **Arbeidsgiverpolitikk**

Servicestrategien kan inneholde målsettinger knyttet til kommunens arbeidsgiverpolitikk på de viktigste tjenesteområdene. I mange kommuner er det en utfordring å skaffe og beholde spesialisert arbeidskraft. Dette har betydning for om kommunen er i stand til å opprettholde ønsket kvalitet og omfang på det kommunale tjenestetilbudet. Det er derfor en sammenheng mellom kommunens personalpolitikk og realismen i de mål en setter seg for det enkelte tjenesteområde. Å synliggjøre hvilken strategi og hvilke virkemidler kommunen vil benytte for å rekruttere og beholde kvalifiserte arbeidskraft kan derfor tjene flere formål. Det kan inngå som et virkemiddel i seg selv for å oppnå gitt mål for tjenesteproduksjonen. Det kan videre sannsynliggjøre for innbyggerne kommunens prioriteringer, og synliggjøre hvordan målene skal nås.

- **Forholdet til serviceerklæringer og brukergarantier**

Den bør være noe mer enn en samling serviceerklæringer og/eller tjenestebeskrivelser på enkeltområder. Men samtidig kan eventuelle serviceerklæringer og/eller brukergarantier brukes som en del av innholdet i en overordnet servicestrategi.

5 Hvordan forankre servicestrategien?

Av hensyn til forankring og oppslutning hos innbyggere, ansatte og politikere om målene i en servicestrategi bør en legge til rette for bred involvering i forkant av utformingen av servicestrategien.

- **Bred politisk forankring og medvirkning** i utforming av servicestrategien er helt sentralt. Servicestrategien skal være kommunestyrets dokument, og prosessene i forkant må være åpne og inkluderende. Det vil som nevnt være hensiktsmessig å knytte arbeidet med en servicestrategi til arbeidet med økonomiplanen, eventuelt inkludere den som en del av økonomiplanen. Fordelen med en slik løsning er at det er mulig å benytte seg av, og eventuelt videreutvikle det gjeldende politiske ”grunnarbeidet” som blir gjort i forkant av økonomiplanen. Det vil også kunne gjøre arbeidet med økonomiplanen og budsjettet mer interessant for flere grupper av innbyggere dersom utarbeiding av mål og strategier blir knyttet direkte til ressursbruken.
- **De ansatte** skal utføre arbeidet som må til for å nå målsettinger. De ansatte vil være kommunens viktigste ”innsatsfaktor” og ressurs i forhold til å lykkes med arbeidet. Gjeldende mål og strategier bør derfor i størst mulig grad forankres hos de ansatte. Den beste måten å sikre dette på er gjennom stor grad av medvirkning. De ansatte må trekkes med både i målutformingen og selve utformingen av en servicestrategi. Dette må så følges opp av åpenhet og medvirkning også underveis i valgperioden.
- **Innbyggerne og sentrale brukergrupper** bør også sikres medvirkning i utformingen av mål. Tjenestetilbudet retter seg mot kommunens befolkning. Kommunestyrets mål bør så langt som mulig gitt kommunens rammebetingelser avspeile innbyggernes behov og ønsker. Innbygger- og brukerdialog i forkant bør derfor stå sentralt. Kommunestyret kan f.eks. ta i bruk internett for å etablere en dialog med innbyggerne. I tillegg bør eksisterende data om opplevd brukertilfredshet og lignende benyttes inn mot utformingen av en servicestrategi.

For mange kommuner vil dette trolig innebære at en utvider gjeldende prosesser for medvirkning i forkant. Dette kan være krevende prosesser. Men samtidig vil en kunne oppnå at de ansattes, innbyggernes og brukergruppenes interesser og behov i større grad gjenspeiles i kommunestyrets strategi og faktiske politikk som utformet gjennom budsjettarbeidet.

6 Hvordan formidle servicestrategien?

En servicestrategi skal bidra til åpenhet og gjennomsiktighet om kommunens tjenestetilbud. Den skal fungere som et dokument der innbyggerne får innsikt i hvilke mål kommunestyret setter, hvilke prioriteringer som blir gjort og hva de kan forvente seg av kommunens tjenestetilbud i inneværende valgperiode. For at servicestrategien skal ha denne demokratiserende funksjonen forutsettes det at den blir gjort kjent og er tilgjengelig for innbyggerne. I tillegg må formen servicestrategien blir presentert i ta hensyn til behovet for å oppnå engasjement og interesse blant innbyggerne. Det setter krav til måten kommunestyret kommuniserer sin servicestrategi på.

Kommunestyret bør legge opp en plan for hvordan de skal formidle servicestrategien til sine innbyggere. Ulike typer medier bør tas i bruk. Kommunens egen nettside, lokalpresse og

lokalmedia bør benyttes som arenaer for formidling. Det bør også vurderes å lage et opplegg rundt offentliggjøringen av kommunens servicestrategi. For eksempel kan folkemøte med deltakelse fra media være en egnet måte å presentere servicestrategien på.

Tilgjengelighet dreier seg også om form. Dersom kommunestyrets servicestrategi er detaljert og omfangsrik vil det være hensiktsmessig å lage en kortversjon der en formidler hovedpunktene i servicestrategien. Dette med tanke på å finne et konsept for den delen av servicestrategien som skal formidles til innbyggerne får en presentabel form i ulike typer medier.

Det kan også være hensiktsmessig å legge opp til en viss aktivitet rundt servicestrategien. Kommunestyret kan f.eks. legge til rette for debatt og meningsutveksling om innholdet i servicestrategien. I forbindelse med lansering kan en for eksempel benytte nettsider for å få reaksjoner og tilbakemeldinger fra innbyggerne. Det vil også være behov for å informere innbyggerne underveis om det arbeidet som blir gjort. For å opprettholde interessen bør det legges opp til en eller annen form for avrapportering underveis i valgperioden. En kan f.eks. legge opp til at det er mulig å følge progresjonen i arbeidet på kommunens internettsider.

7 Hvordan følge opp servicestrategien? - Oppfølgingsredegjørelse

Kommunestyret bør på et tidspunkt avgi en redegjørelse for hvordan arbeidet med utviklingen av tjenestetilbudet er gjennomført. Som et minimum bør kommunestyret avgi en oppfølgingsredegjørelse i siste del av valgperioden. Men kommunestyret kan også velge å legge frem en redegjørelse for arbeidet oftere. Det kan f.eks. inkluderes i arbeidet med årsmelding. På den måten kan kommunestyret få gjort opp status for arbeidet underveis, samtidig som en kan redegjøre for eventuelle endringer for det framtidige arbeidet i forhold til de målene og prioriteringene som opprinnelig ble gitt i servicestrategien.

En oppfølgingsredegjørelse tjener slik sett flere formål. For kommunestyret vil det kunne være en nyttig selvevaluering av måloppnåelse, enten både underveis i valgperioden eller ved inngangen til en ny valgperiode. En redegjørelse ved slutten av inneværende valgperiode kan også utgjøre et grunnlag for en debatt om kommunens servicestrategi for den neste valgperioden. Formålet med en oppfølgingsredegjørelse er samtidig å gi innbyggerne en mulighet til å evaluere kommunestyrets arbeid. Det kan gi innbyggerne en mulighet til å vurdere hvordan kommunestyret med utgangspunkt i servicestrategien har arbeidet med utviklingen av tjenesteproduksjonen. Det vil bidra til åpenhet og gjennomsiktighet om resultatene av kommunestyrets arbeid.

Som med servicestrategien bør det være kommunestyret selv som godkjenner oppfølgingsredegjørelsen. Behandlingen av denne bør derfor ikke delegeres til et kommunalt utvalg, formannskap eller den kommunale administrasjonen.

Oppfølgingsredegjørelsen bør gi en orientering om hvordan kommunestyret har fulgt opp kommunens servicestrategi. Den kan tjene som et slags politisk regnskap over kommunestyrets arbeid i valgperioden. Redegjørelsen bør gi svar på bl.a. disse spørsmålene: Hvor langt er kommunen kommet i gjennomføringen av sin servicestrategi? Har det vært behov for endringer underveis? Hvilke resultater har kommunen oppnådd med hensyn til utviklingen av tjenesteproduksjonen? Hvilke tiltak er gjennomført/ikke gjennomført?

Kommunestyret bør ta sikte på å være mest mulig konkret med hensyn til måloppnåelse. Redegjørelsen bør inneholde data/tall for utviklingen innenfor de ulike utpekte innsatsområder med referanse til de målene som ble satt. De bør også gjøre rede for hvilke virkemidler og tiltak som er benyttet på de ulike tjenestoområdene. I de tilfeller der en ikke har nådd de målene som er satt bør kommunen gi en vurdering av årsakene til dette. I de tilfeller der en har endret målsetting eller prioritering bør kommunen også gjøre rede for bakgrunnen og årsakene til endringene.

Det vil være hensiktsmessig at oppfølgingsredegjørelsen utformes etter tilsvarende mønster som servicestrategien. Dette kan f.eks. gjøres ved at oppfølgingsredegjørelsen behandler de enkelte innsatsområder i samme rekkefølge og på samme måte som de er behandlet i servicestrategien. En slik type framstilling vil gjøre det lettere å sammenligne oppnådde resultater med de mål som ble satt i selve servicestrategien. Dette vil gjøre jobben med å evaluere kommunestyrets arbeid lettere både for kommunestyret og innbyggerne.

På samme måte som med servicestrategien må oppfølgingsredegjørelsen gjøres kjent og tilgjengelig for innbyggerne i kommunen.

8 Larvik kommunes strategidokument

Det er som nevnt mange måter å utforme en servicestrategi på. Hovedpoenget er at det blir arbeidet bevisst med å skape åpenhet og dialog om de kommunale tjenester.

Larvik kommune har arbeidet systematisk med å utforme et strategidokument for utviklingen av de kommunale tjenestene i forbindelse med sitt planarbeid. Strategidokumentet har et tidsperspektiv på 4 år, med et mer detaljert fokus på 1 år i perioden. Dokumentet består av flere styringsdeler, og har i tillegg en omfattende faktadel.

- **Styringsdel 1; Temaplaner**
Planene har et tidsperspektiv på 4 år, med en tydelighet på hva som prioriteres av mål/tiltak første år. Planene rulleres hvert år ved behandling av strategidokumentet.
- **Styringsdel 2; Styringsmål**
Målene har et tidsperspektiv på 4 år, og viser ambisjon om utvikling fra år til år på sentrale områder. Målene rulleres hvert år ved behandling av strategidokumentet.
- **Styringsdel 3; Tjenestebeskrivelser med brukergarantier**
Tjenestebeskrivelsene har et tidsperspektiv på ett år, og er en "avtale" mellom organisasjon og innbygger/bruker om hvilke tjenester som kan forventes. For mange tjenester gis det også en kompensasjon (garanti) til bruker dersom ikke kommunen etterlever sine forpliktelser. Tjenestebeskrivelsene og brukergarantiene behandles hvert år ved behandling av strategidokumentet.
- **Styringsdel 4: Økonomiplan med årsbudsjett**
Økonomiplanen har et tidsperspektiv på 4 år, mens årsbudsjettet er økonomiplan for 1. året i planperioden. Økonomiplanen viser hvilke økonomiske ressurser som stilles til rådighet for å nå de mål som er vedtatt.

- **Politisk vedtak og justeringer**

Kommunestyret behandler rådmannens forslag til strategidokument, gjerne i desember. Vedtaket må sees opp mot rådmannens forslag. Kommunestyret kan også justere mål og rammer ved behandling av kvartalsrapportene.

Larvik kommunes strategidokument finner du [her](#)

9 Erfaringer med servicestrategi i Danmark

Danske kommuner har erfaring med kommunale serviceredegjørelser og kommunale servicestrategier. I 1995 vedtok det danske Folketinget å pålegge danske kommuner og amtskommuner å utarbeide serviceredegjørelser. Bestemmelsen ble fastsatt i den kommunale styrelseslov. Det går fram av lovforslagets bemerkninger at reformen var ment som et demokratitiltak. Hovedformålet var at innbyggerne skulle gis en oversikt over hvilke rammer og målsettinger kommunestyrene har satt for det kommunale tjenestetilbudet. Vurderingen var at denne typen informasjonsvirksomhet er av vesentlig betydning for innbyggernes muligheter for at delta aktivt i den lokalpolitiske debatt om kommunens servicenivå og prioriteringen mellom de enkelte tjenestetilbudene.

Kravet om å utarbeide serviceredegjørelser ble fra 1. januar 2003 erstattet med et krav om å utarbeide servicestrategier og oppfølgingsredegjørelser. Loven § 62 om servicestrategi bestemmer at kommunestyret skal vurdere hvordan kvaliteten og effektiviteten i det kommunale tjenestetilbudet kan utvikles. Disse vurderingene skal samles i en servicestrategi, som skal vedtas av kommunestyret innen utgangen av valgperiodens første år. Som et minimumskrav til servicestrategien er satt at den skal inneholde en oversikt over innsatsområder, en (tids)plan for arbeidet og en plan for kommunenes bruk av anbud. Når servicestrategien er vedtatt, skal den gjøres tilgjengelig for kommunens innbyggere. Ifølge loven §62 c skal kommunestyret innen utgangen av tredje kvartal i valgåret utarbeide en oppfølgingsredegjørelse. Denne skal gjøre rede for hvordan kommunestyret har fulgt opp servicestrategien.

Formålet med innføringen av disse nye bestemmelsene var å skape en ramme for kommunenes arbeid med utvikling av kvalitet og effektivitet i de kommunale tjenestene. Bestemmelsene skulle også være grunnlaget for kommunens informasjon til innbyggerne om dette arbeidet. Servicestrategien skulle skape klarhet om kommunestyrets målsetninger, og om hvilke veier det vil følge for å nå disse målene. Oppfølgingsredegjørelsen skal være et slags politisk regnskap som gir innbyggerne en mulighet til å kontrollere om kommunen har fulgt opp og nådd målene i servicestrategien. Danskene har vurdert det slik at først når servicestrategien og oppfølgingsredegjørelsen ses i sammenheng, vil ordningen kunne tilfredsstillende målsetningen om at innbyggere skal få bedre grunnlag for å vurdere kommunenes tjenestepolitikk.

Det danske Indenrigs- og sundhedsministeriet evaluerte innholdet i de kommunale servicestrategier på bakgrunn av stikkprøver fra 50 kommuner og alle amt. Evalueringen viser stor spennvidde i valg av innfallsvinkel og metode i utarbeidelsen av servicestrategier. Det generelle bildet er at kommunene og amtene under arbeidet har hatt en ambisjon om å benytte servicestrategien som et redskap til utvikling av kvalitet og effektivitet i den kommunale tjenestetilbudet. Det er satt fokus på kommunenes og amtenes arbeid med utvikle, forandre og tenke nytt omkring oppgaveløsningen. En link til Indenrigs- og sundhedsministeriets evaluering finner du [her](#).

10 Eksempler fra danske kommuner

Som nevnt er det et minimumskrav til servicestrategien at kommunen og amtene skal peke ut innstasjonsråder, ha en (tids)plan for arbeidet, gjøre rede for bruken av anbud. I tillegg kommer at servicestrategien skal gjøres kjent for innbyggerne. Nedenfor har vi samlet noen eksempler på enkeltområder fra danske servicestrategier.

10.1 Innsatsområder

Viborg amt har bl.a. pekt ut ”voksenpsykiatri” som innsatsområde, mens København amt bl.a. har ”barne- og ungdomsrådet” som prioritert område. De beskriver dette på følgende måte:

Viborg Amt - Voksenpsykiatri

Målsætningen bygger på en filosofi med det overordnede princip, at indsatsen skal være koordineret og integreret, så der tages hensyn til hele mennesket. Mere konkret betyder det, at der skal arbejdes for:

- At der tages udgangspunkt i den enkeltes helhedssituation, dvs. at såvel fysiske, sociale som psykiske aspekter af mennesket inddrages.
- Et nærhedsprincip, der indebærer at støtten så vidt muligt foregår i den enkeltes
- Et mindsteindgrebsprincip, dvs. man yder hjælp mest virkningsfuldt på mindst indgribende måde i personens totalsituation og sigter mod at undgå unødige indlæggelse.

Københavns Amt - Børne- og ungeområdet – fremtidig kapacitet og kvalitet

Hvad vil Københavns Amt på børne- og ungeområdet

Københavns Amt vil analysere kapaciteten og kvaliteten på børne- og ungeområdet for at målrette den amtslige indsats på området. Der lægges op til en politisk fastlæggelse og udmøntning af serviceniveauet til børn og unge, indholdet og strukturen i tilbuddene og aftaler med kommunerne om opgavefordelingen mellem amt og kommuner.

Hvordan vil Københavns Amt føre initiativerne ud i livet

Amtet vil igangsætte et analysearbejde på det samlede børne- og ungeområde, der bl.a. omfatter:

- Kortlægning af anbringelsesmønstret i Københavns Amt målt over en 10-årig periode.
- Vurdering af behov, kapacitet og udvikling i målgrupper.

Tidsperspektivet

I første halvår 2003 præsenteres oplæg om udbedring af akutte problemer, og oplæg til samlet udvikling af området forelægges politisk 2004.

10.2 Arbejdsplan og tidsplan

Noen danske kommuner har valgt å beskrive initiativ og tidsplaner i forbindelse med beskrivelsen av innsatsområde, som for eksempel Horsens kommune.

Horsens Kommune

Indsatsområde	Beskrivelse af hvordan effektivitet og kvalitet planlægges utviklet	Hvilke instrumenter forventes anvendt	Arbejdsplan/tidsplan for initiativernes iværksættelse
Sags- og dokumenthåndtering	<p>Indførelse af ESDH – elektronisk sags- og dokumenthåndterings-system.</p> <p>Herved opnås en sammenhengende og fleksibel løsning for hele Kommunen, hvor data kun registreres et sted og en gang. ESDH skal erstatte/effektivisere eksisterende papirbaserte arbeidsgange vedr. journalisering, sagsbehandling og dagsordner med elektroniske.</p> <p>ESDH er fundamentet for "Det digitale Rådhus", hvor borgerne får mulighet for en elektronisk adgang til opplysninger om sig selv og selvbetjening i videst muligt omfang.</p>	<p>Ny teknologi: Ibrugtagning af nyt software til sags- og dokumenthåndtering. Elektronisk blankethåndtering.</p>	<p>Efter planen skal der iværksættes et pilotprosjekt i Byrådsforvaltningen og Børn- og Ungeforvaltningen i sidste halvdel af 2003.</p> <p>ESDH forventes fuldt implementeret i hele Kommunen i løbet af 2005.</p> <p>I forlængelse af arbejdet med ESDH skal der arbejdes for at indføre "Det digitale Rådhus", herunder elektronisk borgerbetjening.</p>

10.3 Anbudspolitikken

I den danske lov om servicestrategi blir det stilt en rekke konkrete krav til innholdet i anbudspolitikken. Kommunestyret skal angi retningslinjer for kravspesifikasjoner, valg av leverandører og betingelser ved anbud, omkostningskalkulasjon ved kontrollbud, kvalitetsoppfølging, beslutningsprosedyren i forbindelse med anbud, overdragelse av personalet i forbindelse med anbud og bruken av sosiale klausuler

Kommunene har løst denne delen av servicestrategien på svært forskjellig måte, og i svært forskjellig omfang. Det er en viss tendens til at det er de små kommunene som har utformet

korte og lite detaljerte beskrivelser, mens de større kommunene opererer med en mer omfangsrike og detaljerte anbudspolitik.

Mange kommuner har innledningsvis kommet med noen overordnede betraktninger om bruk av anbud.

Vallø Kommune

Det er Kommunalbestyrelsens primære mål med udbud at afprøve om den kommunale udførelse af opgaven er konkurrencedygtig overfor private udbydere. Dette kan føre til økonomisk effektivitet i løsningen af de enkelte opgaver.

Sekundært er det Kommunalbestyrelsens mål, at udbud af kommunale serviceopgaver giver mulighed for læring mellem kommunale og private opgaveløsere, og hvis det konkret er hensigtsmæssigt, at der gives valgmulighed mellem flere leverandører.

Når det gjelder **valg av leverandør, kravspesifikasjon, og betingelser ved bruk av anbud** har mange kommuner tatt med overordnede overveielser om utformningen av kravspesifikasjoner. I den sammenheng nevnes bl.a. forhold som servicenivå, leverandørens økonomi og erfaring, forsynings- og leveringssikkerhet, betingelser for anvendelse av bygninger og materiell samt arbeidsgiverpolitikk.

Næstved Kommune

Trin 3	Udarbejdelse af udbudsmateriale
Kravspecifikation	<p>Kravspecifikationen har følgende indhold:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Rammer for leverandørens bud (ex. bestemt uddannelse, anvendelse af kommunale bygninger og materiel)2. De politiske mål for ydelsen (ex. godt indeklima)3. Kvantitativ/teknisk og kvalitativ resultatbeskrivelse af ydelsen (konkretisering af det politiske mål)4. Kontraktkontrollen (hvordan der kontrolleres, hvornår der gribes ind, og hvilke sanktioner der iværksættes) <p>Grundlaget for kravspecifikationen er en statusbeskrivelse omkring nuværende kvalitet, mængde, arbejdsprocesser, maskinforbrug, personalenormering osv.</p>

Det fremgår av anbudspolitikken for en rekke kommuner at det er mulighet for kommunen selv å legge inn tilbud i forbindelse med en anbudskonkurranse. I noen tilfeller blir dette pekt på som særlig viktig. Muligheten kommunen har til å legge inn tilbud blir særlig vektlagt når det dreier seg om førstegangs-anbud av oppgaver som har vært løst i kommunal regi. Mange kommuner har utarbeidet detaljerte retningslinjer for hvordan man vil sikre et organisatorisk skille mellom den delen av forvaltningen som utarbeider kontrollbud, og den del av forvaltningen, som utarbeider tilbudsmaterialet og i etterkant står for vurderingen av de innkomne tilbud. Flere kommuner nevner muligheten for å benytte ekstern konsulentbistand i forbindelse med utarbeidelse av anbudsmaterialet eller ved vurdering av de innkomne tilbud.

Fanø Kommune

Ved førstegangsudbud af driftsopgaver udarbejder Fanø Kommune så vidt muligt altid kontrolbud.

Ved udbud af en opgave, som allerede udføres af en ekstern leverandør, udarbejder Fanø Kommune så vidt muligt også et internt tilbud/kontrolbud. Dette sker for at sikre, at kommunen kan overtage opgaven, såfremt kommunen selv ud fra egne, objektive kalkulationer, kan udføre opgaven bedst og billigst. Ved anvendelse af internt tilbud/kontrolbud skal den interne tilbudsgiver i overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet stilles over for følgende vilkår:

- Ingen indflydelse på udformningen af udbudsbekendtgørelsen og udbudsmaterialet, herunder de tilhørende specifikationer m.m.
- Ingen adgang til udbudsbekendtgørelsen før den offentliggøres, og udbudsmaterialet m.m. før de øvrige tilbudsgivere
- Ingen indflydelse på udvælgelsen af tilbudsgivere
- Samme betingelser og tidsfrist for udformningen og indholdet af tilbudet som de øvrige tilbudsgivere
- Ingen indflydelse på tilbudenes vurdering og tildeling af ordren

Dette indebærer, at der skal sikres en klar organisatorisk adskillelse mellem den del af ordregiveren, der har ansvaret for udbudsforretningens forberedelse og gennemførelse, og den del af ordregiveren, der afgiver tilbudet. Denne adskillelse kan gøre det nødvendigt at anvende ekstern konsulentbistand til udarbejdelse af udbudsmateriale.

I forbindelse med oppfølging av kvaliteten i oppgaveløsningen nevner kommunene og amtene bl.a. brukerundersøkelser, stikkprøver, leverandørens egenkontroll samt samarbeide mellom kommune og leverandør om felles kontroll etter på forhånd avtalte retningslinjer som viktige virkemidler.

Horsens Kommune

Overordnede retningslinier for kvalitetsopfølgning

Kommunen ønsker en løbende og konstruktiv dialog med leverandører. For at sikre et godt grundlag for dialogen, skal kravspecifikationen angive, hvilken kvalitetsopfølgnings- og kontrolmetode og konkrete redskaber, der skal anvendes og med hvilken frekvens.

Der skal sikres sammenhæng mellem kravspecifikationens beskrivelse af kravene til ydelserne og de valgte kvalitetskontrolredskaber.

Redskaberne kan bl.a. være følgende:

Kommunens kontrol

- Stikprøver
- Besigtigelse/faglige vurderinger
- Brugerundersøgelser
- Behandling af klager
- Ekstern konsulentbistand

Fælles kontrol

- Etablering af brugergrupper eller styregrupper med repræsentation fra både leverandør og kommunen

Egenkontrol hos leverandøren

- Registrerings- og opfølgningssprocedurer
- Stikprøver
- Brugerundersøgelser
- Behandling af klager

Flertallet av kommunene understreker i deres anbudspolitik betydningen av **overdragelse av det berørte personale** i forbindelse med anbudsprosessen. En del kommuner begrenser seg til å henvise til eller beskrive gjeldende bestemmelser vedrørende overdragelse av medarbeidere.

Birkerød Kommune

Når direktionen har udarbejdet en oversigt over opgaver, der kan indgå i udbudsbudgettet og de 3-årige budgetoverslag, forelægges denne oversigt hovedsamarbejdsudvalget.

Hovedsamarbejdsudvalget har derefter mulighed for at kommentere og drøfte de enkelte opgaver, før Byrådet i forbindelse med budgetproceduren træffer endelig beslutning om, hvilke opgaver der skal indgå i udbudsbudgettet.

I forbindelse med hvert udbud træffer fagudvalget beslutning om, hvordan medarbejderne skal inddrages. Som minimum skal det relevante samarbejdsudvalg have forelagt et udkast til foranalyse til drøftelse.

Det kan i denne sammenheng også nevnes at en bl.a. i Aalborg Kommune har inngått en egen avtale om overdragelse av medarbeiderne ved bruk av anbudskonkurranse som er lagt ved servicestrategien som bilag.

En del kommuner har fastlagt detaljerte retningslinjer for bruk av sosiale klausuler. Andre kommuner begrenser seg til å si at det vil bli stilt krav til leverandøren om ta på seg et sosialt medansvar.

Faaborg Kommune

Det er Faaborg Kommunes mål, at udbygge det rummelige arbeidsmarked ved at stille krav til private virksomheder om, at de skal påtage sig et sosialt ansvar ved at forebygge, fastholde og ansætte personer på særlige vilkår, når de overtager en opgave efter udbud.

I forbindelse med analysefasen (pkt. 7) for en mulig udlicitering skal det overvejes, hvorvidt der skal stilles krav om sosialt ansvar ved at der indsættes én eller flere af følgende 3 typer sociale klausuler i udbudsmaterialet:

Forebygge

Iværksætte generelle foranstaltninger for at hindre sygdom og modvirke risikoen for fysisk eller psykisk nedslidning.

Fastholde

Iværksætte initiativer som sikrer medarbejdernes fortsatte ansættelse f.eks. efter et langt sygefravær.

Integration

Medvirke til, at der bliver plads på arbejdsmarkedet til personer der i kortere eller længere tid har været uden beskæftigelse.

Rønnede Kommune

Virksomheden skal – i mindst samme omfang og mindst på samme vilkår som kommunen hidtil har gjort på det pågældende arbejdsområde – ansætte personer med nedsat funktionsevne i arbejdsprøvning, jobtræning, fleksjob og andre anerkendte ordninger.

Virksomheden skal under løbende inddragelse af ny viden og erfaring tilrettelægge og udføre arbejdet på en måde, som mest muligt forhindrer personalets nedslidning og udstødelse fra arbejdsmarkedet med deraf følgende øgede offentligt betalte forsørgelsesudgifter.

Virksomheden skal – som minimum svarende til hvad kommunen gør – påtage sig et medansvar for integration af nydanskere gennem tilbud om job, herunder opkvalifikationsjobforløb.

10.4 Lenker til eksempler

Nedenfor er noen lenker til danske kommuner og amts servicestrategier:

1. [Birkerød kommune](#)
2. [Fanø kommune](#)
3. [Faaborg kommune](#)
4. [Horsens kommune](#)
5. [Næstved kommune](#)
6. [Rønnede kommune](#)
7. [Vallø kommune](#)