

# **SKUP-prisen 2012**

## **Kandidat: Kommunebarometeret**

*Av: Ole Petter Pedersen, Kommunal Rapport*

**1. Kommunebarometeret er utviklet og laget av** Ole Petter Pedersen, utviklingsredaktør i Kommunal Rapport. Marte Danbolt, Berit Almendingen, Tone Holmquist, Hanne Nordhagen Karlsen, Britt Sofie Hestvik og Jan Inge Krossli har alle bidratt i arbeidet.

## **2. Tittel på arbeidet**

Kommunebarometeret

## **3. Fullstendig liste over samlet publisering med tittel, dato og medium.**

### **Papir**

#### **19. april 2012 (utgave 12/2012):**

- Våg å velge! (Leder)
- En stadig større måling (Kommentar)
- Aktuell (kort intervju)
- Faglærte gir billigere omsorg
- Ingen fast jobb uten utdanning
- Flere voksne, bedre kvalitet
- Notodden har få, men kompetente ansatte
- Best besøkt i landet
- Her er de beste kommunene
- Små kommuner, store hus
- Uenige om det kommer an på størrelsen
- Lav terskel gir flom av saker
- Trygler om flere nye stillinger
- Dårlig vær gir flere sykehusinnleggelse
- Klatrer over 300 plasser opp

#### **26. april 2012 (utgave 13/2012)**

- Bedre på skole og barnevern

- Trente seg fram til suksess

#### **21. juni 2012 (utgave 21/2012)**

- Lom til topps: Har jobbet bevisst for å vinne
- Kommunebarometeret topp 20

#### **Analytisk journalistikk på eget papirformat**

- Til sammen produsert i 209 forskjellige, kommunespesifikke utgaver. Det er praktisk umulig å formidle dette (det er på til sammen over 7.700 sider). Rapporten til Lom (som vant kåringen) blir distribuert sammen med denne rapporten.

#### **Kommunal-Rapport.no (digitalt abonnement)**

04.04: Nedtelling til Kommunebarometeret

[http://www.kommunal-rapport.no/artikkel/nedtelling\\_til\\_kommunebarometeret](http://www.kommunal-rapport.no/artikkel/nedtelling_til_kommunebarometeret)

19.04: Her er årets utgave av Kommunebarometeret

[http://www.kommunal-rapport.no/artikkel/her\\_er\\_arets\\_utgave\\_av\\_kommunebarometeret](http://www.kommunal-rapport.no/artikkel/her_er_arets_utgave_av_kommunebarometeret)

19.04: Metoden bak Kommunebarometeret

[http://www.kommunal-rapport.no/artikkel/metoden\\_bak\\_kommunebarometeret\\_1](http://www.kommunal-rapport.no/artikkel/metoden_bak_kommunebarometeret_1)

21.06: Lom til topps i Kommunebarometeret

[http://www.kommunal-rapport.no/artikkel/lom\\_til\\_topps\\_i\\_kommunebarometeret](http://www.kommunal-rapport.no/artikkel/lom_til_topps_i_kommunebarometeret)

06.07: Slik presterer de beste kommunene

[http://www.kommunal-rapport.no/artikkel/slik\\_presterer\\_de\\_beste\\_kommunene](http://www.kommunal-rapport.no/artikkel/slik_presterer_de_beste_kommunene)

17.10: Disse likner du mest på akkurat nå

[http://www.kommunal-rapport.no/artikkel/disse\\_likner\\_du\\_mest\\_pa\\_akkurat\\_na](http://www.kommunal-rapport.no/artikkel/disse_likner_du_mest_pa_akkurat_na)

#### **4. Adresse**

Kommunal Rapport, Boks 1940 Vika, 0125 Oslo. Tlf: 24 13 64 50.

## 5. Kontaktperson

Ole Petter Pedersen, Kommunal Rapport, Boks 1940 Vika, 0125 Oslo. Tlf: 900 57 640

## 6. Redegjørelse for arbeidet

### a) Når og hvordan kom arbeidet i gang, hva var ideen som startet det hele?

Arbeidet startet i 2009, da vi internt i redaksjonen diskuterte hvordan vi kunne bruke offentlige data som er utilgjengelige for vanlige folk, og presentere disse i form av en rangering av Kommune-Norge. Måling av hva vi får ut av skattekrone er ofte tilfeldig og begrenset til enkelte kommuner – eller enkeltsektorer basert på ett eller noen få, litt tilfeldige nøkkeltall.

Vår ambisjon gikk mye lenger. Vi ønsket å bruke journalistikken til å sette søkelyset på forskjellene i en av Norges aller største sektorer, med en omsetning på rundt 400 milliarder kroner. Samtidig ville vi gjøre noe mer: Vi ville at dette ikke bare skulle bli som en vanlig "topp ti"-liste i avisa, men en rangering og vurdering som faktisk ville bli brukt av våre egne lesere – kommunestyrerepresentanter.

### b) Hva var den sentrale problemstilling ved starten av prosjektet?

Er det mulig å dokumentere at det er systematiske forskjeller mellom kommunene, og hvilke kommuner kommer i så fall best og dårligst ut? Kan vi sette sammen data fra vidt forskjellige områder i kommunen, vekte dem mot hverandre og vurdere hvilke kommuner som driver bra, og hvilke som driver dårlig? Kan vi ved hjelp av dette bidra til en mer opplyst, demokratisk debatt om bruk av våre skattepenger?

### c) Redegjør kort for hva som er genuint nytt i saken (sett mot evt. tidligere offentliggjort informasjon).

Barometeret har blitt en ny standard for hvordan Kommune-Norge måles. Data som samles inn om Kommune-Norge blir nå satt sammen på en forståelig måte, kommunene blir vurdert opp mot hverandre på et vis ingen har gjort før. I tillegg blir sammenstillingen faktisk også brukt i lokalpolitikken, det ender ikke bare med et avisoppslag og en kortlevd debatt i spaltene.

Konsekvensene av dette er blant annet at en rekke av kommunene som nå blir målt, forbedrer sin innsats. Kommunebarometeret blir brukt i en rekke politiske prosesser i høst, som beslutningsgrunnlag i budsjettarbeidet.

For mange kommuner er dette første gang de får en presentasjon av hvordan deres egen kommune ligger an, ubønnhørlig målt mot alle andre. Når administrasjonen rapporterer om disse tallene er de som regel ikke satt i sammenheng med resten av Norge, og det er liten oppmerksomhet om hvorfor noen kommuner ligger veldig langt etter andre på nesten alle områder.

**d) Kort beskrivelse av organiseringen av arbeidet, metodebruk, kildebruk, problem underveis mv. Redegjør spesielt for kildebruk og kildekritikk.**

Kommunebarometeret består av 108 forskjellige nøkkeltall om Kommune-Norge, hentet inn fra flere ulike offentlige kilder. Alle data er offentlig tilgjengelige. Vi har bestrebet oss på å hente inn data fra ulike hold som belyser forskjellige deler av kommunen. Noe av datainnsamlingen har pågått over år. For eksempel er vi (etter det jeg kjenner til) den eneste redaksjonen som hvert år har samlet inn detaljerte data over nasjonale prøver per kommune, og systematisert disse for å vurdere kommunenes prestasjoner over tid.

Arbeidet pågår fra november året før og fram til juni. I perioden november til februar jobber vi med å vurdere hvilke kriterier som er best egnet til å gi en best mulig beskrivelse av hvordan tjenesten fungerer i kommunen overfor brukere, men også om det er mulig å beskrive kommunens egen innsats. I dette arbeidet sender vi ut en spørreundersøkelse til kommunene, der vi ber nøkkelpersoner vurdere om en lang rekke mulige kriterier er relevante eller ikke. Dette gjør vi for å sikre en dialog med leserne, i en erkjennelse av at de kan Kommune-Norge mye bedre enn oss. På denne måten får vi luket ut noen ulogiske tanker i vårt eget arbeid, og vi øker troverdigheten til Kommunebarometeret ute hos leserne – de ser at vi faktisk ønsker innspill og vil lytte til hva de har å si.

I perioden fram til 15. mars hentes også inn noen av dataene som brukes i barometeret. 15. mars kommer hovedpubliseringen av kommunenes nøkkeltall for året før ([www.ssb.no/kostra](http://www.ssb.no/kostra)), og det er et lite utvalg av disse om lag 2.000 nøkkeltallene som utgjør kjernen i Kommunebarometeret. Som en del av det metodiske arbeidet har vi gått igjennom tilnærmet alle nøkkeltall og vurdert om disse er velegnet til å vurdere kommunens innsats eller ei. Knappt 100 av de 2.000 tallene tilgjengelige i Kostra er med.

Det er særlig her vi har utøvd kildekritikken knyttet til valg av data: Er nøkkeltallet relevant for innbyggerne og kommunen? Eller er det noe noen på et kontor har tenkt det kunne være kjekt å vite noe om? Ofte har vi funnet at svaret sannsynligvis er det siste.

Når dataene er publisert, henter vi dem inn i en stor database (lagres i Excel, MySQL eller Access kunne også vært brukt). Her blir kommunene rangert etter hvor godt eller dårlig nøkkeltallet er målt mot resten av landet. Så gir vi kommunene karakter for hvert enkelt nøkkeltall, etter en skjematisk metode:

*De 5 % beste innen nøkkeltallet får karakteren 6,0. De 5 % dårligste får karakteren 1,0. De 90 % resterende fordeles på karakterskalaen ut fra hvor nær nøkkeltallet er de beste eller dårligste verdiene.*

Til slutt blir alle nøkkeltall og sektorer vektet mot hverandre, slik at grunnskole og pleie og omsorg er langt viktigere enn kultur. Denne vektingen er delvis subjektiv ved at redaksjonen prøver å enes om en normativ vurdering av hva som er viktig i de enkelte sektorene, og dels er den et utslag av svarene leserne ga oss i spørreundersøkelsen i vinter. Et nøkkeltall med lav troverdighet ute i Kommune-Norge kan vanskelig vektet veldig tungt, for eksempel.

Dette metodevalget kan naturligvis diskuteres og kritiseres, og det oppfordrer vi også leserne til. Vi kan ikke sitte i et lukket rom og tenke hvordan verden skal se ut – det må vi definere i dialog med leserne på en måte som også viser at vi som redaksjon er åpne for at vår egen metode kan bli bedre. På den annen side – hvis det ikke er mulig å sette sammen faktorer fra ulike sektorer i kommunene, hvordan skal det da være mulig å fortelle de som er satt til å lede kommunen – de folkevalgte – hvordan kommunen faktisk presterer målt mot resten av landet? Alle kan finne *ett* nøkkeltall der kommunen gjør det bra.

Internt i redaksjonen har jeg ledet og gjort store deler av arbeidet, men i dialog med redaksjonsledelsen og resten av redaksjonen. Arbeidet krever stor kunnskap om datastøttet journalistikk. Totalt behandler vi rundt 230.000 ulike opplysninger i databasen, og det er *etter* at vi har vraket en rekke mulige nøkkeltall som kunne gjort basen enda større.

Når rangeringen er gjort, handler det om å finne relevante vinkler og identifisere utviklingstrekk som er viktig å se på, som for eksempel at køen i barnevernet vokser.

### **Andre problemer**

Vi baserer oss i stor grad på data kommunene selv rapporterer. Vi har ingen mulighet til å kontrollere at dataene er korrekte. I noen få tilfeller kan vi slutte at dataene er så langt utenfor den ordinære skalaen at de åpenbart er feil – men i hovedsak må vi anta at kommunene faktisk er i stand til å rapportere riktig. I et relativt velfungerende demokrati mener vi det ikke er å forvente for mye. Min erfaring er også at Kostra-tallene har fått en langt høyere kvalitet enn tidligere.

Kommunebarometeret kan likevel være en utfordring fordi den er en *rangering* – det er ikke en normativ vurdering av om tilbudet i Ballangen (sist på barometeret) er *godt nok*. Det er også viktig å huske på at det i mange kommuner kan være en fornuftig forklaring på en dårlig plassering – og at halvparten alltid vil være dårligere enn mediankommunen.

Det å understreke dette samtidig som vi klart og tydelig viser hvem som kommer godt ut, kan for noen oppleves som en rar kombinasjon. Men usikkerhet bør ikke hindre oss som redaksjon å bruke funnene til å opplyse allmennheten. Tvert imot må det være en del av vårt samfunnsoppdrag å bringe fram resultater på tross av usikkerheten, som en del av vårt bidrag til en best mulig opplyst debatt om lokalsamfunnet.

Vi ser også at det i kjølvannet av Kommunebarometeret har oppstått en stor diskusjon om bedre kvalitet i måling av kommunal innsats. Både KS og NHO har engasjert seg i dette – og selv om de kanskje ikke vil si det direkte, tviler jeg på om den debatten ville kommet så sterkt om det ikke var for Kommunebarometeret.

For en langt mer utfyllende beskrivelse av hvordan barometeret er satt sammen, vises til kildebloggen på [www.kommunal-rapport.no](http://www.kommunal-rapport.no).

### **7. Spesielle erfaringer du vil nevne**

Vi har benyttet Kommunebarometeret til en nærmest revolusjon av analytisk journalistikk. Den presenterer vi ikke bare i vår tradisjonelle papirutgave, vi selger også den analytiske journalistikken til hver enkelt kommune – noe som har gitt avisa en ny inntektsstrøm. Disse analysene på om lag 3.000 ord hver, har nær halvparten av kommunene kjøpt. Analysene skrives selvsagt fra et kritisk og uavhengig ståsted, og journalistikken bidrar dermed til at lokalpolitikere rundt om i hele landet blir langt bedre opplyst om tilstanden i egen kommune enn det som tidligere har vært tilfellet.

Produksjonen er av et enormt omfang (denne analytiske journalistikken utgjør alene 600.000 ord og over 7.000 sider). Tilbakemeldinger viser at 80 prosent av de som mottar kommunebarometeret, faktisk bruker det aktivt internt i egen kommune. Dermed er barometeret et journalistisk stykke arbeid i hver enkelt kommune yter et lite bidrag, og som samlet for Kommune-Norge blir et sterkt element for å forbedre styringen av offentlig sektor på lokalt nivå. Dermed øker også sjansen for at skattepengene du og jeg har betalt, blir brukt på en bedre måte enn før. Dette er i stor grad en evolusjon mer enn en revolusjon, men barometeret bidrar utvilsomt til høyere kvalitet i driften av det offentlige.

Konsekvensen av journalistikken i Kommunebarometeret synes ikke i form av rådmenn som må gå eller ordførere som taper et valg – i alle fall ikke tilsynelatende. Konsekvensen ligger i de flere hundre kommunestyresaler der det offentlige ordskiftet har fått et klart og tydelig faktagrunnlag å diskutere ut fra – noe som vi igjen vil tro leder til bedre lokaldemokrati og bedre styring. Til sist er det uansett velgerne som skal avgjøre hvem som får tillit til å styre – de som har ledet kommunen fram til en 429. plass, eller opposisjonen.

Å yte sin lille skjerv til et bedre felles samfunn gir i alle fall en god følelse av å utøve yrket med stolthet, presisjon og pågangsmot.

## **8. Sted og dato, samt din underskrift.**

Oslo, 14. januar 2013

Ole Petter Pedersen

Kommunal Rapport