

KS



Fra å synse til å vite

- benchlearning som metode gir resultater



Effektiviseringsnettverkene tar utgangspunkt i at effektiviseringsutvikling i kommunesektoren best ivaretas gjennom kommunenes eget "benchlearnings"-arbeid. Metoden innebærer i korte trekk at kommuner

- **kartlegger** valgte tjenester
- **sammenligner** effektivitet og kvalitet
- **utveksler erfaringer** - med fokus på beste praksis for forbedringstiltak og effektiviseringsutvikling i egen kommune
- **setter mål på forbedringer**

Resultater av metoden

Kommunene bruker erfaringer fra nettverksarbeidet aktivt i eget forbedringsarbeid. Kartlegginger, analyser og sammenligninger danner en solid bakgrunn for forbedringstiltak. Konkret har

- 8 av 10 kommuner initiert forbedringer
- 7 av 10 kommuner brukt sammenlikninger fra nettverk som beslutningsgrunnlag
- 70% av nettverkskommunene endret ressursprioriteringen mellom tjenesteområder
- 50% av politikerne brukt informasjonen fra nettverksarbeidet mot bare 7% for to år siden

"Deltakelsen i Effektiviserings-Nettverkene har vært nyttig for hele organisasjonen, men fakta fra nettverksarbeidet har nok vært mest nyttig for politikerne i beslutningsprosessen. Det å kunne sammenligne seg med andre og få objektive fakta på bordet er et unikt redskap vi ikke har hatt tidligere."

Løten kommune

Bedre innsikt i egen tjenesteproduksjon

Analyser av produktivitet, effektivitet og kvalitet i egen kommune over tid, og kommuner i mellom, gir økt kunnskap og bevisstgjøring om egen tjenesteproduksjon.

Økt og mer målrettet bruk av KOSTRA-tall, kvalitetskartlegginger og sammenligninger med andre kommuner, gir hele kommuneorganisasjonen bedre kunnskap om virksomheten. Dette gir mer funderte prioriteringsdiskusjoner og beslutninger, både politisk og administrativt.

"Over 90 kommuner, nær halvparten av deltakerkommunene, har brukt nettverkserfaringene direkte i sine valg av nye løsninger. Det betyr at vi, i tillegg til indirekte og synergieffekter i stort monn, har funnet et betydelig omfang av det vi anser å være en direkte sammenheng mellom nettverksdeltakelse og forbedringsarbeid."

Asplan Viak, 2006

Tilbakemeldinger fra 203 deltaker-kommuner viser at:

- mer enn 140 (69 %) kommuner har endret ressursprioriteringen mellom tjenesteområder
- drøyt 120 (59 %) kommuner har endret ressursprioriteringen mellom enheter innen samme tjenesteområde
- om lag 120 (59 %) kommuner har endret ressursprioritering mellom brukergrupper innenfor samme tjenesteområde

"Resultatene som framkommer i EffektiviseringsNettverkene har vært medvirkende til at det er flyttet ressurser fra pleie- og omsorgssektoren til grunnskolesektoren."

Bømlo kommune, Hordaland

Mer effektiv ressursbruk

Det er i hovedsak innen pleie- og omsorg at det har skjedd endring av ressursprioritering mellom enheter og/eller brukergrupper. I Halden kommune førte nettverksarbeidet derimot til endring av ressursprioriteringen internt i skolene. Kartlegginger og analyser viste at kommunen hadde høyere andel elever med spesialundersvisning enn de andre kommunene. Kommunen satte som mål å endre praksis, og har nå gjennomført dette. KOSTRA-tall for 2005 viser at Halden reduserte andelen fra 8 % til 5,2 %. Gjennom denne reduksjonen har kommunen frigjort ressurser på rundt 1 mill. kr. til bruk på andre områder innenfor skolen.

"Gjennomgangen og kvalitetssikringen av KOSTRA-tallene førte til at disse ble brukt aktivt i diskusjonen om ny skolestruktur."

Levanger kommune, Nord-Trøndelag

Tettere samarbeid og nye løsninger

Omlag 80 kommuner (39 %) har tatt tak i samarbeidet mellom tjenesteområder og mellom virksomheter for å forbedre tjenestene som følge av nettverkserfaringer. Eksempler er

- **samorganisering av skoler i områder**, med områderektorer for flere skoler
- **samorganisering av flere skoler og barnehager i områder**
- **tettere sektorvis samarbeid**; mellom kultur og pleie- og omsorg, og mellom barnehage, skole og bibliotek.

Kommunene bruker også erfaringsutveksling for å forbedre egen ledelses- og arbeidsgiverpraksis. Mer enn 100 kommuner (49 %) har allerede iverksatt eller planlagt tiltak for å forbedre tjenestene i form av:

- **lederavtaler**
- **nye arbeidstidsordninger**
- **økt fokus på faglig utvikling**
- **organisering i arbeidslag**
- **myndiggjorte team**
- **friere brukervalg**
- **flatere strukturer**

"De ansatte er blitt involvert ved at resultatene er blitt presentert og tatt opp til diskusjon. Resultatene har vært et viktig grunnlag for dialog – både med ansatte og brukere."

Kvinnherad kommune, Hordaland

Økt brukerfokus

Gjennom nettverksarbeidet fokuserer kommunene både på en objektiv og en brukeropplevd tjenestekvalitet. Kartlegginger og sammenligninger har avdekket at informasjon om tjenestene er en utfordring for mange kommuner, særlig innen pleie- og omsorg. Bedre informasjon og samhandling er stikkord for forbedringsarbeid som er satt i gang.

- **Bedre informasjon om tjenestene** til brukere og pårørende er satt på dagsorden i mer enn 140 kommuner (69 %). Samtidig har
 - o 4 av 10 kommuner allerede igangsatt konkrete informasjonstiltak
 - o 2 av 10 kommuner planlagt konkrete informasjonstiltak
- **Bedre samhandling mellom brukere og kommunens ansatte** er satt på dagsorden i om lag 5 av 10 kommuner.

"Da vi gjennomførte en brukerundersøkelse innen pleie- og omsorg viste det seg å være stor tilfredshet blant brukerne. Svarene fra de pårørende derimot, viste at de ikke var så fornøyde. Vi har tatt tak i utfordringen, og blant annet bidratt til etablering av en pårørendeforening for å bedre dialogen med de pårørende i kommunen."

Vega kommune, Nordland

Folkevalgte på banen

Effektiviseringsnettverkene har blitt karakterisert som "et verktøy for administrasjonen". Erfaringer med metoden så langt avkrefter påstanden, og viser at nettverkserfaringer først og fremst er mest nyttig for kommunens håndtering av mer overordnede ledelsesspørsmål; spørsmål og saker som faller inn under administrativ og politisk ledelses ansvar. De to siste årene har andelen kommuner som har involvert politikere i nyttegjøring av nettverkserfaringer økt fra 7 % til 50 %.

Det viser seg at

- **lokalpolitikere og rådmannen** i 5 av 10 kommuner aktivt drar nytte av nettverksdeltakelsen
- **virksomhetslederne** i 9 av 10 kommuner konkret bruker nettverkserfaringer i sitt arbeid

"Effektiviseringsnettverkene har vært et virkemiddel for alle – et verktøy som har gagnet alle. Selv om det er de ansatte som deltar i nettverksmøtene, kommer resultatene også til politikerne. Det er selvfølgelig administrasjonen som jobber mest med å analysere, vurdere og bruke informasjonen. At det ikke bare har vært fokus på pengestrøm og ressursbruk, men også på organisering og samarbeidsrelasjoner har hatt stor betydning. Kommunen ser hva andre gjør og forsøker stadig å forbedre seg.

Vega kommune, Nordland

Eksempler på forbedringsarbeid etter nettverksmetoden

Lese- og skriveutviklingsplan i Søgne

I Søgne kommune avdekket kartlegginger og sammenligninger at elevene i kommunen presterte dårlig på leserferdigheter. Det ble en vekker for kommunen, og det ble utarbeidet og iverksatt en lese- og skriveutviklingsplan. Allerede etter kort tid rapporterte skolene om faktisk endring i ferdighetene blant de yngste elevene.

Bedre brukerdiallog i Vega

I Vega kommune pekte brukerundersøkelser på forbedringsmuligheter innen pleie og omsorg. Kommunen har satt i gang tiltak for å imøtekomme brukerne gjennom eksempelvis etablering av pårørendeforening, mindre enheter for å bedre dialog mellom bruker og ansatt, og det er gjennomført bygningstilpasninger som gjør beboere mer selvhjulpne.

Omprioritering av ressurser i Løten kommune

Analyser og sammenligninger dokumenterte at Løten i 2003 drev sine pleie og omsorgstjenester nær billigst i Norge, mens kommunen brukte mer penger på skole og administrasjon. Som en følge av vurderingen av kommunens nivå på målt kvalitet og effektivitet, har kommunen endret ressursprioriteringen mellom sektorene. Pleie- og omsorg har blitt skånet fra kutt, og har fått økte ressurser, mens administrasjon og skole har måttet ta en større del av budsjettkuttene i kommunen. Kommunen understreker at bruken av dokumentasjon fra arbeidet i nettverk med andre kommuner har ført til en økt bevisstgjøring i kommuneorganisasjonen om både KOSTRA-tall og kvalitetsmålinger.

Skoleutviklingsplan i Lavangen

Kommunestyret i Lavangen har vedtatt forbedringsområder for skolen, hvor konkrete tiltak omfatter blant annet IKT, mobbing, sosial kompetanse, brukermedvirkning og samarbeid skole/hjem.

Endret budsjettprosess i Kvinesdal

De siste årene har kommunestyret bevisst brukt kommunens nettverkserfaringer i forbindelse med budsjettprosessen. Politikerne har konkret diskutert resultatene av brukerundersøkelser og KOSTRA-tall innen pleie- og omsorg. Styringsinformasjonen har påvirket de politiske debattene, og kommunen tenker nye tanker om organiseringen og bruken av ressursene i sektoren. Kommunen understreker at arbeidet i EffektiviseringsNettverkene og kommunens øvrige utviklingsarbeid har gått parallelt og gjensidig forsterket hverandre.

Nye grep i pleie og omsorg i Levanger

I Levanger kommune har nettverksarbeid blant annet ført til innføring av ulike fleksible arbeidstidsordninger, økt aktivitetstilbud for eldre, økt fokus på individuelle planer og innføring av styringssystemet Notus i pleie- og omsorg.

Mobbing på dagsorden i Kvinnherad

I Kvinnherad kommune ble skolenes håndtering av mobbing løftet opp på kommunens dagsorden, etter at brukerundersøkelser viste at mobbing var et større problem enn først antatt. Dette førte til at tiltak mot mobbing ble vedtatt som et satsingsområde. Skolene som var med på dette tiltaket oppnådde bedre resultater i neste brukerundersøkelse.

*Nettverkserfaringer har ført til at **forbedring** har blitt satt på agendaen i drøyt 3 av 4 kommuner. I Kvinesdal kommune stilte kommunen seg spørsmål som: Hvordan er vi organisert, sammenlignet med de andre? Hvorfor ligger vår kommune høyt på antall sykehjemsplasser, sammenlignet med andre? Hva gjør andre som vi ikke gjør? En effekt av nettverksdeltakelsen er at Kvinesdal nå har sju nye ansatte innen pleie- og omsorg, men med lavere kostnader for kommunen.*

Asplan Viak, 2006

Planlegger ytterligere forbedringsarbeid

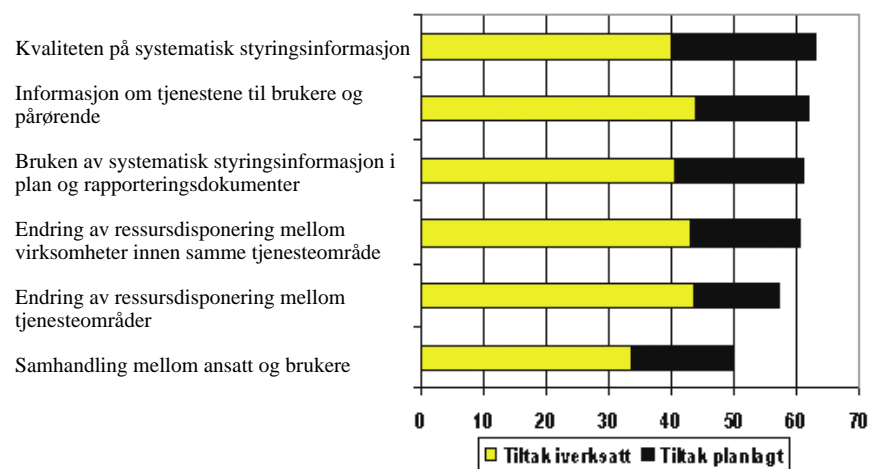
Et stort antall kommuner har planlagt konkrete forbedringstiltak for å øke kvaliteten på kommunens styringsinformasjon, det vil si dokumentasjon av produktivitet, effektivitet og kvalitet på tjenestene som leveres. Her har allerede 4 av 10 kommuner iverksatt tiltak, samtidig som 2 av 10 har planlagt nye tiltak.

Like mange kommuner har planlagt tiltak for å bedre informasjon om tjenestene til brukere og pårørende. Drøyt 4 av 10 kommuner har allerede iverksatt tiltak her, mens 2 av 10 kommuner har planlagt tiltak.

Videre er det iverksatt og planlagt konkrete tiltak for å:

- øke bruken av systematisk informasjon om tjenestene i politiske og administrative beslutningsprosesser
- endre ressursdisponering mellom virksomheter/enheter innen samme tjenesteområde
- endre ressursdisponering mellom tjenesteområder
- bedre samhandling mellom ansatte og brukere

Planlagte og iverksatte forbedringstiltak i kommunene. Andel kommuner i % N=203



Kartleggingen

Bruk av standardiserte og like kartlegginger i kommunene er en annen suksessfaktor. Det gir en unik mulighet til å sammenligne egne resultater med gjennomsnitt og andre kommuner. Dette gir et bedre grunnlag for å vurdere egen virksomhet, og hvilke områder som har forbedringsmuligheter.

Alle kartlegginger finner sted på internettportalen www.bedrekommune.no. På denne portalen kan:

- innbyggere og medarbeidere svare på undersøkelsene direkte på nettet
- kommunen gjennomføre undersøkelser og få kartlagt objektiv kvalitet direkte
- kommunen få rapporter på resultater for den enkelte virksomhet; hjemmetjenesteenhet, barnehage m.v.
- kommunen sammenligne egne resultater med andre kommuner
- den enkelte kommune gjøre resultater tilgjengelige for politikere, innbyggere, brukere og media

Arbeidet i nettverkene gir resultater, og det viser seg at forbedringsarbeid basert på kartlegging, sammenligning og erfaringsutveksling fungerer. Læring i nettverk er én suksessfaktor.

Asplan Viak, 2006

Egnet for både små og store kommuner

Kommunestørrelse viser seg å ha liten eller ingen betydning for om kommuner drar nytte av nettverksmetoden eller ikke. Store kommuner rapporterer om like stor nytte som mindre kommuner. Det er med andre ord ikke slik at EffektiviseringsNettverkene er et "småkommuneprojekt".

Derimot viser det seg at **nettverkens størrelse** har en effekt på kommunenes nytte av nettverksdeltakelsen. Kommuner som har deltatt i mindre nettverk rapporterer om større nytte enn kommuner i større nettverk.

Det viser seg også at jo mer **heterogene nettverkene** er, desto mer nytte har kommunene av nettverksarbeidet. Evalueringen avkrefter altså at "like barn leker best" i nettverksarbeidet. Det ser tvert imot ut til at "ulike barn lærer mest" – av hverandre.

Involvering av rådmann og politikere har en klar positiv innvirkning på den enkelte kommunes nytte av å delta. **Lederinvolvering** vurderes som en "katalysator" for forbedringsarbeid lokalt; er politikere og rådmann engasjert i nettverksdeltakelsen øker kommunens nytte av arbeidet.

Dette heftet bygger på en evaluering av EffektiviseringsNettverkene som ble gjennomført vinteren 2006 av Asplan Viak, på oppdrag fra KS. Hovedfokus i evalueringen er i **hvilken grad nettverksarbeidet har gitt nyttige erfaringer og utløst forbedringstiltak i den enkelte deltakerkommune.**

Resultatene bygger på en spørreskjemaundersøkelse blant alle kommunene som har deltatt i EffektiviseringsNettverkene på områdene skole eller pleie- og omsorg.

Spørreskjemaundersøkelsen ble besvart av totalt 203 kommuner. Undersøkelsen ble besvart av rådmann og /eller virksomhetsleder. I tillegg er det foretatt dybdeintervjuer med ordfører, rådmann, sektorleder og/eller virksomhetsleder i 15 av disse kommunene. Resultatene er beskrevet i rapporten: *Resultater og tiltak i "Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering"*,

Asplan Viak 2006

Spennende og skummelt med sammenlikninger

– Vi opplever at sammenlikning med andre kommuner engasjerte spesielt. Der det avdekkes forskjeller, bør det arbeides med å finne årsaker til disse forskjellene. Dette vil kunne skape bedre forståelse for egen virksomhet og et potensial for forbedringer, sier kommunalsjef i Lier kommune Bjørn Harry Støle.



FRUKTDYRKNING I LIER

Han mener det dermed blir lettere å identifisere hvilke områder som virksomhetene bør arbeide med, og hvilke områder det jobbes bra med.

Tallenes tale

Kommunalsjefen fremholder at dersom en ikke har god nok kjennskap til hva tallene indikerer, kan det trekkes feilslutninger.

– Forskjeller kan også være feilregistreringer eller ikke sammenlignbare verdier, og kan skape ”sannheter” som kan være vanskelig å avlive. Sammenligninger kan derfor føre til ”frykt” i organisasjonen hvis ansatte ikke har god kjennskap til tallene, og ser et potensial for å benytte dette til positive endringer. Men fokuset kan også lett bli å motarbeide konklusjoner

og forsvare egen virksomhets arbeid, mener Støle.

Økt tallforståelse

Lier kommune har, etter å ha deltatt i effektiviseringsnettverk, fått mer forståelse for KOSTRA-tallene.

– KOSTRA-tallene er på ”kommunenivå” og oppleves nok ute i organisasjonen som for overordnede og komplekse. Vi bearbeider derfor tallene på virksomhetsnivå for at hver enkelt virksomhet skal se verdien og nødvendigheten, og dermed også nytten, sier han og legger til at de benytter disse tallene både på politisk nivå, rådmannsnivå og virksomhetsnivå for å sammenligne seg med andre og seg selv over tid.



*KOMMUNALSJEF I LIER:
Bjørn Harry Støle*

Systematiske undersøkelser

Det er tatt inn mål i resultatavtalene med virksomhetslederne for oppfølging av resultatene fra både bruker-, pårørende- og medarbeiderundersøkelsene som ledd i deltagelsen i effektiviseringsnettverket. Det arbeides nå med å innføre systematiske bruker-, pårørende- og medarbeiderundersøkelser, både for å se endringer fra nettverksundersøkelsene og for å utvide undersøkelsene til hele kommunen. Det registreres eksempler, og erfaringer som kom frem under nettverkssamlingene trekkes frem i ulike prosesser i kommunen. Undersøkelsene som ble gjort i 2004, 2005 og 2006 skal brukes til å jobbe med forbedringspunkter. I 2007 skal det gjennomføres nye undersøkelser.

Integreres i styringssystemet

– Lier kommune er i ferd med å utvikle et eget nøkkeltallssystem med styringsinformasjon for de ulike virksomhetene, og på bakgrunn av dette skal det arbeides med å få etablert en ressursfordelingsmodell for pleie- og omsorgstjenestene, sier han. Resultatene fra brukerundersøkelser og medarbeiderundersøkelser vil også bli innarbeidet som styringsinformasjon.

– *Hva skal dette brukes til?*

– De viktigste tiltakene som er resultatet av deltagelsen i effektiviseringsnettverket er at vi nå etablerer et såkalt nøkkeltallskort som del av

styringsinformasjonen vår – samt at vi har videreført møtene med kommunene i nettverket som et forum for kvalitetssikring av KOSTRA - tall, der vi kan utfordre hverandre, reflektere sammen med dem og lære mer av hverandre. Vi planlegger dessuten å få etablert en ressursfordelingsmodell for pleie- og omsorgstjenestene, fremholder kommunalsjefen.

Langsiktig perspektiv

– *Tror du at noen vil merke forskjell?*

– På kort sikt merker neppe verken innbyggerne, brukerne eller de ansatte at Lier kommune deltar i effektiviseringsnettverk. Imidlertid tror vi at innbyggerne og brukerne vil merke at vi tar på alvor de subjektive tilbakemeldinger vi får gjennom brukerundersøkelsene, og at tjenestene over tid vil bli forbedret, understreker Bjørn Harry Støle

– På samme måte som innbyggerne og brukerne vil oppleve at vi tar på alvor de tilbakemeldinger vi får gjennom brukerundersøkelser, vil de ansatte få den samme opplevelse ved at vi tar på alvor de tilbakemeldinger de gir gjennom medarbeiderundersøkelsene. I tillegg vil de ikke minst oppleve at vi fokuserer mer på kvalitetsforbedringer og ressursbruk, mener han.

Bruken av resultatene – utad og innad – skaper bevissthet i Løten

Kunnskapsverktøyet

Deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene har ført til en bevisstgjøring i kommuneorganisasjonen omkring KOSTRA-tall, benchmarking og kvalitetsmåling.



SOMMERGLEDER: Fra Løten

- Resultatene er gode og vi har fått positiv omtale i pressen. Vi søker mest mulig å sammenligne oss med andre. Som rådmann har jeg ønsket å formidle mye av denne tenkemåten i ledergruppa. Vi har brukt dataene i både personalmøter, i politiske møter og virksomhetslederne bruker dataene overfor sine medarbeidere, sier rådmann i Løten kommune, Gaute Arneson.

Lederutvikling

Han forteller at bevisstgjøringen er blitt til gjennom ny kunnskap og gjennom en systematisk bruk av denne - også når det kommer til prioriteringer. Kommunen gjennomfører et omfattende lederutviklingsprogram i år, der balansert målstyring, resultatmåling og benchmarking inngår som tema. Målgruppa for opplæringa er alle ledere og mellomledere.

Som en del av styringssystemet

Informasjonen fra nettverkarbeidet brukes aktivt og bevisst i kommunens plan- og rapporteringssystem.

– Vi har utviklet et sett med målekart som er forankret i målene i kommuneplanen. Måleindikatorene i målekartene har med en kolonne for benchmarking som er hentet fra kildene som Effektiviseringsnettverkene bruker, blant annet KOSTRA-tall. I årsmeldingen rapporterer vi på disse måleparametrene, forklarer rådmannen.



*RÅDMANN I LØTEN
Gaute Arneson*

Dokumentasjon styrker selvbildet

Dokumentasjon på at pleie- og omsorgstjenesten drives godt og billig, styrker selvbildet.

– Ansatte, brukere og pårørende er fornøyde.

Virksomhetslederne brukere dataene i sin kommunikasjon med de ansatte, det samme gjør jeg som rådmann. Dokumentasjonen framgår av årsmeldingen, og vi fokuserer på at denne skal være lett å lese. Det som rapporteres til politisk nivå kommer i pressen. Årsmeldingene ligger lett tilgjengelige på internett, sier Arneson.

Nyttig kunnskap

– *For hvem og i hvilke sammenhenger er dette mest nyttig?*

– Fakta fra nettverksarbeidet har vært mest nyttig for politikerne i beslutningsprosessen. Det å kunne sammenlikne seg med andre og få objektive data på bordet er et unikt redskap.

Fakta om kommunes drift har i mange år vært isolert, og sammenligninger har vært brukt for å underbygge ressursmangel - uten noen særlig grad av objektivitet. Det unike og viktige ved den utviklingen vi har vært gjennom er først og fremst at vi ser at bildet er nyansert, og at vi kan se hvor nyansene ligger. Dette har gjort det mulig både å fordele ressurser mer "rettferdig" og å avsløre egne styrker og forbedringsområder, avslutter en engasjert rådmann.

Dette heftet bygger på en evaluering av EffektiviseringsNettverkene som ble gjennomført vinteren 2006 av Asplan Viak, på oppdrag fra KS. Hovedfokus i evalueringen er i hvilken grad nettverksarbeidet har gitt nyttige erfaringer og utløst forbedringstiltak i den enkelte deltakerkommune.

Denne kortversjonen kan også lastes ned fra www.ks.no/fou

Kortversjonen kan også bestille vederlagsfritt i papirversjon på: ksfou@ks.no

KS
Haakon VII gt. 9, Oslo
Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo

Tlf.: 24 13 26 00
Faks: 22 83 22 22
E-post: ks@ks.no