

# HOVEDFUNN OG SAMMENDRAG

## Hovedfunn

Bruken av erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene er generelt høy i kommunene. Informasjon og erfaringer fra nettverkene blir i stor grad nyttiggjort i kommunenes beslutningsprosesser. Vårt materiale viser blant annet at nærmere 150 kommuner har brukt erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene til å diskutere endring av ressursprioritering mellom tjenesteområder og som systematisk styringsinformasjon i plan- og rapporteringsdokumenter

### **Politikerne har like stor nytte av Effektiviseringsnettverkene som administrasjonen.**

Vår undersøkelse modifierer en vanlig oppfatning av at Effektiviseringsnettverkene primært er et verktøy for administrasjonen. Kommunenes bruk av erfaringer fra nettverkene er like høy for "politiker-spørsmål" som for "rådmannsspørsmål".

### **Kommuner som deltar i nettverkene driver svært aktivt forbedringsarbeid.**

Aller mest forbedringsaktivitet er det på kvaliteten og bruken av systematisk styringsinformasjon, samt på kommunenes rutiner for informasjon om tjenestene til brukere og pårørende. Her har i overkant av 120 kommuner, over 60 prosent av deltakerkommunene, planlagt og/eller iverksatt forbedringer. Like mange gjort tiltak for få til en bedre prioritering av ressurser mellom enheter i samme sektor.

### **I hovedsak viser kommunene til en indirekte sammenheng mellom deltakelse i nettverk og forbedringstiltakene, men vi finner også direkte sammenhenger i betydelig omfang.**

Over 90 kommuner rapporterer at erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene har hatt avgjørende betydning for hvilken løsning som ble valgt i håndteringen av aktuelle spørsmål. I overkant av 160 kommuner sier at resultater fra nettverksdeltakelsen har vært brukt som beslutningsunderlag, og/eller at det har vært viktig for at spørsmål ble satt på agendaen.

### **Faktorer som påvirker kommunenes nytte av å delta i Effektiviseringsnettverkene:**

- Nettverksstørrelse: Nyten er større for kommuner som har vært med i mindre nettverk enn for kommuner i større nettverk.
- Nettverkssammensetning: Kommuner i heterogene nettverk ser ut til å ha større nytte av prosjektet enn de som har deltatt i mer homogene nettverk.
- Lederinvolvering: Rådmanns- og politikerinvolvering har en klar positiv innvirkning på kommunens nytte av å delta.
- Entreprenør: Det er viktig med en ildsjel som kan koordinere og motivere kommunens arbeid for å dra nytte av deltakelsen.

### **Faktorer som ikke påvirker kommunens nytte av å delta i Effektiviseringsnettverkene:**

- Bekjentskap: Tidligere kjennskap mellom kommunene i et nettverk ser ikke ut til å spille noen rolle for læringsutbyttet på kommunenivå.

- **Kommunestørrelse:** Det er ingen signifikant sammenheng mellom en kommunes størrelse og dens nytte av å ha deltatt.
- **Prosjektorganisering:** Om deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene ble organisert som eget prosjekt i kommunen eller ikke, har ingen signifikant effekt på hvilken nytte kommunen har hatt av å delta.

### **Sammendrag**

Høsten 2000 ble KS og Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) enige om å starte opp et større fornyelses- og effektiviseringsarbeid rettet mot kommunal sektor. Som en del av dette ble Effektiviseringsnettverkene initiert. KS skulle drive prosjektet, mens staten skulle stå for brorparten av den nødvendige finansieringen. Prosjektet skulle inngå i regjeringens fornyelsesprogram for offentlig sektor, og ha som målsetning å bidra til bedre tjenester og bedre effektivitet i de deltakende kommuner. Prosjektet skulle også dokumentere kvalitets- og effektivitetsutviklingen i kommunesektoren generelt. Effektiviseringsnettverkene startet som et pilotprosjekt i 2001, og ble et nasjonalt prosjekt i 2002. 143 kommuner var med fra starten, men antallet kommuner har siden økt betraktelig. Til sammen har 330 kommuner og bydeler vært med i Effektiviseringsnettverkene på ett eller annet tidspunkt i perioden 2002 - 2005.

### **Formålet med denne evalueringen er å besvare følgende to problemstillinger:**

1. Hva er resultatene av Effektiviseringsnettverkene? Har prosjektet gitt nyttige erfaringer og utløst forbedringstiltak i deltakerkommunene?
2. Hva gjør at noen kommuner får mer ut av deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene enn andre? Hva kan vi lære av de kommunene og nettverkene som har fått til mest?

Den første problemstillingen kan betraktes som den evaluerende og beskrivende delen av analysen. Her skal Effektiviseringsnettverkene som prosjekt holdes opp mot målsetningen om å utløse forbedring og innovasjon i kommunene som har deltatt. Den andre problemstillingen er mer utviklingsorientert og peker framover i tid, både for Effektiviseringsnettverkene og for andre prosjekter med tilsvarende tilnærming.

Vi har i hovedsak benyttet oss av to datakilder for å besvare problemstillingene. For det første har vi gjennomført en spørreskjemaundersøkelse blant alle kommunene som har deltatt i Effektiviseringsnettverkene på områdene skole eller pleie og omsorg og som kom med i prosjektet mellom 2002 og 2004. På bakgrunn av denne undersøkelsen har vi plukket ut 15 av de kommunene som ligger i det øvre sjiktet i realisert nytte av deltakelse i Effektiviseringsnettverkene. I disse kommunene har vi gjennomført dybdeintervjuer med ordfører, rådmann og virksomhetsledere.

I Kapittel 4 viser vi at bruken av nettverkserfaringer er generelt høy i kommunene. Informasjon og erfaringer fra nettverkene blir brukt mye i beslutningsprosesser i kommunen. Det er særlig i forbindelse med behandlingen av strukturelle (organisatoriske) og strategiske (politiske) spørsmål at Effektiviseringsnettverkene er nyttige. Over 70 prosent av deltakerkommunene, dvs. nærmere 150 kommuner har brukt erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene til å diskutere endring av ressursprioritering mellom

tjenesteområder og som systematisk styringsinformasjon i plan- og rapporteringsdokumenter. Nettverkene ser ut til å ha noe mindre påvirkning på de mer ansattene og brukerne spørsmålene.

Det innebærer at vår undersøkelse modifierer en vanlig oppfatning av at Effektiviseringsnettverkene primært er et verktøy for administrasjonen. Kommunenes bruk av erfaringer fra nettverkene er like høy for strategiske ”politikerspørsmål” som for strukturelle ”rådmannsspørsmål”. Også mange av våre informanter understreker at informasjonen fra nettverkene har vært viktig for politiske beslutninger om å omdisponere ressurser mellom tjenesteområder. Det at nærmere 150 kommuner bruker erfaringene i forbindelse til å diskutere endringer i prioriteringer viser at nettverksarbeidet brukes av mange kommuner i vanskelige prioriteringsdiskusjoner. Når bare 50 prosent av kommunene i et separat spørsmål i surveyen sier de har ”aktivt involvert politikerne i nyttiggjøring av erfaringene fra kommunens deltakelse i Effektiviseringsnettverkene”, er dette altså bare delvis riktig. Langt flere har brukt erfaringene til politiske formål.

Vi ser videre at det er iverksatt eller planlagt mange forbedringstiltak i de kommunene som deltar i Effektiviseringsnettverkene. Mest forbedringsaktivitet er det på kvaliteten og bruken av systematisk styringsinformasjon, samt på kommunenes rutiner for informasjon om tjenestene til brukere og pårørende. Her har i overkant av 120 kommuner (over 60 prosent) planlagt eller iverksatt forbedringer.

Alle disse forbedringstiltakene kan selvsagt ikke relateres til deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene.

Vi finner imidlertid både indirekte og direkte årsakssammenhenger mellom nettverksdeltakelsen og tiltakene. Nettverkserfaringer har gjort at spørsmål om forbedring har blitt satt på agendaen i drøyt tre av fire deltakerkommuner. Like mange har brukt resultater fra nettverksarbeidet som beslutningsunderlag i forbedringsprosesser. Videre finner vi at nesten halvparten av deltakerkommunene har brukt nettverkserfaringer direkte førende på sine valg av nye løsninger, riktignok i begrenset omfang i de fleste av disse kommunene.

I Kapittel 5 har vi tatt tak i det faktum at den realiserte nytten varierer en del mellom kommunene. Vi har spurt: Hva gjør at noen kommuner får mer ut av deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene enn andre? Vi har først ryddet unna de faktorene som noe overraskende viste seg å ikke ha noen innvirkning på den enkelte kommunes nytte av å delta i Effektiviseringsnettverkene:

- Det er ikke slik at gamle bekjenskaper er mer nyttig enn nye, eller motsatt. Graden av tidligere kjennskap mellom kommunene i et nettverk ser ikke ut til å spille noen rolle for læringsutbyttet på kommunenivå. Begge deler kan være like nyttig.
- Kommunestørrelse har ingen signifikant effekt på kommunenes nytte av å ha deltatt. Det er altså ikke slik, som noen har spekulert i, at Effektiviseringsnettverkene er et ”småkommuneprojekt”. De større kommunene har fått like mye ut av deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene som de mindre.
- Personellmessig stabilitet er ikke viktig. Kommuner som har hatt utskiftninger i politisk og administrativ toppledelse, og dermed presumptivt justeringer av fokus underveis i

prosjektperiode, har fått like mye ut av deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene som andre.

- Om deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene ble organisert som eget prosjekt i kommunen eller ei, har ingen signifikant effekt på hvilken nytte kommunen har hatt av å delta.

Hva er det så som har innvirkning på den enkelte kommunes nytte av å delta?

- På nettverksnivå har vi sett at nytten av deltakelse i Effektiviseringsnettverkene er noe større for kommuner som har vært med i mindre nettverk enn for kommuner i større nettverk. Kan-skje er det slik at mange deltakere i nettverkene gir for mye støy på samlinger? Ser man ikke skogen for bare trær?
- Det ser også ut til at kommunene drar større nytte av deltakelse i Effektiviseringsnettverkene jo mer heterogene nettverkene de deltar i er. Blir kommunene for like i de homogene nettverkene, slik at det blir for lite dynamikk?
- Kommuneøkonomi har en viss betydning. Kommuner med mer romslig økonomi bruker i noe større grad enn "fattigkommunene" nettverkserfaringer til å håndtere ansatte- og brukernære, dvs. såkalte praktiske spørsmål
- Kommuner styrt av borgerlige partier er de som i minst grad drar nytte av deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene.
- Det er viktig med en intern entreprenør eller ildsjel som kan koordinere, motivere og lede kommunens arbeid tiknyttet prosjektet.
- Involvering av rådmannen og politikere har klar positiv innvirkning på den enkelte kommunes nytte av å ha deltatt i Effektiviseringsnettverkene.

Betyr dette at nettverksstørrelse, nettverksheterogenitet og lederinvolvering er "suksessfaktorer" for arbeid i Effektiviseringsnettverkene? Det spørres hva vi legger i ordet suksessfaktor, som ikke figurerer i ordbøker. Hvis vi mener en tilstrekkelig (gjør du dette lykkes du) eller nødvendig (dette må du gjøre, men det må også mer til) forutsetning for å lykkes med noe, kan vi ikke si at de nevnte forholdene kvalifiserer til betegnelsen suksessfaktor. La oss illustrere med eksemplet lederinvolvering. Andelen kommuner som har hatt stor nytte av å delta i nettverkene, er større blant de som har fått rådmenn og politikere aktivt med. Samtidig er det mange eksempler på kommuner som har lyktes også uten slik involvering. Og speilvendt er det eksempler på kommuner som har hatt engasjert ledelse, men likevel ikke har greid å dra stor nytte av nettverksdeltakelsen. Vi skal merke oss at dette stemmer godt overens med funn i Merok Paulsen (2004). Han tegner et sprikende bilde av hvor viktig det har vært med involvering fra kommunenes toppledelse. Han finner eksempler på at toppledelsen har bundet sammen prosjektet med øvrige prosesser i kommunene, men han finner også eksempler på at toppledelsen kun har hatt en symbolsk og perifer betydning, med løs kobling mellom kommunens deltakelse i Effektiviseringsnettverkene og ordinær virksomhet som resultat.

Det vi med sikkerhet kan si er at lederinvolvering fungerer som en slags katalysator. Det er lettere for en kommune å dra nytte av nettverkserfaringer hvis rådmannen og politikerne er engasjert. Noen garanti for suksess er det derimot ikke. Man kan lykkes også uten lederinvolvering, men det er vanskeligere. Slik er det også for de andre faktorene som har positiv innvirkning på kommunenes nytte av å ha deltatt i Effektiviseringsnettverkene, som nettverkstørrelse (mindre bedre), nettverkssammen-setning (mer heterogene bedre) osv. Det å bruke erfaringer til å forbedre seg, er en så sammensatt prosess at enkeltfaktorer sjelden har noen magisk effekt. All vellykket nettverksjobbing preges av personlige relasjoner og et genuint ønske om å lære noe av hverandre. Samtidig har vi vist at det er visse egenskaper ved nettverkene og ved kommunene som gjør at noen lettere har fått mye ut av sammenligninger og nettverksjobbing enn andre. Dette skal man ta med seg videre, både KS i sammensetning av nettverk og kommuner i sin tilnærming til deltakelse i prosjekter av denne typen.