



# RESULTATER OG TILTAK I KOMMUNENETTVERK FOR FORNYELSE OG EFFEKTIVISERING

Sluttrapport

Asplan Analyse



# RESULTATER OG TILTAK I KOMMUNENETTVERK FOR FORNYELSE OG EFFEKTIVISERING

KS

## SLUTTRAPPORT

Forfattere:	Jostein Askim, Tage Båtsvik og Christian Skattum
Nøkkelord:	Effektiviseringsnettverkene, benchmarking, nettverk, kommuner, KS
AVAS prosjektnr.:	511394
Rapportnavn:	Resultater og tiltak i Kommunenettnetk for fornyelse og effektivisering
Rapportdato:	27.04.2006

Asplan Viak AS  
Rådhusstorget 5  
Postboks 24  
1300 SANDVIKA

Tlf: +47 67525200  
Faks: +47 67525299  
E-post: sandvika@asplanviak.no  
Web: www.asplanviak.no

## FORORD

På oppdrag fra KS har Asplan Analyse evaluert resultatene av KS-prosjektet "Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering" (Effektiviseringsnettverkene), et prosjekt som har samlet over 300 kommuner siden starten i 2001. Evalueringsarbeidet er gjennomført i perioden november 2005 til februar 2006.

Evalueringsrapporten kartlegger resultatene av Effektiviseringsnettverkene og drøfter hvorfor noen kommuner har fått mer ut av deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene enn andre. Vi håper både KS og deltakerkommunene vil ha nytte av rapporten, som både ser bakover og peker fremover.

Vi har hatt gleden av å arbeide tett sammen med KS' nettverksveiledere i planleggingen og gjennomføringen av evalueringen. Dette har vært lærerikt og nyttig for vår del, og vi håper det er gjensidig. Når det er sagt, er det vi i teamet fra Asplan Analyse som står ansvarlig for innholdet i rapporten.

Vi vil rette en spesiell takk til de travle menneskene som besvarte spørreundersøkelsen og som velvillig stilte seg til disposisjon for intervjuer i casekommunene.

Vårt prosjektteam har bestått av Jostein Askim fra Asplan Analyse og Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo (prosjektleder) og Tage Båtsvik og Christian Skattum fra Asplan Analyse. Våre kontaktpersoner i KS har vært Michael Kaurin og Øistein Gjølberg Karlsen.

Sandvika og Oslo, 27. april 2006

For Asplan Analyse

Jostein Askim  
Prosjektleder

Christian Skattum  
Kvalitetssikrer

# INNHOOLD

<b>1</b>	<b>HOVEDFUNN OG SAMMENDRAG .....</b>	<b>4</b>
1.1	HOVEDFUNN .....	4
1.2	SAMMENDRAG .....	5
<b>2</b>	<b>OM EVALUERINGEN .....</b>	<b>8</b>
2.1	EVALUERINGENS FORMÅL .....	8
2.2	UNDERSØKELSESMETODER .....	8
<b>3</b>	<b>EFFEKTIVISERINGSNETTVERKENE SOM PROSJEKT OG ARBEIDSMETODE .....</b>	<b>11</b>
3.1	BAKGRUNN OG MÅLSETTINGER .....	11
3.2	ARBEIDSMETODER .....	11
<b>4</b>	<b>RESULTATER AV EFFEKTIVISERINGSNETTVERKENE .....</b>	<b>14</b>
4.1	BRUK AV NETTVERKSERFARINGER I BESLUTNINGSPROSESSER .....	14
4.2	FORBEDRINGSTILTAK I DELTAKERKOMMUNENE .....	20
4.3	HVORDAN HENGER EFFEKTIVISERINGSNETTVERKENE SAMMEN MED FORBEDRINGSAKTIVITET? .....	22
4.4	OPPSUMMERING OM RESULTATER .....	26
<b>5</b>	<b>JAKTEN PÅ SUKSESSFaktorER - HVA KAN VI LÆRE AV DE BESTE? .....</b>	<b>28</b>
5.1	FAKTORER PÅ NETTVERKSNIVÅ .....	30
5.2	FAKTORER PÅ KOMMUNENIVÅ .....	32
5.3	FAKTORER PÅ INDIVIDNIVÅ .....	34
5.4	FORSKJELLER MELLOM SEKTORER .....	35
5.5	OPPSUMMERENDE OM JAKTEN PÅ SUKSESSFaktorER .....	35
<b>6</b>	<b>KONKLUSJONER .....</b>	<b>38</b>
<b>7</b>	<b>REFERANSER .....</b>	<b>40</b>
<b>8</b>	<b>VEDLEGG .....</b>	<b>41</b>
8.1	VARIABLER I DEN STATISTISKE ANALYSEN .....	41
8.2	SPØRREUNDERSØKELSEN .....	43
8.3	INTERVJUER I CASEKOMMUNENE .....	44

# 1 HOVEDFUNN OG SAMMENDRAG

## 1.1 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 modifiserer 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 nettsverk 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:** Nyttien 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.

## 1.2 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 ansatt-nære og brukernære 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 kommu-

nens 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 bekjentskaper 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 prosjektperioden, 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. Kanskje 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), nettverkssammensetning (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.

## 2 OM EVALUERINGEN

Dette kapitlet beskriver hvordan vi har gjennomført evalueringen av KS-prosjektet "Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering", heretter kalt Effektiviseringsnettverkene. Kapitlet omhandler hvilke problemstillinger vi har undersøkt (kap. 2.1) og hvilke undersøkelsesmetoder vi har benyttet (kap. 2.2).

### 2.1 Evalueringens formål

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 effektiviseringsnettverket som prosjekt holdes opp mot målsetningen om å utløse forbedring og innovasjon i kommunene som har deltatt. Denne problemstillingen behandles i Kapittel 4.

Den andre problemstillingen, spørsmålet om "hva vi kan lære", er mer utviklingsorientert. Det peker framover i tid, både for Effektiviseringsnettverkene og for andre prosjekter med resultatmåling og/eller nettverk som tilnærming. Denne problemstillingen behandles i Kapittel 5.

### 2.2 Undersøkelsesmetoder

Vi har i hovedsak benyttet oss av to datakilder for å besvare problemstillingene i evalueringen. For det første har vi gjennomført en spørreskjemaundersøkelse blant alle kommunene som har deltatt i Effektiviseringsnettverkene på områdene skole eller pleie og omsorg. 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. Vi skal nå gjøre nærmere rede for hvordan datainnsamlingen ble gjennomført.

#### 2.2.1 Workshop med nettverksveilederne

Vi startet evalueringsarbeidet med en samling 16.-17. november 2005 for de KS-ansatte nettverksveilederne<sup>1</sup> samt ledelsen for Effektiviseringsnettverkene. Her gjorde vi rede for vår foreslåtte metodiske og analytiske tilnærming til evalueringsarbeidet. Samlingen fungerte som en workshop rundt utformingen av spørreundersøkelsen og opplegget for dybdeintervjuene. Både hvilke tema som skulle velges og hvilke konkrete spørsmål som skulle stilles, ble drøftet og revidert. Vi ønsket på denne måten å bringe veilederens erfaring inn i utformingen av evalueringsopplegget, ettersom de sitter på unik innsikt i hvordan kommunene har tilnærmet og nyttiggjort seg deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene. Resultatet av workshopen ble en vesentlig forbedring av både surveyen og intervjuguiden.

---

<sup>1</sup> I det KS kaller prosjektperioden ble lederne av nettverkene kalt *prosjektveiledere*. Fra 2004 har KS brukt begrepet *nettverksveiledere*. I denne rapporten bruker vi begrepet netteverksveiledere gjennomgående.

### 2.2.2 Spørreundersøkelse

Vi har gjennomført en spørreskjemaundersøkelse blant alle kommunene som har deltatt i Effektiviseringsnettverkene på områdene skole eller pleie og omsorg, og som hadde startet opp i perioden 2002-2004. Med dette som utvalgsriterium ble det sendt ut spørreskjema til 256 kommuner. Det ble utviklet ett spørreskjema for hvert av de to tjenesteområdene, og hver kommune ble bare bedt om å svare for erfaringer på ett tjenesteområde. 114 kommuner ble bedt om å svare for sine erfaringer fra deltakelse i skolenettverk, mens 142 kommuner ble bedt om å svare for erfaringer fra pleie og omsorgsnettverk.

Undersøkelsen ble foretatt elektronisk med spørreskjemaverktøyet "Questback". Undersøkelsen ble sendt per e-post til rådmannen og en sektor- eller virksomhetsleder på det aktuelle tjenesteområdet. Begrunnelsen for å sende undersøkelsen til flere personer, og dermed "risikere" å få inn flere svar fra hver kommune, var dels en reliabilitetssikring, og dels et middel for å få opp svarprosenten på kommunenivå.

Undersøkelsen ble sendt ut 7. desember 2005. I etterkant av utsendelsen sendte prosjektledelsen i KS ut et en e-post til kommunene med oppfordring om å besvare undersøkelsen. Vi foretok deretter to runder med purring per e-post til respondentene. Spørreundersøkelsen ble avsluttet 16. januar 2006. Vi fikk inn svar fra 279 respondenter fordelt på 203 kommuner. Det gir en svarprosent på 79,3 på kommunenivå (203 av 256 kommuner).

Det er kommune og ikke person som er observasjonsenheten i den statistiske analysen (se kap. 5). Derfor har vi gjort det slik at der flere enn en person besvarte undersøkelsen fra en kommune valgte vi primært rådmannens besvarelse, sekundært besvarelsen fra sektorleder eller virksomhetsleder.

### 2.2.3 Intervjuer i casekommuner

På grunnlag av svarene på spørreundersøkelsen, gjorde vi et utvalg på 15 "best case"-kommuner. Utvalgsriteriet var at kommunen hadde satt i gang mange forbedringstiltak etter deltakelse i Effektiviseringsnettverkene. Utvalget ble av praktiske hensyn tillempet noe for å få en viss geografisk spredning. De utvalgte kommunene ble Lier, Øyer, Løten, Askim, Halden, Kvinesdal, Vennesla, Søgne, Levanger, Berlevåg, Vega, Lavangen, Tromsø, Bømlo og Kvinnherad.

I disse kommunene ble det foretatt intervjuer med ordfører, rådmann, sektorleder og/eller virksomhetsledere. De administrative respondentene ble intervjuet som gruppe. Intervjuene ble gjennomført i januar 2006 av nettverksveiledere for Effektiviseringsnettverkene.<sup>2</sup> I noen kommuner bisto personer fra de regionale KS-kontorene med å legge til rette for og gjennomføre intervjuene. (Se mer om intervjuene i Vedlegg 8.3).

Merk at veilederne gjennomførte intervjuer i kommuner de ikke selv har veiledet i Effektiviseringsnettverkene. Dette for å sikre tilltroen til informasjonen fra intervjuene, og dermed resultatene som frembringes av evalueringen. Dette gjelder både kommunenes vilje til å svare sannferdig og veiledernes evne til å tolke objektivt.

Intervjuene ble gjennomført etter en intervjuguide. Hovedformålet med intervjuene var å grave dypere enn spørreundersøkelsen i spørsmål som går på hvordan kommunene har nyttiggjort seg erfaringene fra effektiviseringsnettverksdeltakelsen, derunder hvordan erfaringene henger sammen med forbedringstiltak, samt hvorfor kommunen greide å få mye ut av prosjektdeltakelsen. Spørsmålene i intervjuguiden var bygd opp med tanke på å finne suksessfaktorer på henholdsvis nettverks-, kommune- og individnivå (jamfør analytisk inndeling i kap. 5). Se intervjuguider i Vedlegg 8.3.

---

<sup>2</sup> Unntaket fra dette var Levanger kommune. Der gjennomførte Christian Skattum fra Asplan Analyse intervjuene.

Matrisen i Tabell 1 oppsummerer hvordan vi grovt sett ser for oss møtet mellom evalueringens formål og metodene vi har brukt for å realisere disse.

*Tabell 1 Møtet mellom evalueringens formål og metoder*

<i>Evalueringens formål</i>	<i>Metoder i evalueringen</i>		
	<i>Workshop med veilederne</i>	<i>Survey</i>	<i>Intervjuer i case-kommuner</i>
Finne omfanget av forbedringstiltak	x	x	
Lære av de beste		x	x

### 3 EFFEKTIVISERINGSNETTVERKENE SOM PROSJEKT OG ARBEIDSMETODE

Fremstillingen her er basert på KS (2004), Askim (2004) og Effektiviseringsnettverkene sider på [www.ks.no](http://www.ks.no).

#### 3.1 Bakgrunn og målsettinger

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 benchmarkingprosjektet Effektiviseringsnettverkene initiert. KS skulle drive prosjektet, mens staten skulle stå for brorparten av finansieringen. Prosjektet skulle inngå i regjeringens fornyelsesprogram for offentlig sektor og ha som målsetning å bidra til bedre tjenester og bedre effektivitet i de deltagende kommuner. Kommunene skulle gjennom bruk av KOSTRA få et grunnlag for å sammenligne seg med seg selv og andre kommuner over tid. Prosjektet skulle også dokumentere kvalitets- og effektivitetsutviklingen i kommunesektoren generelt.

Et pilotprosjekt med ni inviterte kommuner startet opp i mai 2001. Her ble arbeidsmetoder utviklet og prøvd ut. Pilotprosjektet ble vurdert som vellykket, og KS, AAD og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) ble enige om å lansere "Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering" (Effektiviseringsnettverkene) som et nasjonalt prosjekt. KS drev prosjektet, med en prosjektleder og en stab av såkalte nettverksveiledere.

Alle landets 435 kommuner mottok i januar 2002 en invitasjon til å delta i prosjektet. I mars hadde KS mottatt forespørsler om å få delta fra 195 kommuner og ti bydeler i Oslo. Av hensyn til prosjektets kapasitet ble 143 kommuner ble valgt ut, inkludert de ti bydelene. Antallet kommuner har siden økt betraktelig. 60 nye kommuner kom til i 2003 og 112 i 2004. Samtidig har noen falt fra. Til sammen har 330 kommuner og bydeler vært med i Effektiviseringsnettverkene på ett eller annet tidspunkt i perioden 2002 -2005. På det meste var 270 kommuner og bydeler med, i oktober 2004.

Effektiviseringsnettverkene ble avsluttet som prosjekt i 2004. I prosjektperioden var deltakelsen gratis for kommunene, bortsett fra kostnader forbundet med reise til nettverkssamlinger, og den tiden de måtte legge ned til aktivitetene i prosjektet. Fra 2005 har deltakelse vært etablert som et permanent tilbud til kommunene, delvis finansiert gjennom en egenandel fra kommunene som deltar.

#### 3.2 Arbeidsmetoder

På [www.ks.no](http://www.ks.no) presenteres Effektiviseringsnettverkene tilnærming som følger, under benevnelsen "benchlearning": Å få presentert sammenlignbare tjenestedata på valgte områder; å sammenligne effektivitet og kvalitet med andre; gjensidig erfaringsutveksling og læring med fokus på forbedringer; identifisering av beste praksis og samarbeid om utviklingstiltak; og å sammenligne seg med seg selv over tid for å få til kontinuerlig forbedring.

For å realisere dette, har Effektiviseringsnettverkene hatt tre hovedkomponenter: Måling, sammenligning og nettverk. Måling og sammenligning henger tett sammen, for noe må jo kommunene sammenligne seg på. Når det gjelder målinger skal vi huske at Effektiviseringsnettverkene startet opp akkurat

ved vannskillet for resultatmåling i norsk kommunesektor. 2002 var nemlig året da rapportering til KOSTRA ble obligatorisk for alle landets kommuner. KOSTRA (Kommune-stat rapportering) er et nasjonalt informasjonssystem for styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Kommunene fremskaffer her årlig mål på bruk av ressurser og oppnådde resultater på de ulike tjenesteområder, og sender disse inn til Statistisk sentralbyrå (SSB), som publiserer tallene hver vår.

Dette betyr at det fra 2002 plutselig fantes et stort tilfang av sammenlignbare og (stadig mer) reliable resultatindikatorer for tjenesteproduksjon ned på kommunenivå (Cap Gemini Ernst & Young 2002). Men mange kommuner hadde begrenset kompetanse i bruk av disse dataene. Dette var med og beredte grunnen for Effektiviseringsnettverkene. Sammenligning og drøfting av KOSTRA-tall var nemlig første post i prosjektdesignet Effektiviseringsnettverkene hadde utviklet.

Denne sammenligningen foregikk i nettverk på 5-8 kommuner. De 143 kommunene som kom med i prosjektet i 2002, ble delt inn i 25 nettverk. Inndelingen ble gjort dels på grunnlag av kommunenes egne ønsker om nettverkspartnere, dels av geografiske hensyn og dels med det for øye å ha nokså homogene nettverk, for eksempel når det gjaldt kommunestørrelse. Etter hvert som flere kommuner kom til, økte antallet nettverk. Det har også vært en del avskalling og overløping. Til sammen har omtrent 40 nettverk vært operative på ett eller annet tidspunkt.

Hvert nettverk fikk tildelt en såkalt nettverksveileder fra KS. Denne personen hadde ansvar for å tilrettelegge nettverkssamlingene, blant annet ved å fremskaffe og presentere data samt å lede diskusjonene. Kommunene ble presentert for ulike typer sammenligninger, både mellom kommunene i nettverket, og mellom disse og gjennomsnittlige og beste score i henholdsvis landet og de respektive KOSTRA-grupper (SSBs gruppering ut fra kommuneøkonomi og størrelse).

Hvert nettverk valgte to eller flere tjenesteområder de ønsket å fokusere på i nettverksarbeidet. Skole og pleie og omsorg ble de hyppigst valgte sektorene, men det var også nettverk som valgte å fokusere på barnehager, barnevern, sosialtjeneste og byggesaksbehandling. Hver kommune sendte opptil åtte personer til nettverkssamlingene. Hvem dette var varierte fra rådmann til mellomledere til ansatte, avhengig av hva som var temaer for den aktuelle samlingen. I samlingene diskuterte kommunene likheter og forskjeller, og kommunene måtte selv legge frem en vurdering av sine tjenester. Ofte ble det også lagt opp til gruppearbeid der kommunene skulle identifisere og vurdere forbedringsmuligheter.

Etter samlinger med diskusjon over ulike KOSTRA-tall, dreide nettverkene fokus mer over mot kvalitet i tjenesteproduksjonen og forholdet mellom ressursinnsats og kvalitet. Dette medførte behov for nye målemetoder, for KOSTRA inneholder ikke slike resultatindikatorer i særlig omfang. Effektiviseringsnettverkene utviklet derfor, i samarbeid med et eksternt fagmiljø, standardiserte bruker- og medarbeiderundersøkelser for de ulike tjenestene. Disse ble gjennomført i kommunene, i hovedsak av kommunene selv. Resultatene ble rapportert inn til KS, og deretter presentert på nye nettverkssamlinger. Ifølge KS hadde 80 prosent av de opprinnelige 143 deltakerkommunene ingen tidligere erfaring med brukerundersøkelser. Prosjektet utviklet også systemer for andre, mer objektive målinger av kvalitet i tjenestene, som målinger av responstid og ulike opptellinger. Disse verktøyene har blitt revidert og videreutviklet underveis i prosjektperioden.

Neste post i prosjektprogrammet var en nettverkssamling for kommunenes rådmenn og ledergrupper. Hovedformålet med denne samlingen var å få dialog om kommunenes egne vurderinger av status, utfordringer og forbedringspotensial på kartlagte tjenester. Før samlingen hadde kommunene

utarbeidet innspill til mål og forbedringer på de respektive tjenesteområdene, og dette ble gjennomgått og kommentert på samlingen. Med utgangspunkt i dette ble det diskutert aktuelle valg av fokusområder for neste fase i prosjektet, den såkalte tiltaks- og iverksettingsfasen, både for den enkelte kommune og for nettverket. Enkelte nettverk konkluderte med at de ville arbeide videre i fellesskap, andre ikke.

Veien videre for nettverkene var i noe mindre grad fastlagt fra Effektiviseringsnettverkens side. Nettverksveilederne hadde ansvar for at det ble utarbeidet en prosjektplan for det eventuelle videre arbeidet i nettverket, men det sentrale i denne fasen var de tiltak og endringsprosesser som kommunene selv ville iverksette, som følge av erfaringene fra kartleggingsfasen. Det ble lagt opp til nettverksamlinger med utveksling av erfaringer og gode eksempler fra dette arbeidet. Hensikten var at kommunene også i denne fasen skulle lære av hverandre.

Se KS (2004) og Fürst og Høverstad (2004) for en mer inngående redegjørelse for prosjektets verktøy og for gjennomføringen av nettverkssamlingene. Blant annet beskrives det der hvordan prosjektets samlinger var delt inn i oppstartsamling, tjenestesamlinger og sluttsamling.

## 4 RESULTATER AV EFFEKTIVISERINGSNETTVERKENE

Dette kapitlet drøfter den første av de to problemstillingene vi introduserte innledningsvis: Hva er resultatene av Effektiviseringsnettverkene? Har prosjektet gitt nyttige erfaringer og utløst forbedringstiltak i deltakerkommunene? Vi begynner kapitlet med å vise hvordan kommunene har brukt erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene i beslutningsprosesser, der de har håndtert ulike aktuelle spørsmål innen kommunal ledelse og tjenesteyting, i kap. 4.1. Deretter gjør vi rede for forbedringstiltak kommunene har iverksatt som resultat av disse beslutningsprosessene (kap. 4.2), før vi drøfter hvordan dette forbedringsarbeidet henger sammen med deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene (kap. 4.3). Kap. 4.4 oppsummerer denne kartleggingen av resultater. Vi baserer oss på data fra surveyen og informasjon og sitater fra intervjuer i casekommunene.

### 4.1 Bruk av nettverkserfaringer i beslutningsprosesser

En naturlig inngang til spørsmålet om hvilken nytte en kommune har hatt av å delta i et benchmarking-prosjekt som Effektiviseringsnettverkene, er å stille en serie spørsmål av typen: Har kommunen diskutert eller behandlet spørsmål x de siste par årene? Hvis ja, benyttet dere informasjon og/eller erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene i denne prosessen? Hvis ja, på hvilken måte? Vi spurte kommunene om dette i spørreskjemaet som ble sendt ut i forbindelse med denne evalueringen. Figur 1 viser hvorvidt kommunene har brukt erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene i sine håndteringer av et utvalg på tolv aktuelle spørsmål innen kommunal ledelse og tjenesteyting<sup>3</sup>.

“Brukt som del av en beslutningsprosess” er her definert som at informasjon og/eller erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene hadde betydning for at spørsmål x ble tatt opp, og/eller ble lagt fram som del av beslutningsunderlaget og/eller hadde avgjørende betydning for hvilken løsning som ble valgt som resultat av kommunens håndtering av spørsmål x. Dette er en inndeling i ulike roller effektiviseringsnettverkserfaringer kan ha i en beslutningsprosess, og vi kommer tilbake til den i kap. 4.3.

#### 4.1.1 Omfang og eksempler

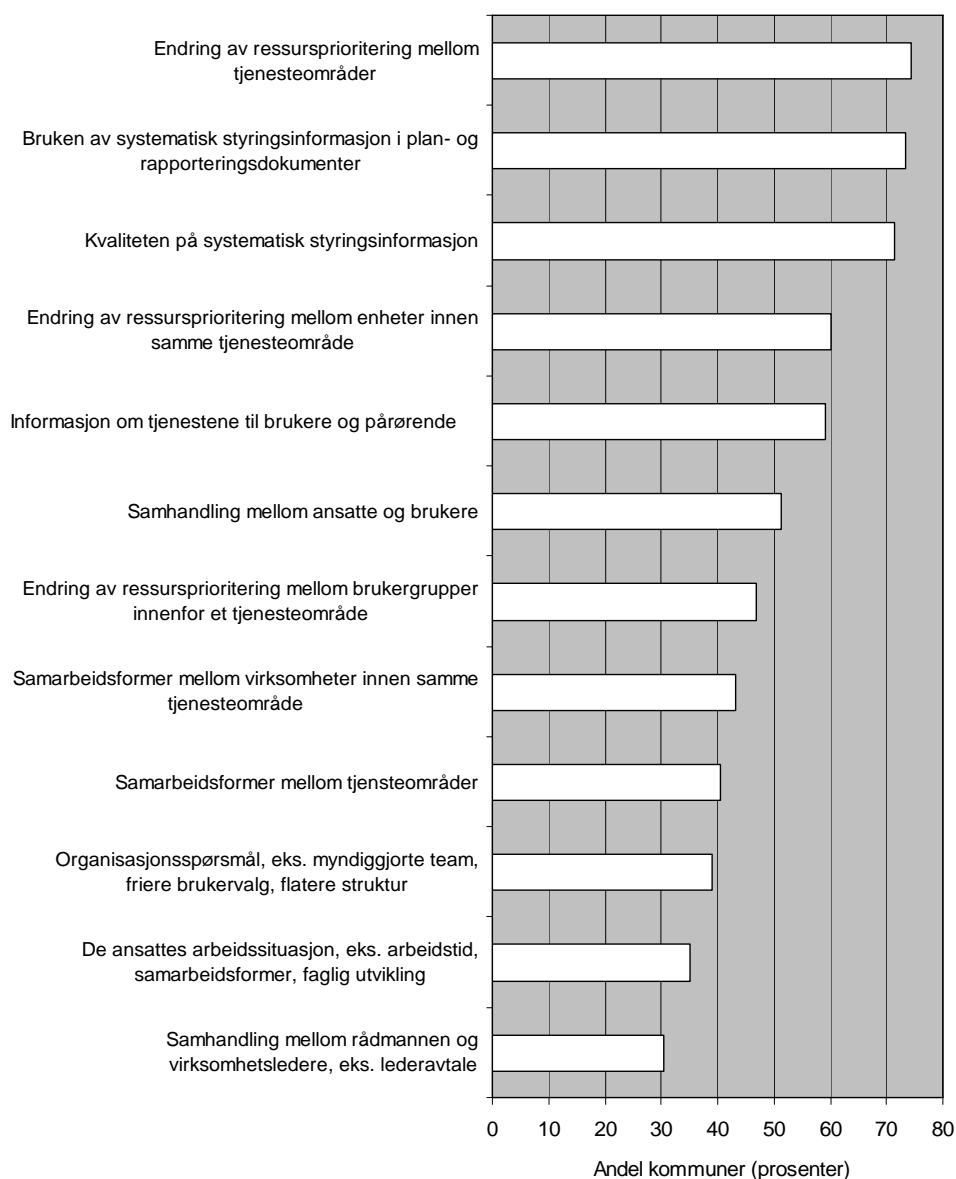
Vi ser av figur 1 at bruken av nettverkserfaringer generelt er svært høy i kommunene, men også at resultatene varierer betydelig mellom de ulike temaene/spørsmålene som ble foreslått i spørreskjemaet. Over 70 prosent av kommunene har brukt erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene til å diskutere endring av ressursprioritering mellom tjenesteområder, kommunens bruk av systematisk styringsinformasjon i plan- og rapporteringsrutiner, samt kvaliteten på denne informasjonen. I den andre enden av skalaen ser vi at færre enn 40 prosent har brukt erfaringene til å håndtere spørsmål som gjelder organisering, de ansattes arbeidssituasjon og samhandling mellom rådmannen og virksomhetsledere. I håndtering av de øvrige nevnte ledelses- og tjenestespørsmålene ser vi at det er omtrent halvparten av kommunene som har brukt erfaringene fra Effektiviseringsnettverkene. Denne variasjonen mellom ulike typer spørsmål er ikke overraskende, og stemmer overens også med funn i tidligere studier av Effektiviseringsnettverkene (Askim 2004).

---

<sup>3</sup> Merk at den nøyaktige formuleringen av de tolv spørsmålene varierte noe mellom skole- og PLO-spørreskjemaene. Se skjemaene i vedlegg 8.2.



Figur 1: Omfang av bruk. Hvor mange kommuner har aktivt brukt erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene til håndtering av ulike spørsmål? Prosentandeler (N=203)



Denne fremstillingen trenger litt kjøtt på beina. Derfor gir tabell 2, som fordeler seg på de neste to sidene, eksempler på kommuners bruk av nettverkserfaringer til håndtering av hver og en av de 12 spørsmålene/temaene fra figuren ovenfor. Tabellen sier også hvilken rolle effektiviseringsnettverkserfaringer primært har spilt i kommunenes håndtering av hvert enkelt spørsmål. Som nevnt skiller vi mellom tre roller. Disse er agendasetting (nettverkserfaringer hadde betydning for at spørsmålet ble tatt opp), underlag (erfaringer ble lagt fram som del av beslutningsunderlaget) og løsningsførende (erfaringer hadde avgjørende betydning for hvilken løsning som ble valgt som resultat av kommunens håndtering av spørsmålet). Siste kolonne i tabellen sier noe om forskjeller mellom de to sektorene vi har undersøkt, skole og PLO.

Tabell 2: Eksempler på nyttiggjøring av nettverkserfaringer, samt rolle i beslutningsprosessen og forskjeller mellom sektorer

Ledelsesspørsmål diskutert i kommunen	Eksempler på bruk av effektiviseringsnettverkserfaringer i kommunens håndtering av temaer	Hvilken rolle i beslutningsprosessen?	Sektorforskjeller i omfanget av bruk?
Endring av ressursprioritering mellom tjenesteområder	I Kvinnherad kommune forteller ordføreren at resultatene og informasjonen har styrket beslutningsgrunnlaget og resultert i at kommunen har flyttet penger fra skolesektoren. Bømlo kommune sier at "resultatene som framkommer i Effektiviseringsnettverkene har vært medvirkende til at det er flyttet ressurser fra pleie og omsorgssektoren til grunnskolesektoren".	Mest som underlag	Mest innen skole, særlig vedr. løsningsførende bruk
Bruken av systematisk styringsinformasjon i plan- og rapporteringsdokumenter	I Levanger kommune sier administrasjonen at "gjennomgangen og kvalitetssikringen av KOSTRA-tallene førte til at disse ble brukt aktivt i diskusjonen om ny skolestruktur og nedleggelse av sentrumsskolen". En surveykommune forteller at erfaringene understøttet igangsetting av et styringssystem med klare mål innen skole.	Mest til agendasetting	Kun små forskjeller
Kvaliteten på systematisk styringsinformasjon	I Øyer sier de at hovedgrunnen til at kommunen valgte å bli med i Effektiviseringsnettverkene, var et ønske om å "vaske" KOSTRA-tallene for PLO for å finne ut hvorfor tjenestene er såpass dyre i forhold til sammenligningskommunene.	Mest til agendasetting	Kun små forskjeller
Endring av ressursprioritering mellom enheter innen samme tjenesteområde	Halden kommune forteller om en endring i ressursbruken mellom områder i skolen. Deltakelsen i effektiviseringsnettverk synliggjorde at de hadde avvik på dekningsgrad for spesialundervisning. Her lå de over de andre kommunene. De satte som mål om å endre praksis og har nå gjennomført dette. GSI-tallene for 2005 viser at Halden ligger på 4,5 prosent, ned fra 8 prosent. Gjennom dette har Halden frigjort en konverteringsressurs på 1 mill kr. En surveykommune sier erfaringene ga "trygghet for at de utnytter ressursene på en god måte".	Mest som underlag	Mest innen PLO, særlig vedr. bruk til agendasetting og som løsningsførende
Informasjon om tjenestene til brukere og pårørende	Da Vega gjennomførte en brukerundersøkelse innen pleie og omsorg, viste det seg å være stor tilfredshet blant brukerne. Svarene fra pårørende viste at de ikke var fullt så fornøyd. Tilfredsheten var dårligere her. Som en følge av dette har de innført tiltak for å bedre dialogen med de pårørende.	Mest til agendasetting	Mest innen PLO
Samhandling mellom ansatte og brukere	Vega kommune har etter deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene etablert en pårørendeforening for PLO. En surveykommune forteller at erfaringene førte til mer elevmedvirkning i lese- og skriveopplæringen, blant annet innføring av individuelle arbeidsplaner for ungdomskoleelevene.	Mest til agendasetting	Kun små forskjeller

Tabell 2 forts.: Eksempler på nyttiggjøring av nettverkserfaringer, samt rolle i beslutningsprosessen og forskjeller mellom sektorer

Ledelsesspørsmål diskutert i kommunen	Eksempler på bruk av effektiviseringsnettverkserfaringer i kommunens håndtering av temaer	Rolle i besl.-prosessen?	Sektorforskjeller i omfanget av bruk?
Endring av ressursprioritering mellom brukergrupper innenfor et tjenesteområde	Berlevåg kommune: "Resultatene ble brukt i de ordinære driftsmøtene. Analysen viste forbedringspotensialer innen PLO. Når situasjonen ble dokumentert, gikk det an å få til enighet om nedbygging av antall institusjonsplasser og styrking av hjemmetjenesten". En surveykommune forteller at erfaringene ble brukt som underlag i avveining mellom IKS på sykehjemsbygging kontra satsing på utbygging av egen åpen omsorg.	Mest til agendasetting (kun PLO) og som underlag	Mest innen PLO, særlig vedr. bruk til agendasetting
Samarbeidsformer innen samme tjenesteområde	Halden kommune har etter deltakelsen organisert skolene i områder med områderektorer for flere skoler. En surveykommune forteller at de har økt samarbeidet mellom barnehage, skole og bibliotek etter nettverksdeltakelsen.	Mest til agendasetting	Kun små forskjeller
Samarbeidsformer mellom. tjenesteområder	I Kvinnherad kommune forteller ordføreren at resultatene og informasjonen har styrket beslutningsgrunnlaget og resultert i at kommunen har slått sammen flere skoler og barnehager til en enhet. En surveykommune forteller at PLO og kultursektoren nå skal samarbeide om å øke beboernes trivsel.	Mest som underlag	Kun små forskjeller
Organisasjonsspørsmål	I Halden kommune førte deltakelsen endringer i organisering og arbeidsmåter i skolen. De har planer om å innføre trinnledelse, har fritt skolevalg på første trinnet og 60 lærere får kompetanseheving på tilpasset opplæring i arbeidsgrupper. En surveykommune forteller at erfaringene ble brukt i vurderinger av innføring av egenbetalingsordninger i PLO.	Mest til agendasetting	Mest innen PLO, særlig vedr. bruk som underlag
De ansattes arbeidssituasjon, eks. arbeidstid, samarbeidsformer, faglig utvikling	Levanger kommune har plukket opp flere konkrete praktiske tiltak, blant annet ulike nye typer arbeidstidsordninger. Erfaringer fra nettverkene viste at Vega kommune hadde lav andel fagpersonell i PLO. Det medførte bevilgning til utdanning, og at 10-15 fagpersoner har kommet til i denne perioden. Årsmeldingen skal tydeliggjøre endringer i kompetanse. En surveykommune forteller at erfaringene fra nettverket ga grunnlag for endringer i hvordan skolelederne jobber, blant annet bedre oppfølging fra rektorene og et system for "skolevandring".	Mest til agendasetting	Mest innen PLO
Samhandling mellom rådmannen og virksomhetsledere	Øyer kommune sier at deltakelsen bidro til at kommunen vil benytte bruker- og medarbeiderundersøkelser, og til at de nå bedre kan bruke KOSTRA-tallene og forklare bakenforliggende årsaker. En sektorsjef i en surveykommune forteller at han har funnet data fra nettverkene som "meget nyttige i styringsdialogen med skolelederne", for eksempel til drøfting av sammenhengen mellom ressurser, motivasjon og faglige resultater.	Mest som underlag	Mest innen skole, særlig vedr. løsningsførende bruk

Vi skal ikke bruke plass på å tolke innholdet i tabell 2 her. Hovedhensikten var å illustrere kategoriene som vil følge oss gjennom rapporten, og disse eksemplene skulle tale for seg selv. Spørsmålene om hvilken rolle erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene har spilt i kommunenes beslutningsprosesser, og spørsmålet om sektorforskjeller, drøftes nærmere senere i rapporten.

La oss nå ta resonnettet et skritt videre, og si at de tolv spørsmålene fra figur 1 og tabell 2 kan plasseres i tre kategorier, for spørsmål av henholdsvis strategisk, strukturell og praktisk orientering. En slik aggregering av materialet legger grunnlag for å si noe mer generelt om i hvilke sammenhenger, og til hvilke formål kommunene bruker erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene. Dermed kan vi også indirekte si noe om hvem i kommunen som har størst nytte av deltakelsen.

#### 4.1.2 Håndtering av strategiske, strukturelle og praktiske spørsmål

Med "strategiske spørsmål" mener vi de mer overordnede spørsmål innenfor kommunal tjenesteyting, som prioriteringer mellom ulike formål. Dette er spørsmål vi gjerne forbinder med politikeres og rådmannens hovedansvar. Fra Figur 1 over har vi plassert følgende fire spørsmål i denne kategorien:

- Endring av ressursprioritering mellom tjenesteområder;
- endring av ressursprioritering mellom virksomheter/enheter innen samme tjenesteområde;
- endring av ressursprioritering mellom ulike brukergrupper innenfor et tjenesteområde; og
- samarbeidsformer mellom tjenesteområder.

Med "strukturelle spørsmål" mener vi spørsmål om organisering og rutiner for planlegging og rapportering på kommune- og/eller sektornivå. Dette forbinder vi gjerne med rådmannens og sektorledernes ansvarsområde. Fra Figur 1 har vi plassert følgende fire spørsmål i denne kategorien:

- Organisasjonsspørsmål;
- samarbeidsformer mellom virksomheter innen samme tjenesteområde;
- kvaliteten på systematisk styringsinformasjon
- bruken av systematisk styringsinformasjon i plan- og rapporteringsdokumenter.

Med "praktiske spørsmål" tenker vi på organisering og strukturering av de mer bruker- og/eller ansatt-nære forhold. Dette er spørsmål vi gjerne forbinder med virksomhetsledernes og dels sektorledernes ansvarsområde. Fra Figur 1 har vi plassert følgende fire spørsmål i denne kategorien:

- De ansattes arbeidssituasjon;
- samhandling mellom ansatte og brukere;
- samhandling mellom rådmannen og virksomhetsledere; og
- informasjonsflyt om tjenestene til brukere og pårørende.

Tabell 2 ovenfor ga eksempler som viser hvordan kommuner har nyttiggjort seg erfaringer til håndtering av hver enkelt av de 12 spørsmålene som her er plassert i tre grupper. De 12 er naturligvis bare et utvalg spørsmål blant mange mulige. Utvalget er imidlertid gjort på bakgrunn av god kjennskap til kommunal ledelse og tjenesteyting, og etter gjentatte runder med drøftinger blant annet med nettverksveilederne. Vi mener derfor at de respektive spørsmålsbatteriene er brukbare indikatorer for det som i dag forbindes med strategiske, strukturelle og praktiske spørsmål innen kommunal tjenesteyting; spørsmål i hvis behandling det er grunn til å tro at kommunene vil kunne ha benyttet seg av nettverkserfaringer<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Erfaringer fra undersøkelsesprosessen tyder på at utvalget av spørsmål er relativt godt. Det er lite som kom fram i intervjuene eller i surveyen (åpne felt) som ikke kan innplasseres under en av de 12 spørsmålene vi har ført opp.

Vi stiller så spørsmålet: Til hvilke av disse tre formålene har kommunene i størst grad gjort seg nytte av nettverkserfaringene? Tabell 3 viser fordeling av indeksscore for kommunenes bruk av nettverkserfaringer til håndtering av disse tre typene spørsmål.<sup>5</sup> Tabellen viser i hovedsak tre ting. For det første kan vi slå fast at det er svært få kommuner som ikke har brukt erfaringene fra deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene til noe som helst. Andelen kommuner som har nyttiggjort seg erfaringene er omtrent 85 prosent for strategiske og strukturelle spørsmål og drøyt 70 prosent for praktiske spørsmål.

*Tabell 3: Kommunenes nyttiggjøring av nettverkserfaringer til håndtering av spørsmål av strategisk, strukturell og praktisk art. Prosentandeler kommuner. Antall kommuner i parentes. (N=203).*

Type spørsmål	Ingen bruk	Noe bruk	Høy bruk
<i>Strategiske spørsmål</i>	14% (27)	75% (151)	12% (24)
<i>Strukturelle spørsmål</i>	15% (31)	71% (144)	14% (29)
<i>Praktiske spørsmål</i>	28% (56)	62% (126)	11% (22)

For det andre ser vi at det for alle tre typer spørsmål er en opphopning rundt "noe" bruk. Kun drøyt 10 prosent av kommunene har gjort seg gjennomgående høy bruk av nettverkserfaringene, enten det er snakk om strategiske, strukturelle eller praktiske spørsmål.

For det tredje ser vi at bruken av nettverkserfaringer er lavest når det gjelder håndtering av de såkalte praktiske spørsmålene innenfor kommunal ledelse og tjenesteproduksjon, dvs. de mer bruker- og ansatt-nære forhold. Det betyr at kommunene har hatt noe større nytte av Effektiviseringsnettverkene når de skal håndtere mer overordnede ledelsesspørsmål; spørsmål vi gjerne forbinder med rådmannens og politikernes hovedansvar.

At nivået på bruk er så høyt for denne typen spørsmål er ikke overraskende sett i lys av tidligere undersøkelser. Blant annet finner Merok Paulsen (2003) at når det gjelder strukturelle spørsmål er det "et robust og entydig funn at nettverkssamlingene har hevet den metodiske og analytiske kompetansen, både i forhold til KOSTRA, men også i forhold til å planlegge, gjennomføre og analysere målinger av opplevd bruker kvalitet".

#### **4.1.3 Implikasjon: Nyttig for hvem?**

På spørsmål om hvem i kommunen som har vært "aktivt involvert i nyttiggjøring av erfaringene fra kommunens deltakelse i Effektiviseringsnettverkene", sier 86 prosent av kommunene i surveyen at rådmannen var med, mens bare 50 prosent sier politikerne. Det indikerer at rådmenn i større grad enn politikere oppfatter Effektiviseringsnettverkene som nyttig. Våre intervjuer i casekommunene støtter dette. De aller fleste respondentene sier det er de administrative lederne som har hatt størst nytte av Effektiviseringsnettverkene.

Samtidig kan vi slå fast at både politikere og rådmenn trengte noe tid før de så det som relevant og nyttig å involvere seg i dette. Og politikerne har hatt den bratteste læringskurven. En sammenligning med funn i Askim (2004), basert på en spørreundersøkelse høsten 2003, viser at både rådmannsinvol-

<sup>5</sup> Se redegjørelse for indekskonstruksjonen i vedlegg 8.1. I tabell 3 er "noe bruk" 1-6 indekspoeng og "høy bruk" er 7-12 indekspoeng.

vering og politikerinvolvering har økt betraktelig på to år. Andelen kommuner som har involvert rådmannen i nyttiggjøring av nettverkserfaringene, økte fra 33 til 86 prosent fra 2003 til 2005, og andelen som har fått involvert politikerne har økt fra 7 til 50 prosent. Når det er sagt, er det også verdt å merke seg at gapet mellom rådmanns- og politikerinvolvering ser ut til å være en vedvarende situasjon.

Men tabell 3 modifiserer inntrykket av Effektiviseringsnettverkene som et primært administrativt verktøy. 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. Eksempler brukt ulike steder i rapporten illustrerer dette. Se for eksempel tabell 2 ovenfor. Når bare 50 prosent av kommunene sier de har aktivt involvert politikerne i nyttiggjøring av erfaringene fra Effektiviseringsnettverkene, er dette altså bare delvis riktig. Langt flere har brukt erfaringene til politiske formål.

Virksomhetslederinvolveringen er gjennomgående høy. I vårt materiale sier 94 prosent av kommunene at de har involvert virksomhetslederne aktivt i nyttiggjøring av erfaringene fra kommunens deltakelse i Effektiviseringsnettverkene. Nettverksarbeidet er altså tydelig relevant og nyttig for kommunens mellomledere. Dette stemmer overens med funn i tidligere undersøkelser (Askim 2004 og KS 2004).

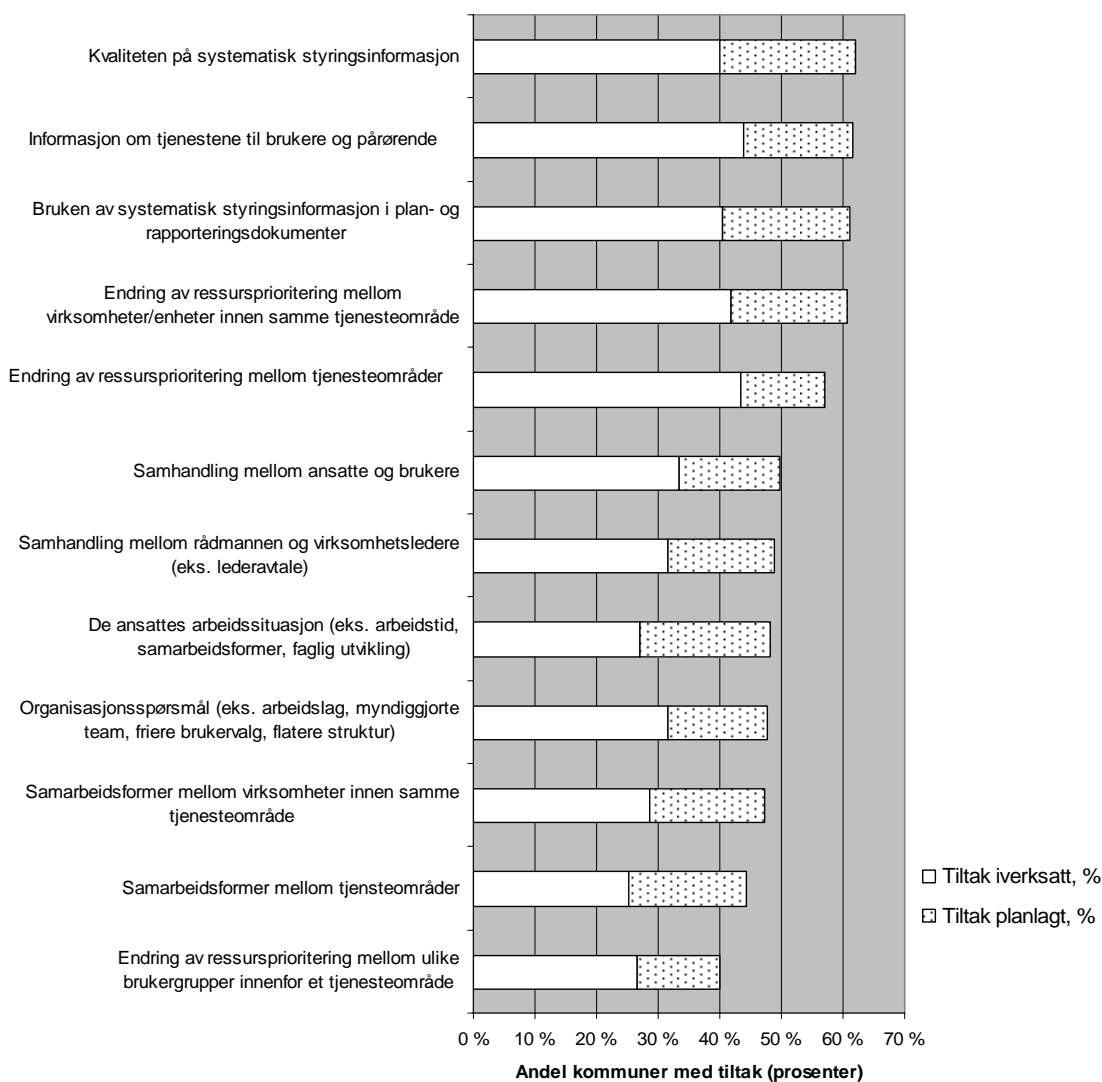
Et annet "hvem er Effektiviseringsnettverkene nyttig for"-spørsmål er hvorvidt det er forskjell mellom de to undersøkte sektorene, skole og pleie og omsorg, i graden av bruk av nettverkserfaringer. Sitatene vi har brukt som illustrasjoner, viser at begge sektorene har nytt godt av Effektiviseringsnettverkene. Likevel viser våre analyser at nyttiggjøringen er noe større innenfor pleie og omsorg. Størst er differansen når det gjelder håndtering av praktiske spørsmål og når det gjelder hvorvidt Effektiviseringsnettverkene satte spørsmål om forbedring på agendaen i kommunen. Der er vi at erfaringsbruken er signifikant høyere innenfor pleie og omsorg enn i skolen, også kontrollert for en rekke andre faktorer. Se mer om dette i kapittel 5.4.

## 4.2 Forbedringstiltak i deltakerkommunene

Vi går nå over fra kommunenes bruk av effektiviseringsnettverkserfaringer i beslutningsprosesser, til å se på hva som kom ut av disse prosessene. Har kommunene truffet tiltak for å forbedre seg? I surveyen gikk det samme batteriet av tolv aktuelle kommunale spørsmål igjen i de ulike delene av spørreskjemaet. Etter å ha besvart spørsmål om hvorvidt kommunen hadde brukt erfaringer og data fra Effektiviseringsnettverkene i en eventuell behandling av disse spørsmålene, kom følgende spørsmål: "Hvis utfallet av behandlingen ble at kommunen skulle gjøre endringer: Har kommunen iverksatt tiltak for å realisere dette?".

Figur 2 viser hvordan svarene fordelte seg mellom de tolv spørsmålene som ble listet opp. Figur 2 skiller mellom kommuner som svarte at "ja, tiltak er iverksatt" for å realisere forbedringer på det aktuelle temaet, og kommuner som svarte "ikke ennå, men det foreligger konkrete planer om tiltak". Figuren viser at forbedringsarbeidet i effektiviseringsnettverkskommunene er aktivt. Mellom 40 og 60 prosent av kommunene har iverksatt eller planlagt forbedringstiltak på hver og en av de tolv fremsatte spørsmålene/temaene.

Figur 2 Iverksatte og planlagte forbedringstiltak i kommunene. Prosentandeler kommuner (N=203)



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 av kommunene, dvs. 60 prosent av de som har svart på vår undersøkelse, planlagt eller iverksatt forbedringer. Intervjuene i case-kommunene gav oss flere eksempler på hvordan nettverksdeltakelsen har gitt forbedringer med hensyn til kommunens styringsinformasjon.

- I Lavangen kommune viser de til at de nå bruker sammenligningsdata mer aktivt som styringsinformasjon for politikerne i forbindelse med budsjettprosessen. Kommunen har en egen sameskole som gir utslag på tallene. Synliggjøring av denne sammenhengen med tall fra Effektiviseringsnettverkene har ført til at politikerne bevisst har ønsket å beholde fulldelt skole.
- I Kvinesdal hadde hele kommunestyret to temadager (april 2004, april 2005) som en forberedelse til budsjettprosessen. Deler av disse temadagene hadde med arbeidet i nettverket å gjø-

re, spesielt innen pleie- og omsorg. Dette gjaldt anvendelse av brukerundersøkelser og KOSTRA-tall. I følge våre informanter fra Kvinesdal har dette bidratt til en bevisstgjøring i hele kommunestyret, og til at KOSTRA-tallene har vært brukt som styringsinformasjon. Det kom fram ting i debatten i kommunestyret som gjør at kommunen tenker nye tanker om organisering og bruken av ressurser i sektoren”.

Vi ser av figuren at det også er svært mange kommuner som har foretatt eller som planlegger endringer i prioriteringer, både mellom tjenesteområder eller mellom enheter innenfor samme tjenesteområde. Det er omtrent 110 kommuner som har iverksatt, eller planlegger å iverksette denne typen tiltak. Også her gav case-intervjuene oss flere eksempler på forbedringstiltak.

- I følge administrasjonen i Øyer kommune var motivasjonen for kommunens deltakelse i Effektiviseringsnettverkene en dyr pleie og omsorgstjeneste. Hva kan vi gjøre med dette? Saken var derved allerede satt på dagsorden. Resultatet av arbeidet i nettverket var at alle de tre avdelingene innen pleie og omsorg har fått budsjettnedskjæringer som er forholdsvis større enn de øvrige sektorene.
- I Løten kommune viste sammenlikningen i 2003 at de drev sine pleie og omsorgstjenester nær billigst i Norge, mens man brukte noe mer enn gjennomsnittet på skoler og administrasjon. Målt effektivitet og målt kvalitet ble aktivt brukt i beslutningsprosessen for ressursfordelingen mellom sektorene. Ved budsjettbehandlingen har pleie og omsorg blitt skånet fra kutt og heller fått noe økte ressurser de siste to år, mens skole og administrasjon har måttet ta en større del av budsjettkuttene.

Vi ser videre av Figur 2 at forbedringsinnsatsen er noe mindre omfattende når det gjelder for eksempel kommunenes rutiner og former for samarbeid mellom tjenesteområder og mellom enheter innenfor samme tjenesteområde. Men også på dette området er det omtrent 90 kommuner som viser til planlagte eller iverksatt tiltak.

Fremstillingen og diskusjonen her har vist at deltakerkommunene har drevet mye forbedringsaktivitet. Men hva er sammenhengen mellom kommunenes deltakelse i Effektiviseringsnettverkene og disse forbedringene?

#### 4.3 Hvordan henger Effektiviseringsnettverkene sammen med forbedringsaktivitet?

Vi har funnet i vårt materiale at det er både direkte og mer indirekte sammenhenger mellom deltakelse i Effektiviseringsnettverkene og forbedringsaktivitet og forbedringstiltak i kommunene. I tabell 4 under har vi summert opp omfanget og illustrert med eksempler.



Tabell 4 Fra nettverksdeltakelse til forbedring: Hva er sammenhengen? Type sammenheng, omfang og eksempler.

Type sammenheng mellom deltakelse i Effektiviseringsnettverkene og forbedringsaktivitet	Omfang av denne typen sammenheng <sup>6</sup> . Prosentandeler kommuner (N=203)	Illustrerende eksempler fra casekommunene (utdypes nedenfor).
<i>Direkte sammenheng - løsningsførende</i>	Stort omfang: 4 % av kommunene Noe omfang: 41 %	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lese og skriveutviklingsplan i Søgne</li> <li>• Arbeidstidsordninger i Levanger</li> <li>• Valg av satsingsområder i Lavangen</li> </ul>
<i>Indirekte – til å sette forbedringsmuligheter på agendaen</i>	Stort omfang: 24 % Noe omfang: 53 %	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mobbing i skolen i Kvinnherad</li> <li>• Endringer i bemanninga innafor PLO i Kvinesdal</li> <li>• Løfte fram skole som viktig tema i Lavangen</li> </ul>
<i>Indirekte – brukt som beslutningsunderlag</i>	Stort omfang: 21 % Noe omfang: 57 %	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Endring i prioriteringer mellom områder i Øyer</li> <li>• Som bakgrunn for ressurstildelingen i Løten</li> <li>• I forbindelse med budsjettarbeidet i Kvinesdal</li> </ul>

#### 4.3.1 Direkte sammenheng

Vi spurte i surveyen om erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene hadde hatt avgjørende betydning for hvilken løsning som ble valgt, som resultat av kommunens håndtering av spørsmål x (tolv separate spørsmål, jamfør ovenfor). Tabell 4 viser at over 40 prosent, dvs. i overkant av 80 kommuner rapporterer at dette har skjedd i beslutningsprosesser i deres kommune. Drøyt fire prosent sier at det har vært tilfelle i betydelig eller stort omfang. Intervjuene i casekommunene gav oss flere gode eksempler på en direkte sammenheng mellom nettverksdeltakelse og forbedringstiltak.

- I Søgne sier administrasjonen at ting ble tydeliggjort i effektiviseringsnettverket og gjorde de mer bevisste. Det ble "avslørt" at kommunens elever presterte dårlig på leseferdigheter. Det var virkelig en vekker for kommunen, og det ble iverksatt en lese- og skriveutviklingsplan på alle skolene. Allerede etter kort tid kunne en merke faktisk endring i ferdighetene hos de yngste elevene. En skole begynte med 20 minutters stillelesning. Små tiltak – stor effekt.
- Administrasjonen i Levanger viser til at de har plukket opp flere konkrete praktiske tiltak gjennom deltakelsen i nettverket. De nevner at ulike typer arbeidstidsordninger, aktivitetstilbud for gamle, innføring av styringssystemet Notus i pleie- og omsorg og ordningen med individuell plan er et resultat av Effektiviseringsnettverkene.
- I Lavangen har kommunestyret vedtatt satsingsområde for skole i Lavangen som en direkte følge av sammenlikningsdata fra nettverkene. Disse områdene er IKT, mobbing, sosial kompetanse, brukermedvirkning og samarbeid mellom heim og skole.

<sup>6</sup> Se redegjørelse for indeksen i vedlegg 8.1. I tabell 4 er "noe omfang" 1-6 indekspoeng, og "stort -" 7-12 poeng.

### 4.3.2 Indirekte sammenheng

En type indirekte sammenheng er der deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene gjorde at et spørsmål, det være seg av strategisk, strukturell eller praktisk art, kom på agendaen i kommunen. Men når det så kom til at det skulle tas en beslutning om hvor veien videre skulle gå, var de avgjørende argumenter og hensyn ofte uavhengige av det som kom opp i nettverkene. Vi kan kalle dette bruk til *agendasetting*. Tidligere studier har antydnet at Effektiviseringsnettverkene har hatt en agendasettende effekt, men det har ikke vært dokumentert i samme bredde som her.

Tabell 4 viser at det er tett opp til 80 prosent, dvs. over 160 kommuner som rapporterer at Effektiviseringsnettverkene var viktig for at et spørsmål ble satt på agendaen. En fjerdedel av kommunene oppgir at dette har skjedd i stort omfang. Noen eksempler fra våre casekommuner kan bidra til å illustrere denne typen sammenheng mellom deltakelse i Effektiviseringsnettverkene og fornyelses- og effektiviseringsarbeid:

- I Kvinnherad fortalte de at brukerundersøkelsen i 2002 avdekket at de ikke lå så godt an på området mobbing som de trodde. Dette ble et satsingsområde, og de skolene som valgte å ta tak i dette, viste bedre resultater i neste undersøkelse..
- I Kvinesdal ga deltakelsen i nettverkene grunnlag for å stille spørsmål: Hvordan er vi organisert, sammenlignet med de andre? Hvorfor ligger kommunen høyt på antall sykehjemsplasser, sammenlignet med andre kommuner? Hva gjør andre som ikke vi gjør? Det er nå sju nye ansatte i pleie- og omsorg, men med lavere kostnader for kommunen. Vi har i planprosessen gjennomført studieturer til Re og Hurum kommuner, for å se på hva de har gjort."
- Deltakelse i nettverk og sammenligningsdata har ført til at skole er løftet fram som et tema i Lavangen. Særlig blant politikerne er det en større oppmerksomhet om skole som er en direkte følge av sammenligningsdata fra nettverkene. Nettverket har vært viktig for oss for å kunne forklare hvorfor tallene er som de er, og sammenligningsdata har vist at det er dyrt å drive skole.

En annen type indirekte sammenheng mellom effektiviseringsnettverksdeltakelse og forbedringer er der kommunen hadde et spørsmål på agendaen fra før, men at informasjon og erfaringer som effektiviseringsnettverksdeltakelsen førte med seg, ble brakt inn som del av beslutningsunderlaget i kommunens behandling av spørsmålet. Vi kan kalle dette bruk som *beslutningsunderlag*. Denne typen nyttiggjøring av nettverkserfaringene er i tidligere undersøkelser dokumentert i form av at styringsinformasjonen fra nettverkene har blitt koblet mot et gjennomgripende målstyringsystem i kommunene (Først og Høverstad 2004).

Tabell 4 viser at det er i overkant av 160 kommuner (78 prosent) som sier at informasjon og resultat fra Effektiviseringsnettverkene har vært brukt som beslutningsunderlag for ulike typer spørsmål. 20 prosent av kommunene rapporterer at dette er tilfelle i et stort omfang. Noen eksempler på dette fra våre casekommuner er:

- I følge administrasjonen i Øyer kommune var motivasjonen for kommunens deltakelse i Effektiviseringsnettverkene en dyr pleie og omsorgstjeneste. Hva kan vi gjøre med dette? Saken var derved allerede satt på dagsorden. Resultatet av arbeidet i nettverket var at alle de tre avdelingene innen pleie og omsorg har fått budsjettnedskjæringer som er forholdsvis større enn de øvrige sektorene

- I Løten mener de at data fra Effektiviseringsnettverkene og utarbeidelse av data også på andre sektorer i høy grad har blitt brukt i beslutningsprosessen og påvirket utfallet. Man har vært gjennom en omstillingsprosess og har laget systemer for å lage prognoser for den økonomiske utviklingen. Sammenlikningen viste at Løten i 2003 drev sine pleie og omsorgstjenester nær billigst i Norge, mens man brukte noe mer enn gjennomsnittet på skoler og administrasjon. Målt effektivitet og målt kvalitet ble aktivt brukt i beslutningsprosessen for ressursfordelingen mellom sektorene. Ved budsjettbehandlingen har pleie og omsorg blitt skånet fra kutt og heller fått noe økte ressurser de siste to år, mens skole og administrasjon har måttet ta en større del av budsjettkuttene.
- I Kvinesdal har hele kommunestyret hatt to temadager (april 2004, april 2005) som en forbedring til budsjettprosessen. Temadagen hadde delvis med arbeidet i nettverket å gjøre, spesielt innen pleie- og omsorg. Dette gjaldt anvendelse av brukerundersøkelser og KOSTRA-tall. Dette har bidratt til en bevisstgjøring i hele kommunestyret, og til at KOSTRA-tallene har vært brukt som styringsinformasjon. Det kom fram ting i debatten i kommunestyret som gjør at kommunen tenker nye tanker om organisering og bruken av ressurser i sektoren".

#### 4.3.3 Refleksjoner om årsaker, sammenhenger og synergier

Drøftingen av ulike typer sammenheng mellom deltakelse i Effektiviseringsnettverkene og forbedringsarbeidet i den enkelte kommune, gjenspeiler hvor vanskelig det generelt er å identifisere klare årsak-virkning-forhold i kommuner og andre organisasjoner. Intervjuene i casekommunene, og ikke minst kommunenes svar i surveyens kommentarfelt ("Har du kommentarer til undersøkelsen"), viser at det å "se gjennom" denne kompleksiteten ikke bare er et spørsmål om skarpheten i evaluatorerens blikk. Det er vanskelig også for kommunene selv å skille ulike bidrag fra hverandre. Vi inkluderer et knippe sitater fra surveyen som beskriver denne kompleksiteten på en treffende måte:

"Det er ikke mulig å si at tiltakene er et resultat av Effektiviseringsnettverkene. Men Effektiviseringsnettverkene er meget nyttige redskaper og til stor hjelp for selvanalyse. Vi får også hjelp til å bearbeide data, og konsulentene har hatt høy kompetanse på KOSTRA tolkning".

"Aukra kommune er inne i en generell omstillingsprosess. Det er vanskelig å skille hva som kommer av hva".

"Mange prosessar går parallelt. Der er vanskeleg å skilja kva som er direkte følge av nettverksarbeidet."

"Grunnskolen er i sterk endring kontinuerlig, og det er vanskelig å relatere endringer tilbake til enten Clemet eller eff.nettverk, org.trender, nye sentrale planverk eller bare tidsånden. Slik blir [kommunens svar på surveyen] upresise, da spørsmåla krever mer stringens enn det vi kan gi."

"Vårt arbeid innenfor Effektiviseringsnettverkene kan ikke sees isolert fra en utviklingsprosess som vi er inne i - og som startet før vi deltok. Deltakelse kom vel heller som en følge av denne prosessen. Vi er svært bevisste på hvorfor vi deltar og hva vi skal bruke nettverkene til. Det dette hjelper oss med, er å holde fokus på de viktige tingene og å "tale med mer tyngde" når vi uttaler oss om kvalitet og ressursbruk".

Sitatene illustrerer utfordringen med å sette fingeren rett på årsakspilene, men de viser samtidig at det utvilsomt er sammenheng mellom deltakelse i Effektiviseringsnettverkene og forbedringstiltak på kommunenivå. Det er tydelig at Effektiviseringsnettverkene har greid å skape synergier med annet forbedringsarbeid som pågår i kommunene. Et sitat fra Vega kommune illustrerer dette:

"Kommunen har de siste årene gjennomført relativt store endringer i pleie- og omsorgssektoren. Samtidig som kommunen har deltatt i effektiviseringsnettverk har vi jobbet med utvikling av virksomhetsplan på området og et omfattende arbeidsmiljøprosjekt. Av endringer i denne perioden kan nevnes pårørendeforening, engasjering av frivillige etablering av nattjeneste i hjemmetjenesten, ansettelse av kommunal fysioterapeut og fokus på informasjon til bruker og pårørende. Det er vanskelig å si at alt kan tilbakeføres til kommunens deltakelse i Effektiviseringsnettverkene. Det har vært mange prosesser. Men Effektiviseringsnettverkene har gitt oss "driv" og gjort oss mer nysgjerrig, slik at vi prøver ting. Lederne har blitt tryggere og dermed mer synlig og blitt et team. Det oppleves som positivt og smitter over på personalet. Deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene har gitt gode synergieffekter".

#### 4.4 Oppsummering om resultater

Bruken av nettverkserfaringer er generelt høy i kommunene. Med "bruk" forstår vi altså at informasjon og erfaringer fra nettverkene er nyttiggjort i en beslutningsprosess i kommunen. Resultatene varierer betydelig mellom de ulike temaene/spørsmålene som ble foreslått i vårt spørreskjema. Det er særlig i forbindelse med behandlingen av strukturelle (organisatoriske) og strategiske (politiske) spørsmål at Effektiviseringsnettverkene er nyttige. Det er f.eks. over 70 prosent av kommunene, dvs. nærmere 150 kommuner som 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 brukernære praktiske 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 politisk vanskelige prioriteringsdiskusjoner.

Det er høy forbedringsaktivitet blant kommunene som deltar i Effektiviseringsnettverkene. Vi har undersøkt forbedringsinnsats på tolv sentrale og aktuelle temaer innen kommunal ledelse og tjenesteproduksjon, og på samtlige er det mellom 40 og 60 prosent av kommunene som har iverksatt og/eller planlagt konkrete forbedringstiltak. Aller mest forbedringsaktivitet er det på kvaliteten og bruken av systematisk styringsinformasjon, samt på kommunenes rutiner for informasjon om tjenestene til brukere og pårørende.

Alle disse forbedringstiltakene kan selvsagt ikke tilbakeføres 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 over 90 kommuner, det vil si 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. Dette betyr at vi, i tillegg til indirekte effekter og synergieffekter i stort monn, har funnet et betydelig omfang av det vi anser for å være en direkte sammenheng mellom nettverksdeltakelse og forbedringsarbeid.

Noen vil kanskje stusse over at vi bruker "forbedringstiltak" som fellesbetegnelse for den varierte kurven av tiltak kommunene tenker på, når de har besvart surveyen. Illustrasjonene i rapporten viser at

kommunene identifiserer som forbedringstiltak alt fra nedleggelse av skoler, via oppgraderinger av ulike sider ved pleie- og omsorgstilbudet, til forbedringer av for eksempel rutiner for informasjonsflyt. For å ta skolenedleggelse som eksempel: Når en kommunes politiske og administrative ledelse med skjelvende klubbe bestemmer seg for å legge ned en "uforholdsmessig dyr" skole, er dette noe de gjør for å gjøre ting bedre for kommunen. Hva som blir bedre, varierer fra en situasjon til en annen. Enkelte steder kan hensikten være å få en bedre fungerende skolestruktur, andre steder å flytte ressursene til en annen sektor der de trengs enda mer, og atter andre steder å få en bedre kommuneøkonomi. En oppgradering av omsorgstilbudet kan på sin side isolert sett gjøre tjenestene dyrere å produsere, men i den situasjonen kommunen står er det like fullt en forbedring. Vårt poeng er at alle disse tiltakene er "forbedringer" sett fra den enkelte kommunes ståsted.

## 5 JAKTEN PÅ SUKSESSFaktorER - HVA KAN VI LÆRE AV DE BESTE?

Mens forrige Kapittel beskrev hvilken nytte kommunene har hatt av å delta i Effektiviseringsnettverkene, tar vi her tak i det faktum at den realiserte nytten varierer en del mellom kommunene. Vi spør: 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?

Denne problemstillingen er mer utviklingsorientert enn forrige kapittels kartlegging av resultater. Spørsmålet om hva vi kan lære har overføringsverdi for videre arbeid i Effektiviseringsnettverkene og for andre utviklingsprosjekter med nettverkstilnærming. Med lærdom tenker vi for det første på kunnskap om hva kommuner som deltar i nettverksarbeid nå og i fremtiden bør gjøre for å få størst mulig nytte av deltakelsen. Men vi tenker også på hvilke lærdommer KS og andre tilretteleggere kan lære om spørsmål som hvordan best mulig konfigurere nettverk, og hva slags krav de bør stille til kommunene hva gjelder for eksempel intern organisering av deltakelsen.

Spørsmålet er altså - hvorfor lærer noen mye mens andre lærer mindre? Hva kjennetegner de kommunene som har fått mest ut av deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene? Vi har sett etter forklaringer/suksessfaktorer på tre plan. Det første er på nettverksnivå. Er det forhold ved konfigureringen eller ledelsen av nettverket som har gjort at en kommune har fått mye eller lite ut av deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene? Videre har vi sett etter suksessfaktorer på kommunenivå: Kan vi finne mønstre på kommunenivå som forklarer forskjeller i læringsutbytte? Det tredje spørsmålet er om det er forhold ved de involverte individer som kan ha betydning.

For å svare på dette spørsmålet har vi brukt to metodiske tilnærminger som sammen utgjør en metodisk gripetakmanøver. På den ene har vi gjort multivariate regresjonsanalyser på surveymaterialet, koblet med annen foreliggende statistikk på kommunenivå. Det vi søker å forklare variasjon i, det vil si den "avhengige variabelen" i den statistiske analysen, er hvilken nytte kommunen har hatt av å delta i Effektiviseringsnettverkene. På den andre siden har vi foretatt dypdykk i et utvalg på 15 "best case"-kommuner. Casestudiene er nærmere beskrevet i kap. 2.2, men la oss minne om at disse ble valgt ut på grunnlag av deres svar på surveyen. De 15 kommunene er suksesscase i den forstand at de har fått veldig mye ut av deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene. Tanken bak denne gripetakmanøveren er at det åpenbart er interessant å se hva som kjennetegner "de beste", men at det samtidig er for sårbart å trekke konklusjoner om hva som er "lurt" å gjøre kun på grunnlag av casestudiene.

Tabell 4 nedenfor viser resultatene av de multivariate regresjonsanalysene vi har foretatt på surveymaterialet, koblet med foreliggende statistikk på kommunenivå, som økonomidata fra KOSTRA, demografidata fra SSBs statistikkbank og politikkdata fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD)<sup>7</sup>. Se kap. 2.2 for en nærmere redegjørelse for surveyen. Målet på hvilken nytte kommunen har hatt av å delta i Effektiviseringsnettverkene er seksdelt. De tre første operasjonaliseringene er indekserte mål på inndelingen fra kap. 4.1, dvs. bruk av nettverkserfaringer til håndtering av strategiske, strukturelle og praktiske spørsmål. De tre neste operasjonaliseringene er indekserte mål på inndelingen fra kap. 4.3, dvs. bruk av erfaringer til agendasetting, som beslutningsunderlag og som

---

<sup>7</sup> Knut-Andreas Christophersen, universitetslektor ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, har bidratt i gjennomføringen av regresjonsanalysen.

direkte førende på løsninger. Vedlegg 8.1 beskriver hver enkelt variabel (datakilde og operasjonalisering) vi har brukt i regresjonsanalysen, slik den fremkommer i Tabell 4<sup>8</sup>.

Regresjonsanalyse er en velegnet metode for analyse av spørsmål som er så komplekse som de som behandles i denne rapporten. Tabellen viser effekten av hver enkelt forklaringsfaktor (uavhengig variabel) kontrollert for effekten av de andre forklaringsfaktorene ("alt annet likt"-tankegang). Dermed kan vi være trygge på at for eksempel rådmannsinvolvering (se mer nedenfor) har en signifikant positiv effekt på kommunenes bruk av erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene, og at dette gjelder enten kommunen for eksempel er stor eller liten, og enten nettverket kommunen deltar i er heterogent eller homogent. Vi tolker resultatene av analysen under diskusjonene i kap. 5.1 – 5.4.

Tabell 4 Resultater av multivariat regresjonsanalyse

Modell	1	2	3	4	5	6
	Strategi	Struktur	Praktisk	Agenda	Underlag	Løsning
Konstant	5,541**	7,979**	3,620**	6,676**	5,110**	3,992**
<i>Nettverksfaktorer</i>						
Nettverkstørrelse	-0,173	-0,197	0,034	-0,119	0,115	-0,379**
Heterogenitet, størrelse	0,014**	0,003	-0,003	0,014*	-0,002	0,000
Heterogenitet, økonomi	0,054	0,148*	0,225**	-0,108	0,352**	0,151*
<i>Kommunefaktorer</i>						
Kommunestørrelse	-0,031	-0,003	-0,016	-0,046	0,003	0,004
Kommuneøkonomi	0,082	-0,031	0,187*	0,037	0,202	-0,051
Styrt av venstresiden	-0,645	-0,555	-0,139	-1,084	0,954	-0,340
Styrt av høyresiden	-1,215	-1,408*	-0,450	-2,060**	1,307	-1,295*
Stabilitet, administrativt	0,412	1,376**	0,411	0,662	0,793	0,453
Stabilitet, politisk	-0,411	-0,276	-0,365	-0,393	0,084	-0,072
Prosjektorgans. av effn.	-0,161	0,309	0,384	-0,203	0,653	0,139
<i>Individuelle faktorer</i>						
Rådmannsinvolvering	0,787	1,249*	1,189*	1,623*	-0,119	1,105
Politikerinvolvering	0,418	1,129**	0,633	0,695	1,405**	0,449
Virksomhetslederinvolv.	-0,811	-1,153	-0,757	-1,609	0,987	-2,265**
Sektor, plo=1, skole=0	0,549	0,001	1,676**	1,156*	0,988	-0,149
R <sup>2</sup> (forklart varians)	,122	,209	,253	,154	,214	,174
N (antall kommuner)	123	127	120	128	128	128

Oppgitte tall er ustandardiserte regresjonskoeffisier

\*: Koeffisienten er signifikant på 10%-nivå,

\*\* : Signifikant på 5%-nivå

<sup>8</sup> Grunnen til at vi ikke har brukt omfanget av iverksatte forbedringstiltak (jmfør kap. 4.2) som avhengig variabel i analysen, er det omtalte problemet med kausalitet mellom nettverksdeltakelse og iverksetting av slike tiltak på kommunenivå.



## 5.1 Faktorer på nettverksnivå

Vi skal begynne med å diskutere hvorvidt egenskaper ved nettverkene kommunene har deltatt i har innvirkning på hvor stor nytte kommunen har hatt av å delta i Effektiviseringsnettverkene. Vi ser i delkapitlene 5.1.1 - 5.1.4 på effekten av variasjoner i henholdsvis nettverksstørrelse, nettverksheterogenitet, tidligere kjennskap mellom kommunene i nettverket og betydningen av fellesaktiviteter mellom nettverkssamlingene.

### 5.1.1 Hva er best, store eller små nettverk?

Nettverkene kommunene har deltatt i har variert i størrelse. I starten av prosjektperioden besto nettverkene av mellom fem og åtte kommuner, men variasjonen økte noe med tiden. Blant de 203 kommunene i vårt materiale var minste nettverksstørrelse fire kommuner og største var 11. Vi spør: Spiller nettverksstørrelse noen rolle for hvor nyttig prosjektdeltakelsen har vært for den enkelte kommune? Dette har ikke vært fokusert i de tidligere undersøkelsene av Effektiviseringsnettverkene.

Analysen av surveymaterialet indikerer at nytten av deltakelse i Effektiviseringsnettverkene jevnt over ser ut til å være noe større for kommuner som har vært med i mindre nettverk enn for kommuner i større nettverk. Tabell 4 viser at dette mønsteret er konsekvent på tvers av de seks operasjonaliseringene av nyttiggjøring, men det er bare for modell 6 at effekten er statistisk signifikant. Det betyr ikke at det kun er små nettverk som fungerer, men at andelen kommuner som har brukt effektiviseringsnettverkslærdommer direkte førende på løsningsvalg, er noe større i de mindre nettverkene.

### 5.1.2 Like barn leker best?

Nettverkene varierer videre en god del med hensyn til hvor heterogene de er, det vil si hvor forskjellige kommunene i nettverket er. For eksempel gjelder dette kommunenes størrelse og økonomiske situasjon. Vi spør: Spiller graden av nettverksheterogenitet noen rolle for hvor nyttig prosjektdeltakelsen har vært for den enkelte kommune? Er det kanskje slik at like barn leker best, det vil si at nettverkshomogenitet er en suksessfaktor?

Vi har undersøkt effekten av henholdsvis størrelsesmessig og økonomisk nettverksheterogenitet (se operasjonaliseringer i Vedlegg 8.1 og merk at disse to variablene ikke er signifikant korrelert seg imellom). Vi finner kort sagt at det ikke er slik at like barn leker best. Tvert imot er det slik at kommunene ser ut til å dra større nytte av deltakelse i Effektiviseringsnettverkene jo mer heterogene nettverkene er. Vi ser av Tabell 4 at økt størrelsesmessig nettverksheterogenitet har signifikant positiv effekt i modellene 1 og 4, mens økt økonomisk heterogenitet har signifikant positiv effekt i modellene 2, 3, 5 og 6.

Dette kan se ut til å stride mot funn i tidligere undersøkelser av Effektiviseringsnettverkene. Merok Paulsen (2003, s. 9) har gjort caseanalyser som tyder på at like barn leker best. Han hevder at heterogenitet i nettverk skaper usikkerhet og svekker verdien av benchmarking. Melgalvis' (2006) funn går i samme retning. Hans casekommuner, Sarpsborg og Hamar, peker på likhet, dvs. nettverkshomogenitet, som viktig for å kunne lære av andre. Også blant våre casekommuner ble det nevnt at homogenitet var bedre enn heterogenitet. I Halden kommune mente administrasjonen at det var viktig at nettverket var homogent med hensyn til kommunestørrelse. De opplevde første at KOSTRA-samlingene ikke ble så nyttig, på grunn av ulik kommunestørrelse. De etablerte derfor et parallelt bynettverk med Sarpsborg, Fredrikstad og Moss for å få bedre benchmarking på KOSTRA – tallene.



Disse enkeltobservasjonene endrer likevel ikke det faktum at jevnt over, er det heterogene nettverk som har fungert best. Avviket mellom denne generelle tendensen og funn i enkeltcase viser at det er med heterogenitet/homogenitet som det er med betydningen av nettverksstørrelse: Det er ikke slik at bare det ene fungerer. Men andelen kommuner som har hatt stor nytte av deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene er altså tydelig større i de heterogene nettverkene.

### 5.1.3 Hva er mest nyttig, gamle venner eller nye bekjenskaper?

En tredje mulig suksessfaktor på nettverksnivå er kommunenes kjennskap til hverandre. Er det kanskje slik at kommuner som deltar i nettverk der de fleste kjenner hverandre godt fra tidligere samarbeid, har større nytte av prosjektdeltakelsen enn kommuner i nettverk der de i større grad er nye bekjenskaper for hverandre? Med tidligere samarbeid tenker vi for eksempel på samarbeid gjennom interkommunale selskaper eller gjennom mer uformelle nettverk.

Det er effekten av førstnevnte type tidligere samarbeid vi har i sett på i denne rapporten. Er det slik at nettverk der båndene mellom kommunene er tette fra før, bygget gjennom positive erfaringer med interkommunale selskaper, har hatt størst nytte av å sammenligne seg med hverandre gjennom Effektiviseringsnettverkene? Svaret er nei. Denne variabelen er ikke tatt med i den multivariate analysen i Tabell 4, men en bivariat analyse viste at det ikke er noen signifikant sammenheng mellom "båndtetthet" i nettverket en kommune har deltatt i, og kommunens nytte av å ha deltatt i Effektiviseringsnettverkene.<sup>9</sup>

Dette funnet stemmer overens med Melgalvis (2006) sine funn. Han finner liten støtte for hypotesen om at tidligere samarbeidserfaring er viktig for læringsutbytte i effektiviseringsnettverk.

Kommunene vi intervjuet gav uttrykk for ulike oppfatninger av dette. Lavangen kommune deltok i et nettverk der de på grunn av tidligere samarbeid og geografisk nærhet kjente kommunene veldig godt fra før. De gav uttrykk for at de følte trygghet ved at de var sammen med kjente. Spesielt følte rektor seg "avkledd" i starten av nettverksarbeidet, og gav uttrykk for at "når man er avkledd og naken, er det greit å være sammen med kjenninger". Men kommunen deltar nå i et barnehagenettverk der de er sammen med litt mer ukjente kommuner, der erfaringen er at det er positivt og lærerikt å omgås nye og ukjente kommuner.

Andre kommuner har gitt uttrykk for at tidligere kjennskap i liten grad var viktig for deres læringsutbytte. Flere av kommunene sier tvert imot at de er mer nysgjerrige på nye kommuner, og at det derfor har vært vel så mye å lære av nye bekjenskers erfaringer. Levanger kommune deltok i et fylkesovergripende nettverk, med flere nye bekjenskaper. De gav uttrykk for at fordelene med å treffe nye kommuner, er at en da slipper "de gamle historiene og mytene om hverandre". Det gir større fokus på sak, og på det som har lyktes.

### 5.1.4 Betydningen av fellesaktiviteter utenom nettverkssamlingene

Et element som ser ut til å ha vært viktig for flere av våre casekommuner er kontakten med andre kommuner utenom nettverkssamlingene. Flere nevner at det å knytte personlige faglige kontakter i andre kommuner kanskje har vært det viktigste utbyttet. Det viser at nettverkene kan stimulere

---

<sup>9</sup> Målene på nytte av å ha deltatt ble sammenholdt mot "båndtetthet" i nettverket den enkelte kommune deltok i. Pearsons r var ikke signifikant for noen sammenhenger. Båndtetthet ble operasjonalisert som grad av partneroverlapp mellom tidligere vellykkede IKS og nettverket kommunen var del av i effektiviseringsnettverksprosjektet. Data om IKS er basert på underlagsdata fra Brandtzæg og Sanda (2003), sjenerøst oversendt av Karl Gunnar Sanda i Telemarksforskning.

kommunene til å etablere nærmere kontakt med fagpersoner i andre kommuner. Dette ser igjen ut til å kunne bidra til erfaringsoverføring mellom kommunene på andre felter enn det selve nettverksarbeidet legger opp til. Denne kontakten ser ut til å ha inspirert kommunene til å "kopiere" praktiske tiltak gjennomført i andre kommuner.

I Levanger kommune forteller de at enhetsledere og avdelingsledere har vært med i egne fagnettverk innenfor PLO. Deltakelsen i fagnettverkene har gitt enhetsleder vesentlig bedre forståelse for KOSTRA tall. Fagnettverkene har hatt 1-2 samlinger i året, og ansvaret for samlingene har gått på rundgang, og vertskommunen har satt opp tema som de vil diskutere med andre. Tema som har vært oppe er; Brukerstyrt Personlig Assistanse (BPA), turnuser og aktivitetstilbud.

I Kvinnherad mener administrasjonen at det viktigste utbyttet av Effektiviseringsnettverkene lå i den direkte kontakten med andre kommuner mellom samlingene. Nettverksdeltakerne fra Kvinnherad har vært på besøk i Sogndal kommune, på en demonstrasjonsskole, som har jobbet spesielt med utvikling av læringsmiljøet. Kommunalsjef har hatt direkte kontakt og drøftet flere saker med Førde kommune.

## 5.2 Faktorer på kommunenivå

Vi går nå over til å undersøke hvorvidt egenskaper ved den enkelte kommune har innvirkning på hvor stor nytte kommunen har hatt av å delta i Effektiviseringsnettverkene. Vi ser i delkapitlene 5.2.1 - 5.2.5 på effekten av variasjoner i henholdsvis kommunestørrelse, kommuneøkonomi, politisk styre, politisk og administrativ stabilitet og intern organisering av deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene.

### 5.2.1 Er nytten størst for små eller store kommuner?

I KS sin egen oppsummering (KS 2004) diskuteres det hvorvidt nytten av deltakelse i Effektiviseringsnettverkene kan tenkes å være størst for mindre kommuner. KS viser til erfaringer med at det er de mindre kommunene som får størst kompetanseheving i bruk av nøkkeltall og å gjennomføre brukerundersøkelser. Det spekuleres her i om prosjektet burde vært konfigurert annerledes for å gi de større kommunene mer nytte av å delta.

Vår analyse tyder ikke på at de større kommunene har fått mindre ut av deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene enn de mindre. Tabell 4 viser at kommunestørrelse, kontrollert for effekten av andre forklaringsfaktorer, ikke har noen signifikant effekt på den enkelte kommunes nytte av å ha deltatt.

### 5.2.2 Er nytten størst for kommuner med trang økonomi?

Det har i litteraturen vært spekulert i at det er organisasjoner med trang økonomi som har størst nytte av benchmarking, fordi disse har størst behov for å endre seg og av den grunn er mest mottakelige for innspill og ideer utenfra. Økonomisk ubalanse øker også behovet for systematisert resultat- og ressursinformasjon, noe Effektiviseringsnettverkene kan bidra med. I andre sammenhenger innen teori på ledelse og styring hevdes motsatt, at det er organisasjoner og kommuner med romslig økonomi som har størst nytte, ettersom de har det manøvreringsrommet ("slack") som skal til for å greie å tolke og nyttiggjøre seg nye impulser. Så vi spør: Er nytten av å ha deltatt i Effektiviseringsnettverkene størst for kommuner med trang eller mer romslig økonomi?

Våre funn er tvetydige på dette punktet. Retningene på sammenhengene varierer noe mellom de ulike operasjonaliseringene av nytte av å ha deltatt i Effektiviseringsnettverkene (dvs. modell 1-6 i Tabell 4). Kommuneøkonomi har imidlertid signifikant positiv effekt på kommunenes bruk av nettverkserfaringer

til å håndtere det vi har kalt praktiske spørsmål. Det betyr at kommuner med mer romslig økonomi i noe større grad enn de "fattige", bruker nettverkserfaringer til å håndtere spørsmål som de ansattes arbeidssituasjon, samhandling mellom ansatte og brukere og mellom rådmannen og virksomhetsledere, og informasjonsflyt om tjenestene til brukere og pårørende.

### 5.2.3 Et spørsmål om politikk?

Mange plasserer benchmarking, og dermed også et prosjekt som Effektiviseringsnettverkene, under paraplyen "new public management" (NPM), den nyliberale reformbølgen som har feid over de fleste vestlige land de siste 20 årene. NPM aktiverer i Norge, som i de fleste andre land, de tradisjonelle partiskillelinjene i politikken. Venstresiden er mot og høyresiden er for. Derfor er det aktuelt å undersøke om nyttiggjøring av Effektiviseringsnettverkene er et politisert spørsmål i kommunene. Er det slik at kommuner styrt av borgerlige partier (H og Frp) omfavner Effektiviseringsnettverkene i større grad enn kommuner styrt av venstresiden (SV, Ap og Sp) eller andre partier?

Svaret er overraskende nok: Nei, tvert imot. Tabell 4 viser at det ganske gjennomgående er slik at borgerlig styrte kommuner i minst grad drar nytte av deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene. Blant annet ser vi at det er signifikante effekter for modellene 4 og 6, hvilket betyr at høyrestyrte kommuner i noe mindre grad enn andre bruker nettverkserfaringer både til å sette spørsmål på agendaen og som direkte førende på nye løsninger.

Om vi skal spekulere i grunnen til dette kan vi spørre: Bli konservativt styrte kommuner konservative også når det kommer til å lære av andres erfaringer? Eller er de kanskje mer opptatt av å måle seg mot bedrifter enn mot andre kommuner?

### 5.2.4 Betydningen av stabilitet

Fürst og Høverstad (2004) peker på at kontinuitet i fokus er viktig for å dra nytte av deltakelse i Effektiviseringsnettverkene. De sier forbedringsarbeidet må forankres og videreføres for å sikre at effektiviseringspotensialet som disse kommunene har kartlagt realiseres. Betyr dette at kommuner som har hatt utskiftninger i ledelsen i prosjektperioden, og presumptivt skifte av fokus underveis, har fått mindre ut av deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene?

Svaret på dette er nei. Verken administrativ eller politisk stabilitet har noen effekt på nytten av nettverksdeltakelsen i vår analyse. Administrativ stabilitet er her operasjonalisert som at kommunen ikke har skiftet rådmann i perioden Effektiviseringsnettverkene har holdt på, 2001-2005. Politisk stabilitet innebærer at kommunen ikke skiftet ordførerparti ved kommunevalget i 2003.

### 5.2.5 Hvilken betydning har intern organisering av kommunens nettverksdeltakelse?

I surveyen spurte vi kommunene om nyttiggjøring av erfaringene fra deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene ble organisert som eget prosjekt i kommunen. Kun 28 prosent svarte ja på dette; 72 svarte nei. KS har tidligere funnet at det å ha "en prosjektleder internt i kommunen med engasjement, tid og fullmakter", er en viktig forutsetning for å lykkes i effektiviseringsnettverksarbeid (KS 2004). Det skulle borge for at variasjonen i kommunenes interne organisering av nettverksdeltakelsen ga seg utslag i kommunenes nytte av å ha vært med.

Vi finner ingen slik effekt i vår analyse. Hvorvidt bruk av erfaringene fra 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. Kommunene som lar nettverkserfaringene gå "rett i linja" har like gode erfaringer som de med hang til prosjektorganisering.

Det vi derimot finner, og som også er i tråd med tidligere funn, er at det er viktig med en intern entreprenør, eller "ildsjel". Vedkommendes rolle er både å koordinere, motivere og lede kommunens arbeid tiknyttet prosjektet. Det er viktig at denne medarbeideren er engasjert og har tro på arbeidsmåten, har nødvendig tid til disposisjon og har fullmakter og en posisjon til å forplikte til framdrift og prioriteringer i arbeidet. Vi har ikke noen data fra spørreundersøkelsen om dette forholdet. Men dette er et element som nesten alle de 15 kommunene vi intervjuet trakk fram som et viktig suksesskriterium. På direkte spørsmål om hva som hadde vært viktig for at de selv hadde lyktes, ble "prosjektlederens/kontaktpersonens engasjement og rolle som pådriver" nevnt av et stort flertall av kommunene.

### 5.3 Faktorer på individnivå

Er det forhold på individplan som kan forklare forskjeller i læringsutbytte mellom kommuner? Vi ser her på effektene av hvorvidt og hvor mye rådmann, politikerne og virksomhetsledere har involvert seg.

#### 5.3.1 Betydningen av rådmannens og politikernes involvering

Graden av lederinvolvering i jobbingen med Effektiviseringsnettverkene varierer en del mellom kommunene. På spørsmål i surveyen om hvem i kommunen som har vært "aktivt involvert i nyttiggjøring av erfaringene fra kommunens deltakelse i Effektiviseringsnettverkene", sier 86 prosent av kommunene at rådmannen har vært det, mens bare 50 prosent sier at politikerne har vært det. Askim (2004) finner at kommuner som har involvert rådmannen i noe større grad iverksetter forbedringstiltak som resultat av nettverksdeltakelsen. Og KS har fra starten av arbeidet med Effektiviseringsnettverkene understreket viktigheten av forankring og involvering på alle ledernivåer i kommunen. I KS (2004) sies det at "solid forankring i administrativ og politisk ledelse" og "forpliktelse, engasjement og deltagelse fra toppledelsen" er forutsetninger for å dra nytte av deltakelsen i prosjektet. Er det slik? Vi spør: Har rådmanns- og politikerinvolvering noen betydning for den enkelte kommunes nytte av å ha deltatt i Effektiviseringsnettverkene?

Svaret er ja. Vår analyse viser at nytten av å delta gjennomgående er positivt korrelert med både rådmanns- og politikerinvolvering. Vi ser av Tabell 4 at for bruk til håndtering av strukturelle spørsmål har begge typene lederinvolvering signifikant positiv effekt. For bruk til håndtering av praktiske spørsmål er det bare rådmannsinvolvering som har signifikant betydning. Dette er kanskje ikke så rart, ettersom dette er de mer bruker- og ansatt-nære spørsmål; et saksfelt som gjerne delegeres til rådmannen. Videre ser vi at vi med sikkerhet kan si at der politikerne har engasjert seg i arbeidet, har kommunene i større grad brukt nettverkserfaringer til å sette saker på den lokale agendaen. Vi ser også at kommuner som ikke har greid å involvere rådmannen i å trekke læring ut av nettverksdeltakelsen, i mindre grad har brukt informasjon og erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene som underlag i beslutningsprosesser. Vi kan konkludere med at det er lettere for en kommune å dra nytte av nettverkserfaringer hvis rådmannen og politikerne er engasjert. Men noen garanti for suksess er det ikke.

#### 5.3.2 Betydningen av virksomhetslederens involvering

Er involvering av virksomhetsledere en av disse andre faktorene? I vårt materiale sier 94 prosent av kommunene at de har involvert virksomhetslederne aktivt i nyttiggjøringen av erfaringer fra deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene. 6 prosent har ikke gjort det. Vi finner ikke noen klare, gjennomgående

mønstre i effektene av virksomhetslederinvolvering på kommunenes nytte av å ha deltatt i Effektiviseringsnettverkene. Vi ser av Tabell 4 at korrelasjonene går litt i begge retninger. Det eneste som er signifikant er effekten på kommunenes bruk av nettverkserfaringer direkte førende for løsninger. Og denne effekten er negativ. Om vi skal spekulere i grunnen til dette, kan vi spørre: Er det kanskje slik at virksomhetslederne gjerne er med på å la andre kommuners erfaringer bidra til å sette spørsmål på agendaen og å bruke sammenligninger som beslutningsunderlag, men når det kommer til å gjøre konkrete endringer, er de konservative og fungerer som flaskehals?

Dette flertydige bildet stemmer rimelig godt overens med funn i tidligere undersøkelser. Melgalvis (2006) viser at effekten av virksomhetslederinvolvering ikke er ukomplisert. Han finner at mellomlederne i begge hans casekommuner hadde vært involvert i arbeidet med nettverksinformasjon i kommunen, men at dette i liten grad resulterte i faktiske endringer. Samtidig finner han at virksomhetslederinvolvering gir arbeidet med nyttiggjøring av nettverkserfaringer økt legitimitet og fører til at endringer i mindre grad oppleves som top-down-styrt, sett fra den enkelte ansattes synspunkt.

#### 5.4 Forskjeller mellom sektorer

Evalueringen har fokusert på erfaringer fra to sektorer, pleie og omsorg og skole. Analysen har vist at nyttiggjøringen av erfaringer fra deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene er høy i begge sektorene. Kapittel 4 illustrerte dette med eksempler.

Men vi ser av tabell 4 at det jevnt over er pleie og omsorgssektoren som har hatt aller størst nytte av prosjektet. Særlig gjelder dette bruk av nettverkserfaringer til å diskutere bruker- og ansattens nære ledelsesspørsmål og til å sette spørsmål om forbedringer på agendaen (modellene 3 og 4).

#### 5.5 Oppsummerende om jakten på suksessfaktorer

Dette kapitlet har tatt tak i det faktum at den realiserede nytten varierer en del mellom kommunene. Vi har spurt: Hva gjør at noen kommuner får mer ut av deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene enn andre? La oss først rydde unna de faktorene som noe overraskende viste seg å ikke ha noen innvirkning 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 prosjektperioden, 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. Kanskje 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. Bli 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.
- Aktiv involvering av virksomhetsledere har negativ innvirkning på bruken av nettverkserfaringer som direkte førende for nye løsninger i kommunen. Er det kanskje slik at virksomhetslederne gjerne er med på å la andre kommuners erfaringer bidra til å sette spørsmål på agendaen og å bruke sammenligninger som beslutningsunderlag, men når det kommer til å gjøre konkrete endringer er de konservative og fungerer som flaskehals?

Betyr dette at nettverksstørrelse, nettverksheterogenitet og lederinvolvering "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 lykkes 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. 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.



## 6 KONKLUSJONER

Her refererer vi bare kort noen hovedkonklusjoner fra evalueringen. En utførlig oppsummering av rapporten finnes i sammendraget i kapittel 1.

### Hva er resultatene av Effektiviseringsnettverkene?

- Kommunene har hatt stor nytte av informasjon og erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene. 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 kommunene, dvs. nærmere 150 kommuner, har brukt erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene til å diskutere endring av ressursprioritering mellom tjenestoområder 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 strategiske "politikerspørsmål" som for strukturelle "rådmannsspørsmål". 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.
- Det er høy forbedringsaktivitet blant kommunene som deltar i Effektiviseringsnettverkene. Vi har undersøkt forbedringsinnsats på tolv sentrale og aktuelle temaer innen kommunal ledelse og tjenesteproduksjon, og på samtlige er det mellom 40 og 60 prosent av kommunene som har iverksatt og/eller planlagt konkrete forbedringstiltak. Aller mest forbedringsaktivitet er det på kvaliteten og bruken av systematisk styringsinformasjon, samt på kommunenes rutiner for informasjon om tjenestene til brukere og pårørende. Videre har mer enn 60 prosent av kommunene (drøyt 120 kommuner) gjort tiltak for få til en bedre prioritering av ressurser mellom enheter i samme sektor. Nesten like mange har gjort tiltak for å få en bedre prioritering mellom sektorene.
- 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 over 90 kommuner, det vil si 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.
- Mange kommuner peker på at deltakelse i Effektiviseringsnettverkene fremfor alt griper inn i og forsterker pågående forbedringsprosesser i kommunen.
- Sammenlignet med skolesektoren, er det pleie og omsorgssektoren som har hatt størst nytte av prosjektet.



### Hva gjør at noen kommuner får mer ut av deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene enn andre?

- 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. Det ser også ut til at kommunene drar større nytte av deltakelse i Effektiviseringsnettverkene jo mer heterogene nettverkene de deltar i er.
- På kommunenivå viser det seg at kommuneøkonomi har en viss betydning. Kommuner med mer romslig økonomi bruker i noe større grad enn kommuner med stram økonomi, nettverks-erfaringer til å håndtere såkalte praktiske spørsmål. Kommuner styrt av borgerlige partier er de som i minst grad drar nytte av deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene.
- På individnivå ser vi at involvering av rådmannen og politikere har klar positiv innvirkning på den enkelte kommunes nytte av å ha deltatt i Effektiviseringsnettverkene.
- Vi har altså funnet en del forskjellige forhold som har positiv innvirkning på å dra nytte av deltakelse i Effektiviseringsnettverkene, men vi har ikke avdekket noen nødvendige eller tilstrekkelige forutsetninger. Hvis vi tar eksemplet lederinvolvering, har vi vist at det er lettere for en kommune å dra nytte av nettverkserfaringer hvis rådmannen og politikerne er engasjert, men det er ingen garanti for suksess. 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.

## 7 REFERANSER

- Askim, Jostein (2004): "Benchmarking in Local Government Service Delivery: Window-dressing or a Potent Driver for Improvement? Evidence from Norway", i S. Kuhlmann, J. Bogumil og H. Wollmann (red.) Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Wiesbaden: VS Verlag.
- Brandtzæg, Bent Aslak og Karl Gunnar Sanda (2003): Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid: Resultater fra en kartlegging høsten 2002. Rapport 204: 2003. Bø: Telemarksforskning.
- Cap Gemini Ernst & Young (2002): "Evaluering av KOSTRA". Rapport. Oslo: Cap Gemini Ernst & Young.
- Fürst og Høverstad (2004): "Effektiviseringsnettverk: Nasjonale indikasjoner på effektivisering i kommunesektoren". Utredningsrapport. Oslo: Fürst og Høverstad ANS.
- KS (2004): "Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering: Sluttrapport fra prosjektet 2002 - 2004". Oslo: KS.
- Melgalvis, Sandro (2006): "Like barn eller gamle venner – hvem leker best? En sammenliknende studie av Hamar og Sarpsborg kommunes deltakelse i Effektiviseringsnettverkene". Masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Merok Palusen, Jan ( 2003): "Effektiviseringsnettverkene som læringsprosjekt: Observasjoner fra fase 1". Forskningsrapport. Rena: Høgskolen i Hedmark.
- Wollman, H. og E. Page (2002): "Policy transfer among local governments: An information-theory approach", i Governance 15(4).

## 8 VEDLEGG

### 8.1 Variabler i den statistiske analysen

*Tabell 3 Operasjonaliseringer av avhengige variabler – ulike mål på kommunens nyttiggjøring av erfaringer fra deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene*

Variabel	Operasjonalisering
Strategi	Surveyen nevnte fire spørsmål av strategisk art. Se kap. 4.1.2 og spørreskjema i vedlegg. For hvert av disse ble kommunen spurt hvorvidt erfaringene fra deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene hadde betydning for hhv. (i) om spørsmålet kom på agendaen i kommunen, (ii) om sammenligningsdata ble lagt fram som beslutningsunderlag i kommunens håndtering av spørsmålet og (iii) om erfaringene/sammenligningene hadde direkte betydning for hvilken løsning kommunen kom fram til etter håndteringen av spørsmålet. Til sammen gir dette hver kommune mulighet til å sette mellom (4 x 3 =) null og tolv kryss for nyttiggjøring. På dette grunnlag er variabelen "nyttiggjøring til håndtering av strategiske spørsmål" operasjonalisert som en indeks som varierer mellom minimum null og maksimum tolv poeng.
Struktur	Surveyen nevnte fire spørsmål av strukturell art, og tilsvarende som for strategi (ovenfor) er variabelen "nyttiggjøring til håndtering av strukturelle spørsmål" operasjonalisert som en indeks som varierer mellom null og tolv poeng.
Praktisk	Surveyen nevnte fire spørsmål av praktisk art, og tilsvarende som for strategi og struktur (ovenfor) er variabelen "nyttiggjøring til håndtering av praktiske spørsmål" operasjonalisert som en indeks som varierer mellom null og tolv poeng.
Agenda	Surveyen nevnte tolv spørsmål (se kap. 4.1.1), og for hver av disse ble kommunen spurt om sammenligningsdata og erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene hadde betydning for at spørsmål (x) ble tatt opp. Til sammen gir dette hver kommune mulighet til å sette mellom null og tolv kryss for "nyttiggjøring til agendasetting". På dette grunnlag er variabelen "nyttiggjøring til agendasetting" operasjonalisert som en indeks som varierer mellom null og tolv poeng.
Underlag	Tilsvarende som for agenda (ovenfor): Surveyen nevnte tolv spørsmål, og for hver av disse ble kommunen spurt om sammenligningsdata fra Effektiviseringsnettverkene ble lagt fram som del av beslutningsunderlaget i kommunens håndtering av spørsmål (x). Til sammen gir dette hver kommune mulighet til å sette mellom null og tolv kryss for "nyttiggjøring som beslutningsunderlag". På dette grunnlag er variabelen "nyttiggjøring som beslutningsunderlag" operasjonalisert som en indeks som varierer mellom null og tolv poeng.
Løsning	Tilsvarende som for agenda og underlag (ovenfor): Surveyen nevnte tolv spørsmål, og for hver av disse ble kommunen spurt om sammenligningsdata hadde avgjørende betydning for hvilken løsning som ble valgt som resultat av kommunens håndtering av spørsmål (x). Til sammen gir dette hver kommune mulighet til å sette mellom null og tolv kryss for "løsningsførende" nyttiggjøring av erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene. På dette grunnlag er variabelen "løsningsførende" nyttiggjøring operasjonalisert som en indeks som varierer mellom null og tolv poeng.

Tabell 4 Operasjonaliseringer av forklaringsfaktorer (uavhengige variabler)

Variabel	Kilde	Operasjonalisering
Nettverkstørrelse	KS	Antall kommuner i nettverket kommunen deltok i
Heterogenitet, størrelse (i nettverk)	KS og SSB	Sum av avstander (absolutte tall) mellom innbyggertall i kommunene i et nettverk og gjennomsnittlig innbyggertall for nettverket. I 1000 innbyggere.
Heterogenitet, økonomi (i nettverk)	KS og KOSTRA	Sum av avstander (absolutte tall) mellom økonomi i kommunene (se variabelen kommuneøkonomi) i et nettverk og gjennomsnittlig økonomi for nettverket.
Kommunestørrelse	SSB	Antall innbyggere i kommunen, i 1000 innbyggere.
Kommuneøkonomi	KOSTRA	Netto driftsresultat delt på antall innbyggere, gjennomsnitt av årene 2001-2004
Styrt av venstresiden	Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD)	Hvorvidt ordføreren i kommunen er fra SV, AP eller SP (kommunevalget i 2003)
Styrt av høyresiden	NSD	Hvorvidt ordføreren i kommunen er fra H eller Frp (kommunevalget i 2003)
Stabilitet, administrativt	Evaluerings survey blant deltakerkommunene	Hvorvidt kommunen har skiftet rådmann i perioden 2002-2005
Stabilitet, politisk	NSD	Hvorvidt kommunen skiftet ordførerparti i kommunevalget i 2003
Prosjektorganisering av Effektiviseringsnettverkene	Surveyen	Hvorvidt nyttiggjøring av erfaringene fra kommunens deltakelse i Effektiviseringsnettverkene ble organisert som eget prosjekt
Rådmannsinvolvering	Surveyen	Hvorvidt rådmannen var aktivt involvert i nyttiggjøring av erfaringene fra kommunens deltakelse i Effektiviseringsnettverkene
Politikerinvolvering	Surveyen	Hvorvidt politikere var aktivt involvert i nyttiggjøring av erfaringene fra kommunens deltakelse i Effektiviseringsnettverkene
Virksomhetslederinvolvering	Surveyen	Hvorvidt virksomhetslederne (innen skole: rektorene) var aktivt involvert i nyttiggjøring av erfaringene fra kommunens deltakelse i Effektiviseringsnettverkene
Sektor: Skole=0, plo=1	Surveyen	Surveyen ble utformet i to litt forskjellige versjoner; en tilpasset skolesektoren og en tilpasset pleie og omsorg (PLO). Se kap. 4.2. Siden hver kommune fikk tilsendt kun en av disse, kan surveymaterialet deles i skolesektorerfaringer og PLO-erfaringer. Denne variabelen er kodet slik at skole er lav verdi og PLO er høy. Positive koeffisienter i regresjonstabellene betyr at det er høyere læringsutbytte i PLO enn i skolesektoren.

## 8.2 Spørreundersøkelsen

Spørreskjemaene som ble sendt ut ligger ved her som separate dokumenter. Som nevnt er de to skjemaene for pleie og omsorg og skole litt forskjellige. Questback har beklageligvis ingen god modul for overføring av skjema fra digitalt til papirformat, så leseren får unnskyldt det tilsynelatende rotete oppsettet i skjemaet. Leseren får trøste seg med at respondentene fikk et pent oppsett på dataskjermene sine.

Invitasjonsbrevet, sendt per e-post til respondentene, var formulert som følger (dette er PLO-brevet. Skolebrevet var marginalt forskjellig):

Dette er en invitasjon til å bidra til å evaluere Effektiviseringsnettverkene; et KS-prosjekt som startet i 2002, og som nå har ca 300 kommuner som deltakere, deriblant din kommune.

KS vurderer løpende hvordan Effektiviseringsnettverkene kan videreutvikles for å bidra til forbedringer i deltakerkommunene. Resultatene fra evalueringen blir et sentralt bidrag til dette arbeidet, så det er viktig å få samlet erfaringer fra flest mulig kommuner. Vi håper derfor du vil bidra ved å besvare spørreundersøkelsen som følger med denne e-posten.

Spørsmålene vi stiller går på hvilken praktisk nytte din kommune har hatt av å delta i Effektiviseringsnettverkene. For din kommune har vi valgt å avgrense oss til spørsmål som gjelder pleie- og omsorgssektoren. I hver kommune sender vi undersøkelsen til to personer - rådmannen og en virksomhets- eller sektorleder innenfor PLO.

Det tar ca 15 minutter å fylle ut skjemaet. Du kommer til skjemaet ved å trykke på den elektroniske koblingen (linken) helt nederst i denne e-posten, og du sender inn ved å klikke på send-knappen til slutt i skjemaet. Svarfristen er satt til onsdag 14. desember.

Undersøkelsen er naturligvis anonym, i den forstand at det bare er evaluatorene som vil vite hvem som har svart hva. Ingen person eller kommune vil kunne identifiseres i den endelige evalueringsrapporten. Forøvrig er det bare å si fra hvis du sender inn men etterpå finner ut at du vil trekke besvarelsen.

Evalueringen gjennomføres av Asplan Viak AS på oppdrag fra KS. For spørsmål om evalueringen, kontakt prosjektleder for evalueringen Jostein Askim (tlf. 90103940), prosjektmedarbeider Tage Båtsvik (se nedenfor), eller KS' fagsjef for Effektiviseringsnettverkene Michael Kaurin (e-post michael.kaurin@ks.no).

Med vennlig hilsen,

Tage Båtsvik

Rådgiver

Asplan Viak AS, Rådhusstorget 5, Postboks 24, 1300 Sandvika

Tlf: 67 52 52 39 eller 45 42 69 24 (mob.)

E-post: tage.baatsvik@asplanviak.no

## 8.3 Intervjuer i casekommunene

### 8.3.1 Gjennomføring av intervjuene

Tabellen nedenfor viser hvilke kommuner det ble gjennomført intervjuer i, hvilken av de to sektorene pleie og omsorg (PLO) eller skole som ble fokusert på for den aktuelle kommunens vedkommende, hvem som gjennomførte intervjuene i kommunen og når dette fant sted.

Kommune	Område i undersøkelsen	Ansvarlig for intervjuet	Tidspunkt for intervju
Lier	PLO	Katrine Nikolaisen	20.01.2006
Øyer	PLO	Jens Edvard Grenersen	11.01.2006
Løten	PLO	Jens Edvard Grenersen	12.01.2006
Askim	Skole	Jan Aarak	19.01.2006
Halden	Skole	Jan Aarak	04.01.2005
Kvinesdal	PLO	Hermod Bjordal	12.01.2006
Vennesla	Skole	Hermod Bjordal	11.01.2006
Søgne	Skole	Steinar Hansen	24.01.2006
Levanger	Skole	Christian Skattum (Asplan)	31.01.2006
Berlevåg	PLO	Turid Haugen	20.01.2006
Vega	PLO	Turid Haugen	18.01.2006
Lavangen	Skole	Gunn Lerøy	24.01.2006
Tromsø	PLO	Gunn Lerøy	23.01.2006
Bømlo	PLO	Bernt Mæland	17.01.2006
Kvinherad	Skole	Bernt Mæland	16.01.2006

### 8.3.2 Intervjuguide

Intervjuguiden ligger ved her som separat dokument.