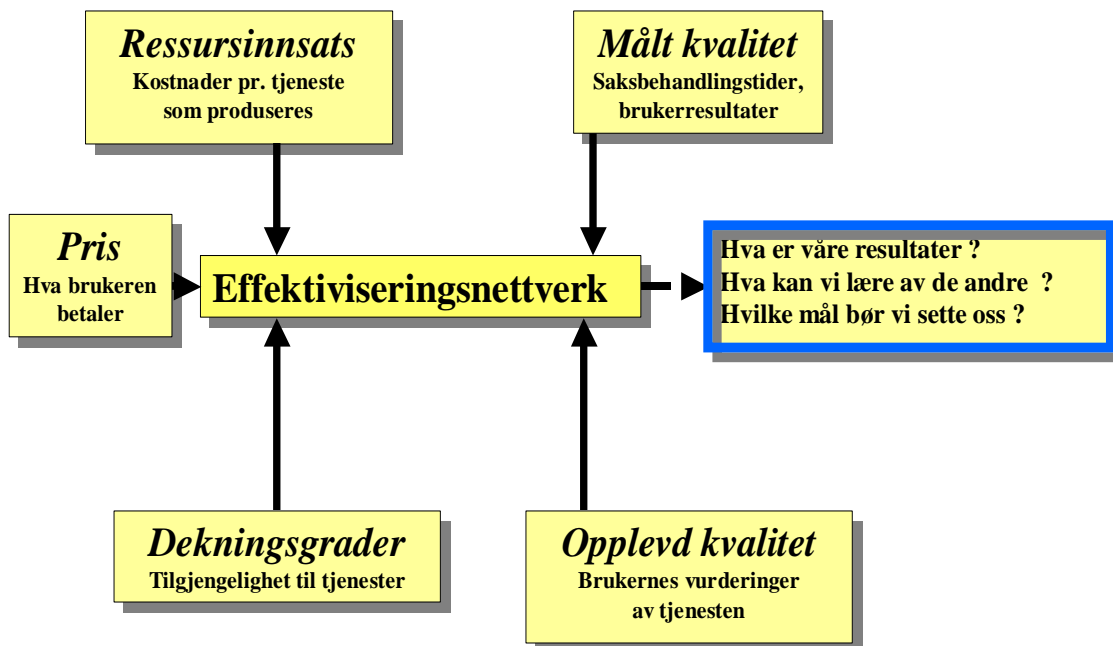




KOMMUNENETTVERK FOR FORNYELSE OG EFFEKTIVISERING

Sluttrapport fra prosjektet 2002-2004

Oktober 2004



Innhold	Side
Forord.....	4
Sammendrag og samlede resultater.....	5
Innledning om EffektiviseringsNettverkene og rapporten.....	11
1.0 NASJONALE INDIKASJONER OG RESULTATER	12
Effektiviseringsnettverk gir resultater.....	12
1.1. Bevisstgjøring ; Økt brukerfokus, bedre styringskompetanse og styrings- og oppfølgingssystemer.....	13
1.2. Planlagte endringer.....	15
1.2.1. Tjenestestruktur/dekningsgrad.....	16
1.2.2. Ressursinnsats og/eller produktivitet.....	16
1.2.3. Målt kvalitet i tjenestene.....	17
1.2.4. Brukertilfredshet.....	19
1.2.5. Vil kommunene forbedre de viktigste områdene av betydning for brukeren ?.....	23
1.3. Dokumenterte endringer.....	25
1.3.1. Endringer i produktivitet, dekningsgrad og struktur 2001-2003.....	25
• Barnehage.....	26
• Grunnskole.....	26
• Pleie- og omsorg.....	27
1.3.2. Endringer i kvalitet: Bedre elevtilfredshet.....	30
1.4. Resultater av nettverksarbeid i barnevern og sosialtjeneste.....	32
1.4.1. Barnevern.....	32
1.4.2. Sosialtjeneste.....	34
1.5. Stort læringsutbytte.....	37
1.5.1. Organisasjonsmessig læring og fornyelse.....	37
1.5.2. Benchmarking som pådriver for forbedringer i kommunal tjenesteyting.....	40
1.5.3. Innovasjon som strategi for omstilling og effektivisering i offentlig sektor.....	42
1.6. Erfaringer fra prosjektarbeidet med EffektiviseringsNettverkene. Kommunenes utbytte og resultater.....	45
1.6.1. Hvorfor har prosjektet lyktes?.....	45
1.6.2. Hva har EffektiviseringsNettverkene i mindre grad lyktes med? Hva kunne ha vært gjort annerledes?.....	48
1.6.3. Kommunenes utbytte og resultater.	50
1.6.4. Resultater og effekter i kommunene.	51
1.6.5. Kommuner som har lyktes i mindre grad.....	56
2.0. KARTLEGGINGSRESULTATER	59
2.1. Sammenheng mellom inntekter og kostnad pr. tjeneste, prioritering og dekningsgrader.....	59
2.2. Brukerundersøkelsene – høy brukertilfredshet.....	62
Skole.....	63
Pleie- og omsorg.....	65
Barnehage.....	68
2.3.Målt kvalitet.....	69

Innhold	Side
3.0 OM ARBEIDET, METODE OG VERKTØY	74
3.1. Arbeidet med sluttrapporten.....	74
3.2. Bakgrunn og målsetning med EffektiviseringsNettverkene.....	74
3.3. Finansiering og organisering av nettverk.....	75
3.4. Metoden i nettverksarbeidet.....	76
3.5. Verktøy og metodeutvikling.....	79
3.6. Definisjon av begreper m.v.	83
3.7. Deltakelsen i nettverksarbeidet.....	87
4.0. OPPFØLGING ETTER NETTVERKSPROSJEKTET	88

Trykte vedlegg:

- Oversikt over medlemmer av styringsgruppen, referansegruppe og prosjektveiledere i perioden
- Om arbeidet i nettverkene
- Gode eksempler fra nettverksarbeid og enkeltkommuner

Utrykte vedlegg

- Delrapport fra Fürst og Høverstad ANS: "Nasjonale indikasjoner på effektivisering i kommunesektoren" (september 2004)
- Sammenstilling av kartlagt elevtilfredshet 2002-2003 og Elevinspektørene 2004
- Samvariasjon mellom ressursinnsats, brukerresultater og brukertilfredshet 2003.

Eksterne analyser:

- Jan Merok Paulsen: *Fornyelse og læring gjennom kommunenettverk. En studie av erfaringslæring i prosjektet. En evaluering av 'Kommunenettverk for Effektivisering og Fornyelse'*
- Askim, Jostein: (2003) *Inter-organisational benchmarking as a driver for improvement in local government service delivery – evidence from a norwegian case, 2001-2003*, I: Kuhlmann S, m.fl. (ed.), *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung* (ikke utgitt ennå)
- Ole Gunnar Kjøsnes og Toralf Pedersen: *Innovasjon som strategi for omstilling og effektivisering i offentlig sektor. Hvilket potensial har prosjektet "kommunenettverk for fornyelse og effektivisering" for innovasjonsledelse og innovasjon i de deltagende kommunenes tjenesteproduksjon?*

Tidligere publiseringer fra EffektiviseringsNettverkene:

- Underveisrapport etter de første samlingene med produktivitetsanalyser. Oktober 2002
- Rapport etter fase 1 for nettverk etablert i 2002. Mai 2003
- Sluttrapporter fra det enkelte nettverk 2002-2004.

Forord.

EffektiviseringsNettverkene avsluttes som prosjekt ved utgangen av 2004. Denne rapporten er derved prosjektets sluttrapport, og skal beskrive prosjektets innhold, arbeidsform og resultater.

EffektiviseringsNettverkernes prosjektgruppe har utarbeidet rapporten. Innholdet i rapporten har vært drøftet med prosjektets styringsgruppe.

Rapporten starter med et sammendrag og gjennomgang av samlede resultater. Deretter rapporteres nasjonale indikasjoner og resultater av nettverksarbeidet for øvrig. Kartleggingsresultater på brukertilfredshet og målt kvalitet er tatt med i del 2.

En bredere gjennomgang av arbeidet i nettverkene, metode og verktøy er i del 3. Oppfølging etter nettverksarbeidet avslutter rapporten i del 4.

Rapporten er lagt på KS` nettside: www.ks.no

Spørsmål knyttet til rapporten kan rettes til prosjektet ved gudrun.grindaker@ks.no eller til geir.halstensen@ks.no.

Rapporten gir et innblikk i det som nå beskrives som kommuneNorges største omstillingsprosjekt. Prosjektet har vært et omfattende utviklingsarbeid, samtidig som prosjektet har vært en stor prosjektorganisasjon knyttet opp til drift av nettverkene, med faglig innhold og støtte. Mange personer har vært involvert i arbeidet, direkte og indirekte, og det er mange som har lagt ned stor innsats, kreativitet og delt sin kunnskap i arbeidet.

Prosjektet vil takke alle kommunene med sine kontaktpersoner som har lagt ned stor innsats og engasjement i arbeidet med å forbedre og effektivisere de kommunale tjenestene. Vi vil også takke samarbeidende instanser, fylkesmennene, departementer, våre forskere og våre gode kolleger i KS. Initiativtagerne til prosjektet har all grunn til å være stolte over å ha fremmet ideen!

Rapporten gir bred innsikt i kommunenes erfaringer og resultater med arbeidet i nettverket. Gode eksempler fra nettverkarbeid og enkeltkommuner er tatt med i trykt vedlegg.

Prosjektet håper at alle kommuner vil ha nytte av å ta i bruk de verktøyene som er utviklet i perioden, og at også nye kommuner ønsker å delta i nettverksarbeidet i 2005.

Oslo, 18.10.04

Gudrun Haabeth Grindaker
Prosjektleder EffektiviseringsNettverkene

SAMMENDRAG OG SAMLEDE RESULTATER

Benchlearning gir resultater

Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering (EffektiviseringsNettverkene) er kommuneNorges største omstillingsprosjekt. I denne rapporten dokumenteres det at det skjer omstilling og fornyelse når kommunene fokuserer på egne resultater og forbedringsområder.

Blant deltakerkommunene har nettverksarbeidet ført til økt fokus på brukerne av tjenestene. I praksis blir dette gjort gjennom aktivt brukerdiallog og ved at brukernes innspill tas på alvor. Samtidig har kommunene fått økt kompetanse i styringen av egen virksomhet og økt innsikt i eget handlingsrom og produksjonsevne. Dette gir grunnlag for å bedre produktiviteten.

I rapporten vises det hovedsakelig til resultater innen pleie- og omsorgstjenesten, skole og barnehage. Årsaken er at det er innenfor disse områdene det store flertallet av nettverk har jobbet. De øvrige tjenestene som er kartlagt er barnevern, sosialtjeneste og byggesak.

Benchlearning som arbeidsmetode

EffektiviseringsNettverkene kombinerer to arbeidsprosesser; Nettverkene er både en arena for sammenlikning og en arena for læring. Gjennom kartlegging og analyse av kommunale nøkkeltall fokuseres det på kommunenes mulighet til læring og forbedring. Sammenlikning kan gjøres både mellom kommuner og innenfor den enkelte kommune. Denne arbeidsmetoden kalles benchlearning.

Sammenlikningen skjer ved hjelp av data fra KOSTRA og kvalitetsmålinger. Kommunene sammenlikner produktivitet, tilgjengelighet og kvalitet både med andre kommuner og med seg selv over tid. Dette gir grunnlag for å sette mål for forbedring og utforme tiltak.

Etter gjennomføring av kartlegging i nettverkene har deltakerkommunene gått over i en gjennomføringsfase. Hensikten med denne fasen av nettverksarbeidet er å lære av hverandre, øke kompetansen og iverksette forbedringstiltak. Det er stor bredde i de tiltakene kommunene har iverksatt etter kartleggingsfasen.

Prosjektet har fokusert på det som kalles beste praksis (best practice), det vil si på hva noen kommuner har lyktes med og hva andre kan lære av det. Dette åpner for erfaringsutveksling mellom kommuner og innenfor tjenester i den enkelte kommune.

Effektiviseringsbegrepet som brukes i nettverksarbeidet er ikke ensbetydende med innsparing. Effektivisering betyr at kommunene med uendret eller lavere ressursinnsats skal yte tjenester til minst like mange brukere og/eller skal yte tjenester med bedre kvalitet.

EffektiviseringsNettverkene har hatt fokus på resultat effektivitet, det vil si på forholdet mellom ressursinnsats og oppnådde resultater i form av brukertilfredshet og målt kvalitet.

Prosjektet

I henhold til avtalen mellom Kommunal- og regionaldepartementet og KS har formålet med EffektiviseringsNettverkene vært:

- å bidra til forbedring av tjenestene i deltakerkommunene
- å bidra til effektiviseringsutvikling i deltakerkommunene

- å frembringe nasjonale indikasjoner for kvalitets- og effektiviseringsutvikling i kommunal sektor

I perioden 2002-2004 har rundt 315 kommuner deltatt i EffektiviseringsNettverkene. I 2004 er om lag 275 kommuner med i ulike nettverk. Rundt 1200 ledere, virksomhetsledere og andre ansatte i kommunene er i 2004 engasjert i nettverksarbeid. Alle kommunene deltar innenfor pleie og omsorg, mens flertallet av kommunene har valgt skole som sitt andre tjenesteområde.

Blant nettverkene som startet opp i 2002 og 2003 arbeidet de fleste per oktober 2004 med å forbedre effektiviteten, nå mål og iverksette tiltak. Nettverkene som startet i 2004 er i ferd med å gjennomføre kvalitetskartlegginger.

De to første årene ga 180 000 brukere/pårørende tilbakemelding i brukerundersøkelsene. Antallet ventes å stige til 250 000 i løpet av året. Det er registrert svært mange presseoppslag, og lokale medier har gitt resultatene positiv omtale. Kommunene har fått noe å være stolte av.

Utvikling av verktøy

Prosjektet har utviklet et felles verktøy for målt kvalitet og brukerundersøkelser. Løsningene er utviklet i samarbeid med deltakerkommunene: I arbeidet er det lagt vekt på verktøyets håndterbarhet og fokus på handling. Verktøyet er utviklet slik at kommunene selv kan gjennomføre brukerundersøkelser. Dette gir dem økt kompetanse innen analyse og metode, større innsikt i hva brukerne mener og mulighet til å gjennomføre endringer raskt. Verktøyet er under stadig forbedring, og det samarbeides med statlige myndigheter og kommunene for å utvikle nasjonale indikatorer på målt kvalitet. Data om produktivitet og dekningsgrader for den enkelte kommunene er hentet fra KOSTRA.

KS har etablert portalen www.bedrekommune.no. Her kan alle kommuner kartlegge og sammenlikne produktivitet, målt kvalitet og brukertilfredshet. Dermed kan de sammenlikne seg med andre kommuner over tid. Høsten 2004 utvides portalen med kartlegging av medarbeidertilfredshet i kommunene.

Høsten 2004 ble det lansert et eget verktøy for kartlegging av tidsforbruk i hjemmetjenesten, kalt FRYD. Verktøyet er utviklet for å gi politikere, linje- og toppledelse bedre styringsinformasjon om dimensjonering og muligheter for utvikling av hjemmebaserte tjenester.

Nettverksarbeidet/resultater

Kartlegging og analyse av tjenesteområdene i nettverkene har gitt deltakerkommunene et bedre beslutningsgrunnlag for å kunne øke prioriterings- og formålseffektiviteten. Det vil si en bedre fordeling av kommunens ressurser og tjenester sett i forhold til lokale behov og prioriteringer. Dette gjelder ressursfordelingen både mellom tjenester, innenfor tjenester og endringer i dekningsgrad eller ressurs/årsverk per bruker, for eksempel i hjemmetjeneste og institusjonstjeneste. Kartleggingene har dermed gitt kommunene økt innsikt i egen produksjonsevne og kunnskap om eget handlingsrom.

Som et grunnlag for den foreliggende sluttrapporten har prosjektet undersøkt nasjonale indikasjoner på kvalitets- og effektivitetsutvikling i kommunal sektor i prosjektperioden. På oppdrag fra KS har Fürst og Høverstad ANS gjennomført spørreundersøkelser blant nettverkskommunene, og kommunene er analysert for å avdekke om produktivitet, dekningsgrad eller struktur i tjenestene har blitt endret i perioden 2001-2003. I 2004 ble det

gjennomført en obligatorisk elevundersøkelse i regi av Utdanningsdirektoratet. Denne ble sammenliknet med kartlegging av elevtilfredshet som ble gjennomført i nettverkskommunene i 2002 og 2003. Rapporten bygger også på to undersøkelser om læringseffekten i nettverkskommunene.

Fürst og Høverstad dokumenterer at metoden i EffektiviseringsNettverkene har hatt effekt: Sammenligningene, analysene og drøftingene mellom nettverkskommunene har bidratt til å øke bevisstheten rundt effektivitet i egen kommune og til utvikling av en lang rekke effektiviseringstiltak.

Nettverksprosjektet har utviklet nye redskaper for kartlegging og drøfting av tjenestenes kvalitet som kommunene kan bruke over tid. Dette har ført til både økt interesse for og økt fokus på brukertilfredshet og måling av kvalitet. En stor del av effektiviseringstiltakene som er utviklet så langt, handler derfor om kvalitetsforbedringer.

Kommunene har også utviklet effektiviseringstiltak i forhold til dekning/tilgjengelighet, tjenestestruktur og ressursinnsats/produktivitet. Disse tiltakene viser seg å ha tilsiktet effekt. Erfaringer fra nettverkskommunene gir indikasjoner på et potensial for effektivisering utover deltakerkommunene – ”nasjonale indikasjoner”.

Bedre kvalitet på tjenestene

De fleste deltakerkommunene ønsker å bedre kvaliteten på sine tjenester. For målt/objektiv kvalitet gjelder dette:

74 prosent av kommunene i barnehagenettverk
73 prosent av kommuner innen grunnskolenettverk
84 prosent innen nettverk for pleie- og omsorgstjenester

For brukeropplevd kvalitet gjelder dette:

80 prosent av kommuner i barnehagenettverk
80 prosent i grunnskolenettverk
77 prosent i nettverk for pleie- og omsorgstjenester

Kommunene satser på et bredt spekter av tiltak for å bedre kvaliteten på tjenestene. Tiltakene ser ut til å ta utgangspunkt i en bevisst (!) analyse av kvalitetsmålinger som kommunene har gjennomført og forbedringspotensialet som disse har avdekket. Kommunene benytter seg av resultatene fra brukerundersøkelsene og av mer objektive indikatorer på kvalitet. Brukeropplevd kvalitet er et viktig element i resultatvurderingene. Økt fokus på brukerne og større brukermedvirkning er viktig for å kunne tilby brukertilpassede tjenester. Samlet sett er dette en indikasjon på at tiltakene som kommunene setter i gang tar utgangspunkt i problemstillinger som kommunene har oppdaget gjennom analysene og drøftingene i nettverkene.

Det har vært kort vei fra resultat til handling. Mange kommuner har fokusert på bedring av elevtilfredshet på bakgrunn av resultater fra brukerundersøkelser fra 2002 og 2003. De fleste kommunene som gjennomførte nye undersøkelser blant elever i 2004 har fått bedre elevtilfredshet.

I pleie- og omsorgstjenesten har videreføringen av nettverkene vært koblet til prosjektet ”Flink med folk”. Her tas det utgangspunkt i de konkrete forbedringsområdene i kommunene og de arbeider i fellesskap videre med forbedringer av tjenestene.

Mange kommuner ønsker å bruke serviceerklæringer i sitt arbeid med å bedre brukerdialogen. Her er det også utviklet redskaper for kommunene. I vedlegg er det gitt eksempler på arbeid i nettverkene og enkeltkommuner.

Resultatene av spørreundersøkelsen gjennomført av Først og Høverstad ANS viser at deltakelse i EffektiviseringsNettverkene har ført til:

- økt brukerfokus i tjenesteytingen i 2 av 3 deltakerkommuner
- økt kompetanse i styring/oppfølging av tjenesteyting og ressursbruk i 8 av 10 deltakerkommuner.
- videreutvikling av styrings- og oppfølgingssystemer i 7 av 10 deltakerkommuner

Fornøyde brukere

Brukerundersøkelsene som er blitt gjennomført i nettverkskommunene viser at brukere av pleie- og omsorgstjenester, skoler og barnehager generelt er godt fornøyd med tjenestene. De er minst fornøyd med brukermedvirkning. Dokumentasjon fra omfattende brukerundersøkelser i sosialtjenestene viser imidlertid at brukermedvirkning er en avgjørende faktor for brukernes tilfredshet med tjenesten. For brukere av grunnskolen viser dokumentasjon at forholdet lærer-elev og det fysiske miljøet (for eksempel skolebygg) er viktigst for elevenes tilfredshet.

Det er stor tilfredshet med personalets innsats innen alle tjenesteområdene. Dette gjelder spørsmål om direkte kontakt og forholdet mellom bruker og ansatt. Personalet er en viktig faktor for kvaliteten i de kommunale tjenestene – det er menneskene det kommer an på.

Ressursinnsats i form av penger alene synes å bety mindre for brukernes opplevelser og vurderinger av de enkelte tjenestene. Her må det påpekes at det er innbyggere som faktisk får de aktuelle tjenestene som er blitt spurt i undersøkelsene, ikke de innbyggerne som ønsker å motta et tilbud eller en tjeneste fra kommunene. Det må også understrekes at det er elementer ved kvalitet som ikke er målt, fordi det er vanskelig å finne gode indikatorer på målt kvalitet.

Produktivitet

Så langt har relativt få kommuner satt konkrete mål og gjennomført tiltak for å endre tilgjengelighet/dekningsgrad, tjenestestruktur og ressursinnsats/produktivitet. Det er heller ikke mange kommuner som har dokumentert at de har forbedret produktivitet eller endret tilgjengelighet til tjenestene. Dette kan forklares med at tiden fra kartlegging til utarbeidelse av økonomiplaner og budsjett har vært kort. I tillegg har mange kommuner allerede foretatt store korrigeringer som følge av strammere rammer de siste 3 årene. Men det kan også være en følge av at det har vært for lite fokus på produktivetsforbedringer og strukturendringer i nettverkskommunene. 28 prosent av deltakerkommunene ønsker å endre ressursinnsats/produktivitet som følge av deltakelse i nettverk. Kommuner som har satt seg konkrete mål og gjennomført tiltak har gjort dette på bakgrunn av en bevisst analyse - de har erkjent sitt effektiviseringspotensiale. EffektiviseringsNettverkene vil fokusere sterkere på produktivitet i fremtidig nettverksarbeid.

Overførbar metode

Analyser gjort av prosjektet viser at nettverkskommunene er representative for alle landets kommuner. Det er derfor rimelig å anta at resultatene fra nettverkskommunene kan overføres til de øvrige kommunene. Dette forutsetter at disse benytter seg av den samme metoden, det vil si læring gjennom kartlegging, sammenlikning og erfaringsutveksling i nettverk.

Kartleggingene i nettverkskommunene viser at de har fått økt kompetanse i bruk av KOSTRA. Et stort flertall av kommunene vil bruke nøkkeltall i styringsdokumenter og i styring, og oppfølging av virksomhetene for øvrig. Læringsgrunnlaget er således tilstede for å iverksette ønskede og prioriterte endringer. Samlet kan dette bety at læringsnettverk er et godt instrument for at KOSTRA skal bli et verdifullt redskap i arbeidet med å få riktig ressursfordeling/tilgjenglighet i og mellom tjenester, og å kunne bruke data i styring og oppfølging. KR D og KS tar sikte på å videreutvikle KOSTRA i samarbeid med kommunene for at det skal bli et enda mer nyttig redskap til bruk i kommunenes egne styringssystemer, og for den enkelte virksomhet som sykehjem og skole.

Suksesskriterier

Effektiviseringsnettverkene har funnet viktige suksesskriterier for at kommunene skal lykkes i sitt lokale omstillingsarbeid. Prosjektet har også vurdert hvorfor noen av kommunene lykkes bedre enn andre. En klar konklusjon er at fokus, forankring, informasjon, involvering av medarbeidere, prioritering, fokus på enkelte tjenestemråder og involvering av det politiske nivå lokalt er viktige suksessfaktorer i kommunene.

Prosjektets suksess vurderes til å være en kombinasjon av mange faktorer:

- Tilbudet kom til riktig tid, og det er forankret i KS – kommunenes egen medlemsorganisasjon.
- Nettverksarenaen er tilpasset ulike kommuner.
- Metodikken er utviklet i samarbeid med deltakerkommunene.
- Det er utviklet ukompliserte verktøy med stor nytteverdi og raske resultater til bruk for alle kommuner – det gir mulighet for kort vei fra måling til handling.
- Det har skjedd en bevisstgjøring av effektivitetsbegrepet.
- Det er rekruttert kompetente medarbeidere fra kommunesektoren.
- Prosjektet har hatt en hensiktsmessig organisering.

Fokus på omstilling av kommunesektoren kan skape både positive og negative reaksjoner. Prosjektet har derfor vært opptatt av å ha en dialog med arbeidstakerorganisasjonene lokalt i den enkelte kommune, og sentralt gjennom KS. Det er avholdt flere møter med organisasjonene sentralt for å informere om arbeidet, men også for å ha en spesifikk dialog om utviklingen og bruken av prosjektets kvalitetskartleggingsverktøy.

Prosjektet har hatt et godt og konstruktivt samarbeid med statlige myndigheter, fylkesmenn og departement. Gjennom inngåelse av forpliktende samarbeidsavtaler mellom regjering/departement og KS, det vil si Avtale om kvalitet i pleie- og omsorgssektoren, og Avtale om kvalitetsutvikling i skolen, kan vi se konturene av en endret styringsdialog mellom staten og kommunene. Kommunene ønsker å styrke sin egenkontroll framfor omfattende statlig detaljstyring.

KS vil videreføre nettverksarbeidet

KS har fattet en prinsippbeslutning om at arbeidet med EffektiviseringsNettverkene skal integreres i KS sin ordinære drift fra 2005.

Kontinuitet i arbeidet med effektivisering i kommunene er viktig. Oppgaven må forankres og videreføres for å sikre at det effektiviseringspotensialet som deltakerkommunene har kartlagt også blir realisert. Rundt 150 kommuner har fortsatt ikke deltatt i nettverksarbeid, og KS arbeider for at disse kan få mulighet til å bruke arbeidsmetoden. KS vil videreføre arbeidet med effektiviseringsnettverk og vil tilby og tilrettelegge for fortsatt omstilling- og effektivisering i kommunesektoren.

Kommunene arbeider aktivt for å effektivisere sine tjenestetilbud. Dette kan bidra til at reduksjoner i tjenestevolum og kvalitet blir mindre enn de ellers kunne blitt ved tilpasning til knappere økonomiske rammer. Åpenhet om resultatene, vilje til endring og aktiv brukermedvirkning er et godt utgangspunkt for å styrke kommunesektorens tillit og troverdighet.

Gjennom nettverksarbeidet har lokalpolitikere fått et bedre beslutningsgrunnlag. De kan fortløpende se hvordan de ligger an i forhold til nabokommuner, samtidig som de kan sammenligne ulike tjenesteområder og skolene internt i kommunen. Nå gjelder det å kommunisere resultatene og mulighetene for bedre ressursutnyttelse til de politiske organene i kommunene og samtidig synliggjøre de politiske valgene.

INNLEDNING OM EFFEKTIVISERINGSNETTVERKENE OG RAPPORTEN.

EffektiviseringsNettverkene avsluttes som prosjekt ved utgangen av 2004. Denne rapporten er prosjektets sluttrapport. Den beskriver prosjektets innhold, arbeidsform og viser resultater av arbeidet i nettverkene i prosjektperioden. Rapporten omfatter nettverk og kommuner som startet opp med nettverksarbeidet i 2002-2003. I rapporten vises nasjonale indikasjoner for den kvalitets- og effektivitetsutvikling som har skjedd i kommunal sektor i perioden. Til å utrede dette ble det etablert et eget UoD-prosjekt i mai 2004. Dette ble gjennomført av konsulentene Roland Fürst og Lilian Høverstad ANS som ble valgt etter forhandlinger med konkurranse. Konsulentenes rapport danner grunnlaget for kapittel 1.3 i denne sluttrapporten. Rapporten er tatt med i sin helhet som utrykt vedlegg. Prosjektets arbeid er også evaluert av eksterne forskere. Rapporten bygger også på deres arbeid som er tatt med som egne utrykte vedlegg. I tillegg har prosjektet egne vurderinger i sluttrapporten.

Styringsgruppen for prosjektet var frem til 2003 det administrative samarbeidsorganet mellom staten og kommunene for modernisering av kommunal sektor. Prosjektets koordineringsgruppe ble fra 2004 omgjort til styringsgruppe. Oversikt over medlemmer er tatt med i trykt vedlegg. KS har hatt det operative og det utførende ansvaret for prosjektet.

Samlet har 315 ulike kommuner/bydeler deltatt i nettverk. I oktober i 2004 deltar ca 270 kommuner i ulike nettverksaktiviteter.

Antall kommuner/bydeler som har deltatt:

	Antall
Oppstart i 2002	143
Nye kommuner i 2003	60
Nye kommuner i 2004	112
Sum 2002-2004	315

I tabellen over ser vi antall kommuner/bydeler i Oslo som var nye deltakere hvert år.

Kartleggingsresultatene fra nettverksarbeidet i 2002 og 2003 er i samråd med deltakende kommuner offentlige og er tilgjengelige på www.bedrekommune.no. og på nettsidene til KS.

Kartleggingene av målt kvalitet og brukeropplevd kvalitet har hatt som formål å gi kommunene innsikt i status for kvalitet i egen tjeneste for at kommunene skal kunne lære av hverandre og sette mål på å bedre kvaliteten. Disse kartleggingene har derfor hatt mer fokus på læring og forbedringer enn en metodisk rapportering om kvalitet og brukertilfredshet generelt i tjenestene.

Prosjektet anbefaler at score for den enkelte kommune på brukertilfredshet brukes med varsomhet siden både kartleggingsmetode og utvalg- og svarprosent har variert noe, spesielt innen pleie- og omsorg og barnevern. For målt kvalitet har definisjoner og tellemetoder for de enkelte indikatorene vært noe uklare, og ulikt fortolket mellom kommuner og nettverk. Score på målt kvalitet gjenspeiler derfor de data som kommunene har sendt inn med de svakheter og muligheter som er nærmere beskrevet.

1.0. NASJONALE INDIKASJONER OG RESULTATER.

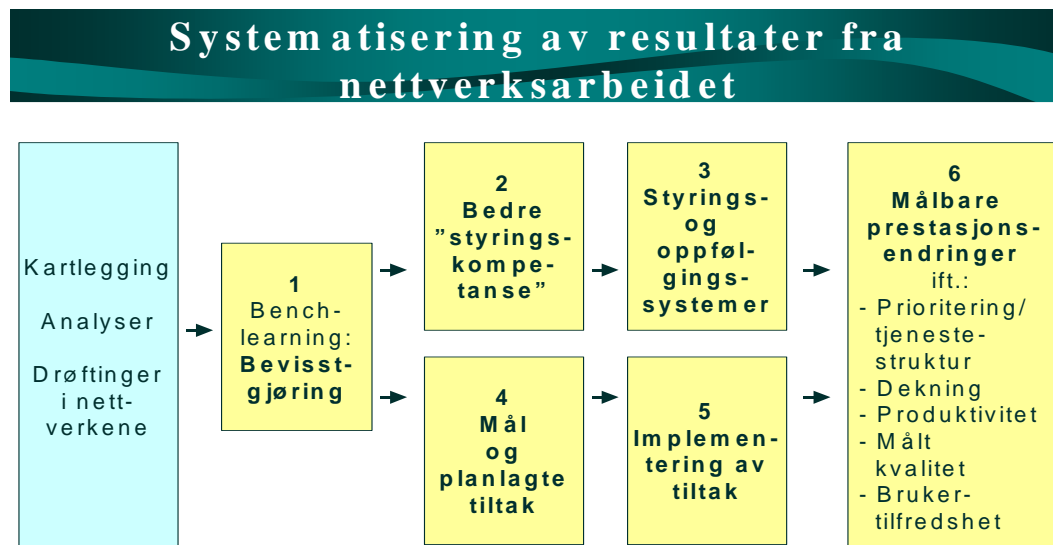
Effektiviseringsnettverk gir resultater.

Fürst og Høverstad ANS har kartlagt hvilke endringer som er iverksatt eller som planlegges iverksatt i kommunene som følge av nettverksdeltakelsen. De har også vurdert hvilke indikasjoner på effektivitetsutvikling i kommunesektoren som disse endringene kan gi. Det er valgt å undersøke nettverk som har arbeidet med barnehager, grunnskolen og pleie- og omsorgstjenester. Av kommunene som ble spurt hadde deltatt i nettverk med barnehage, 148 med skole og 169 kommuner inne pleie- og omsorg. Svarprosenten på undersøkelsen var :

- Barnehager; 49%, 27 kommuner
- Grunnskole; 63%, 93 kommuner
- Pleie- og omsorg; 62%, 105 kommuner.

Prosjektet har undersøkt hvilke kommuner som har svart på undersøkelsen. Det synes klart at det ikke er systematisk frafall. En rekke kommuner som har tydelige mål og planlagte tiltak fra skriftlige innspill etter samlingene har ikke svart på denne undersøkelsen. Bakgrunnen for en relativ lav svarprosent kan være at det var gjennomført to spørreundersøkelser overfor kommuner som startet opp i prosjektet i 2002 før denne siste undersøkelsen ble igangsatt.

Effektiviseringsnettverkene tar utgangspunkt i at effektivisering krever at den enkelte kommune klarer å gjennomføre og forankre en lærings- og endringsprosess. Trinnene er illustrert i prosessen i modellen under:



Fürst og Høverstad ANS

Kartlegging, analyser og drøfting i nettverkene har som mål å gi økt bevisstgjøring og "benchlearning" (1). For det første skal dette bidra til økt kompetanse og utvikling av styrings- og oppfølgingsystemene i kommunene (2 og 3). For det andre skal bevisstgjøringen også føre til at kommunene ser behov for konkrete endringer, setter mål og utvikler/gjennomfører konkrete tiltak (4 og 5).

Resultatene av bedre styring og konkrete tiltak skal endelig føre til målbare prestasjonsendringer (6) i forhold til kommunenes ressursdisponering/tjenestestruktur, dekningsgrader, produktivitet, resultater på målt kvalitet eller på brukertilfredshet.

Fürst og Høverstad dokumenterer at metoden i EffektiviseringsNettverkene har hatt effekt: Sammenligningene, analysene og drøftingene mellom nettverkskommunene har bidratt til å øke bevisstheten rundt effektivitet i egen kommune og til utvikling av en lang rekke effektiviseringstiltak.

Nettverksprosjektet har utviklet nye redskaper for kartlegging og drøfting av tjenestenes kvalitet som kommunene kan bruke over tid. Dette har ført til både økt interesse for og økt fokus på brukertilfredshet og måling av kvalitet. En stor del av effektiviseringstiltakene som er utviklet så langt, handler derfor om kvalitetsforbedringer.

Kommunene har også utviklet effektiviseringstiltak i forhold til dekning/tilgjengelighet, tjenestestruktur og ressursinnsats/produktivitet. Disse tiltakene viser seg å ha tilsiktet effekt. Erfaringer fra nettverkskommunene gir indikasjoner på et potensial for effektivisering utover deltakerkommunene – ”nasjonale indikasjoner”.

Nedenfor oppsummeres de viktigste resultatene av spørreundersøkelsen. Strukturen i oppsummeringen følger trinnene i læringsprosessen som er illustrert i figuren ovenfor:

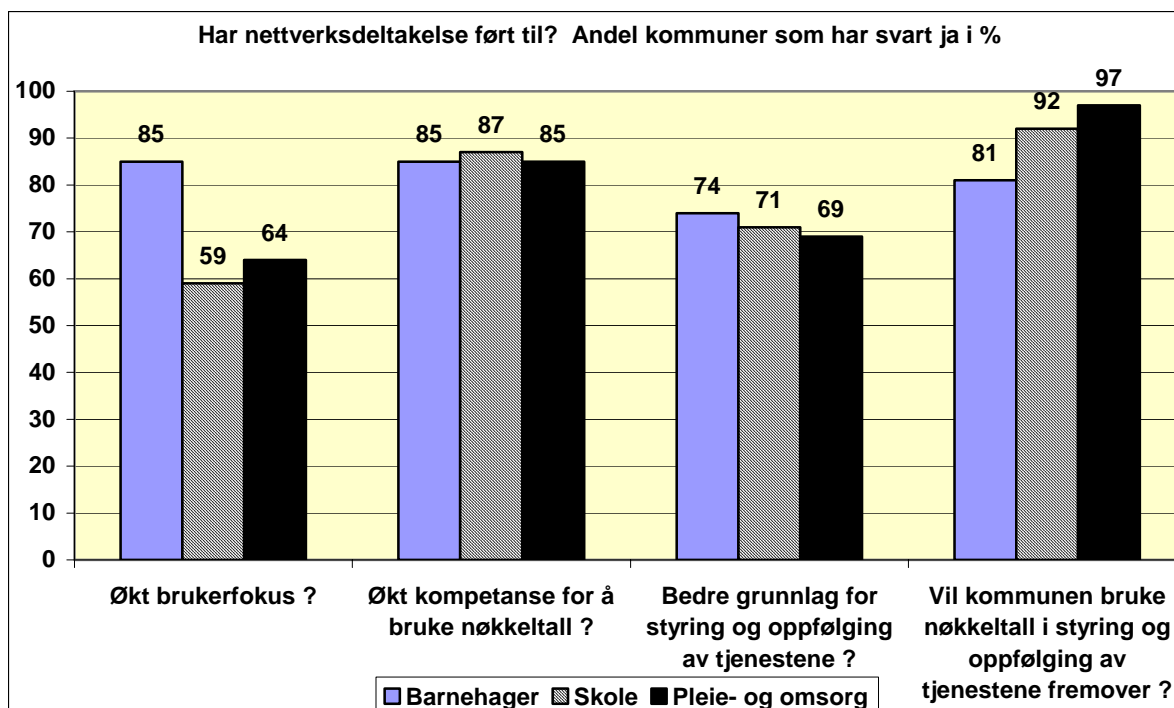
1.1. Bevisstgjøring; Økt brukerfokus, bedre styringskompetanse og styrings- og oppfølgingssystemer.

Læringsprosessen i en organisasjon er avhengig av at enkeltmedlemmer i organisasjonen erkjenner og opplever et behov og erkjennelse for endring. Denne erkjennelsen må overføres til resten av organisasjonen og føre atferdsendringer. Styringskompetanse innebærer at kommunene forstår og vil bruke kartleggingene som grunnlag for videre styring og oppfølging av tjenestene. Dette kan i sin tur gi grunnlag for å utvikle kommunens styrings- og oppfølgingssystemer.

Spørreundersøkelsen viser at flertallet av de som svarte mener at effektiviseringsnettverk har ført til:

- økt brukerfokus
- økt kompetanse for å bruke nøkkeltall
- økt kompetanse i styring og oppfølging

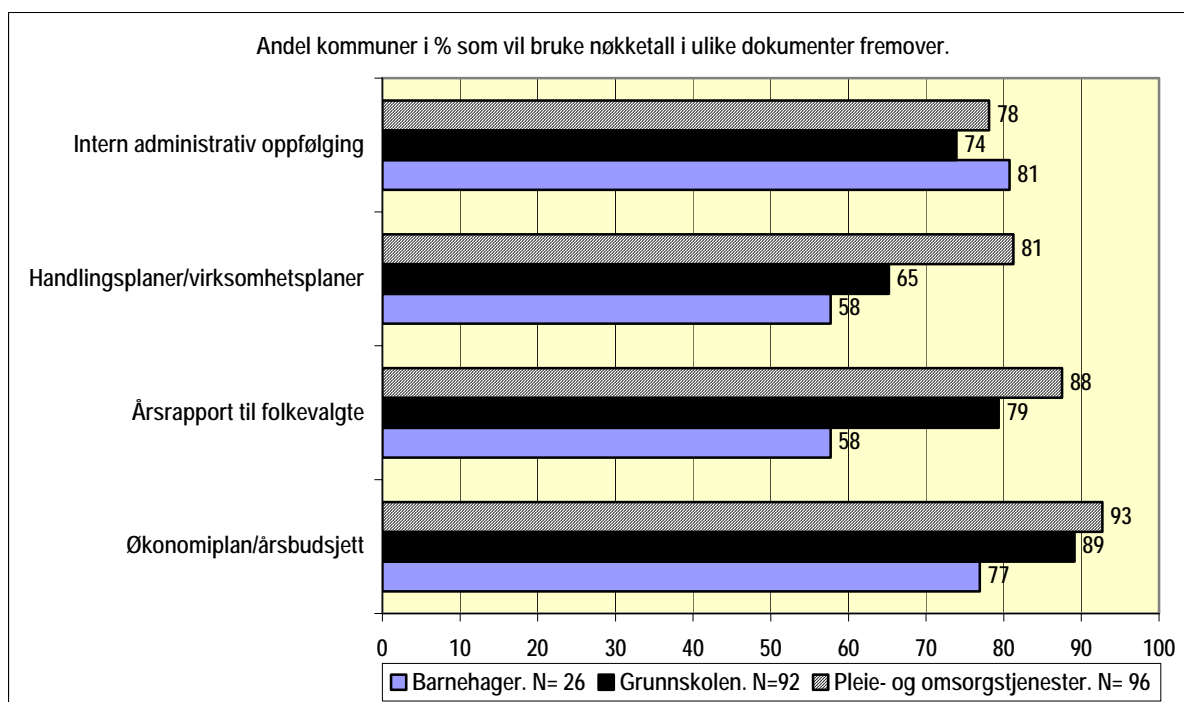
Diagrammet på neste side viser dette på den enkelte tjeneste:



Mellom 59% og 85% av kommunene sier at deltakelse har ført til økt brukerfokus.

Vel 85 % av kommunene bekrefter at deltakelse i nettverk har ført til økt kompetanse for å bruke nøkkeltall. Rundt 70 % av kommunene sier at deltakelsen har ført til bedre grunnlag for styring og oppfølging av tjenestene. Et stort flertall (97%-81%) i alle tjenester vil bruke nøkkeltall i styring og oppfølging av tjenestene.

En rekke kommuner viser til at kompetansen som de er tilført gjennom nettverksdeltakelsen vil bli brukt i forbindelse med innføring av balansert målstyring. Diagrammet under viser hvor stor andel kommuner som svarer at de vil bruke nøkkeltall i ulike dokumenter fremover:



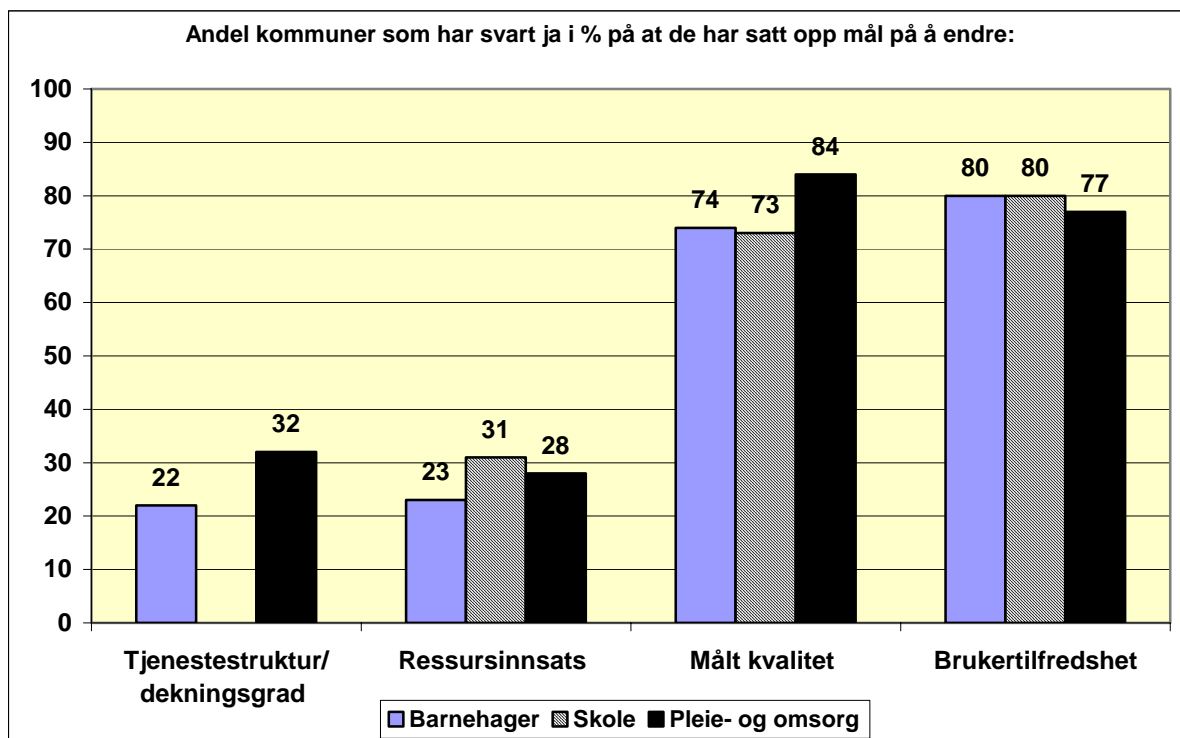
Flertallet av kommunene vil bruke nøkkeltall i økonomiplan/årsbudsjett. En stor andel vil bruke nøkkeltall både i årsrapport til folkevalgte, handlingsplaner/virksomhetsplaner og internadministrativ oppfølging.

1.2. Planlagte endringer.

Mange kommuner har ikke formulert konkrete mål på endringer i tjenestene. De ønsker imidlertid å gjennomføre endringer og har formulert konkrete tiltak som skal bidra til dette. Flere kommuner peker imidlertid på at det er vanskelig å skille mellom tiltak som er utviklet som resultat av deltakelsen i nettverkene og tiltak som er påkrevd som følge av kommunens økonomiske situasjon, befolkningsutvikling m.v.

I diagrammet under ser vi andelen kommuner som har svart ja på at de har satt opp mål for/eller vil endre:

- tjenestestruktur/dekningsgrad (gjelder ikke skole)
- nivået på ressursinnsatsen/ ressursinnsats per bruker
- målt kvalitet
- brukertilfredshet



Kommunene har først og fremst satt mål på målt kvalitet og brukertilfredshet.

1.2.1. Tjenestestruktur/dekningsgrad.

22 % av kommunene som deltok i barnehagenettverk og 32 % av de som deltok innenfor pleie- og omsorgstjenestene sier at de har mål på eller vil endre dekningsgrader eller tjenestestrukturen.

Innenfor **barnehagesektoren** hadde følgende tiltak størst omfang:

- Tilbud om mer fleksible åpningstider
- Økt fleksibilitet i barnehagene
- fjerning av avdelinger

Vi ser videre at kommunene iverksetter tiltak på områder hvor det er potensiale for forbedringer:

- Økning av andel småbarn i barnehagene
- Økning av fleksibiliteten i oppholdstidene i barnehagene.

Innenfor **pleie- og omsorgstjenestene** hadde følgende tiltak flest tilbakerapporteringer:

- Nye sykehjem/utvidelse av antall sykehjems plasser - 10 kommuner
- Reduksjon i antall sykehjems plasser - 8 kommuner
- Etablering/utvidelse av dagsenterplasser - 7 kommuner
- Styrke hjemmetjenestene - 4 kommuner

1.2.2. Ressursinnsats og/eller produktivitet.

I **barnehagesektoren** har 23 % av kommunene satt opp mål på eller vil endre ressursinnsats/produktivitet. Flest kommuner har tiltak for å endre organisering/slå sammen driftsenheter, mer fleksible plasser for å utnytte kapasiteten.

Innenfor **grunnskolen** har 31 % av kommunene svart at de har/vil endre ressursinnsats/produktivitet. Tiltak med flest tilbakerapporteringer var:

- Endringer i prinsippene for ressursfordeling mellom skolene - 23 kommuner
- Endringer i rutiner for tildeling og/eller nivå på spesialundervisning, bl.a. styrket samarbeid med PPT - 21 kommuner
- Endringer i organisering av grunnskolen og/eller skolestruktur - 15 kommuner
- Reduksjon i driftsutgifter per elev ved bemanningsreduksjoner - 11 kommuner

26 kommuner som deltok i nettverk i 2002 har allerede gjennomført tiltak som skal bidra til å endre ressursinnsatsen per elev, sammensetning av ressursinnsatsen eller netto driftsutgifter i grunnskolen.

KOSTRA-nøkkeltall viser at korrigerede brutto driftsutgifter per elev økte med 10,3 % fra 2001 til 2003 i disse 26 kommunene, mens økningen i alle landets kommuner var på gjennomsnittlig 12,2 % i de to årene sett under ett. Den lavere kostnadsøkningen i nettverkskommunene har ikke skjedd på bekostning av lærertettheten. Det betyr at kommunene har relativt sett redusert innsatsen av andre produksjonsfaktorer (inkl. evt. ikke-undervisningsrelatert personell).

Innenfor **pleie- og omsorgstjenestene** har 28 % av kommunene mål på/vil endre ressursinnsats/produktivitet. De viktigste tiltakene er:

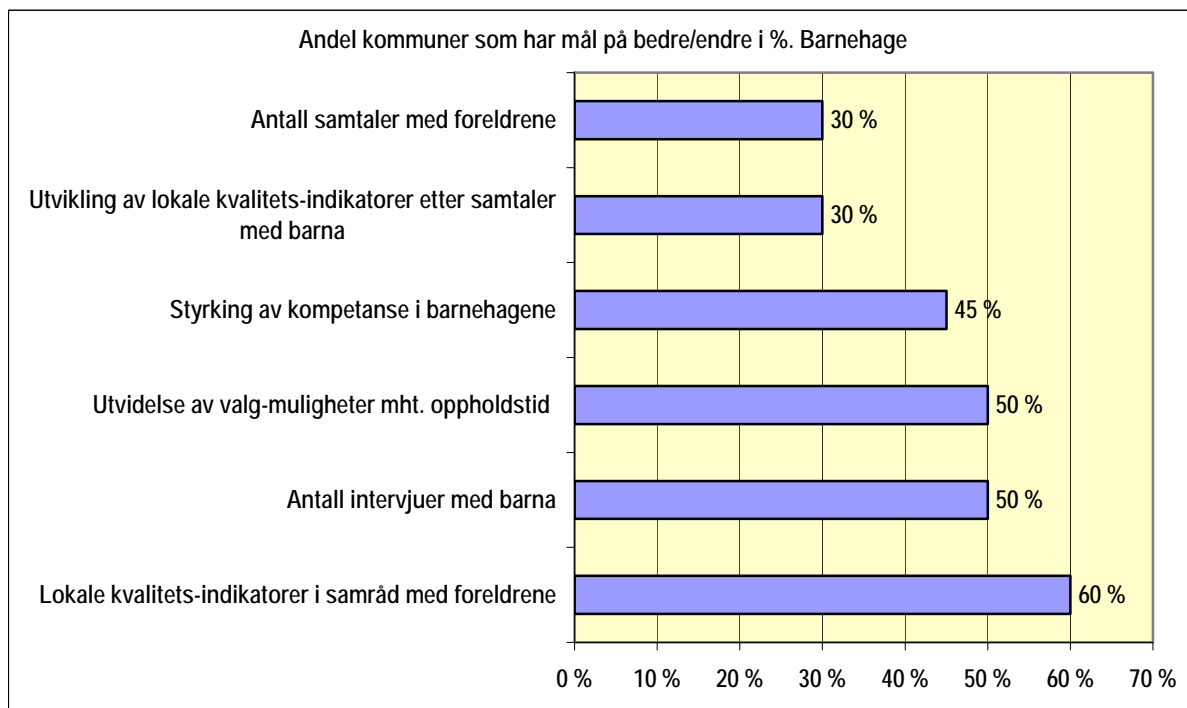
- Organisering av tjenestetildeling (bl.a. innføring av bestiller-/utfører-modell, tidfesting av vedtak, utnyttelse av institusjonsplasser m.m.) - 11 kommuner
- Bedre utnyttelse av arbeidstiden ("direkte tid") i hjemmetjenestene - 9 kommuner
- Endring/dreining i tjenestestrukturen gjennom økt vekt på hjemmetjenester - 7 kommuner
- reduksjon av ressursbruk innen administrasjon (bl.a. ved etablering av større driftsenheter/færre avdelinger) - 5 kommuner
- Flere omsorgsboliger - 4 kommuner
- samorganisering av hjemmetjenester og rehabiliteringstjenester - 4 kommuner

De fleste av kommunene hvor tiltak allerede er gjennomført, hadde høyere netto driftsutgifter til pleie- og omsorgstjenester enn kommunene i landet for øvrig i 2001. Dette tyder på at de hadde et potensial for effektivisering. Fram til 2003 er netto driftsutgifter i disse kommunene økt med gjennomsnittlig 14 %, mens økningen i netto driftsutgifter til pleie- og omsorgstjenester i landet for øvrig har vært på 23 %. Også kostnader per bruker av hjemmetjenester og kostnader per beboer på alders- og sykehjem er i de fleste av disse kommunene økt klart mindre fra 2001 til 2003 enn i landet for øvrig.

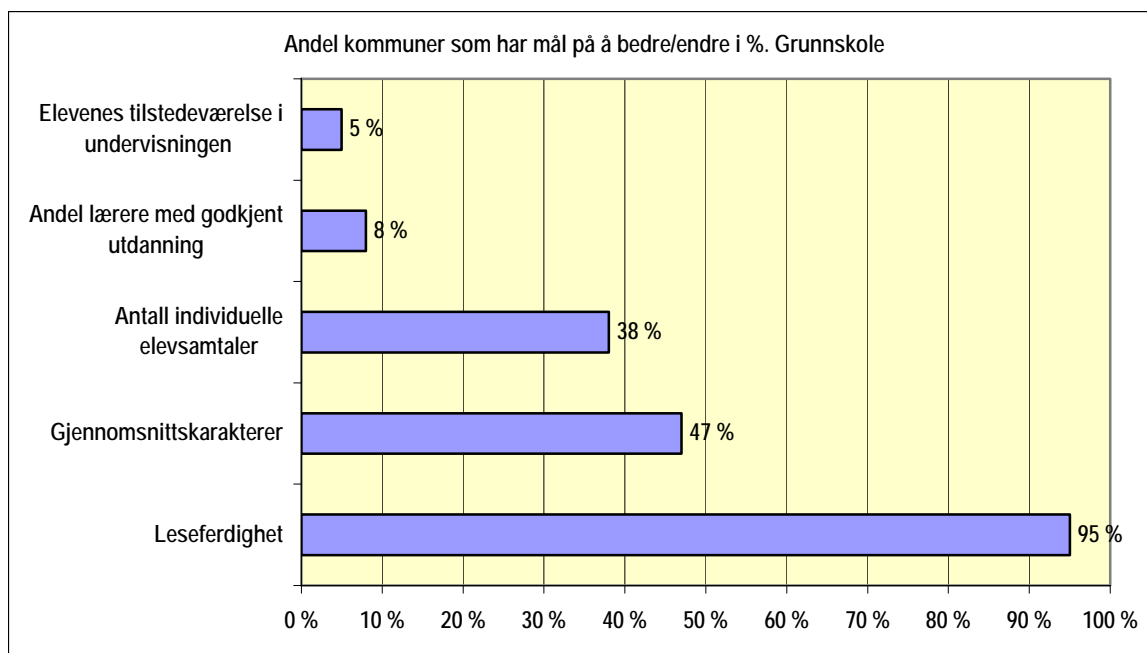
1.2.3. Målt kvalitet i tjenestene.

Tilbakerapporteringen i diagrammet på forrige side viser at mellom 73% og 84% har mål på eller ønsker å bedre resultatene på indikatorer for **målt kvalitet**.

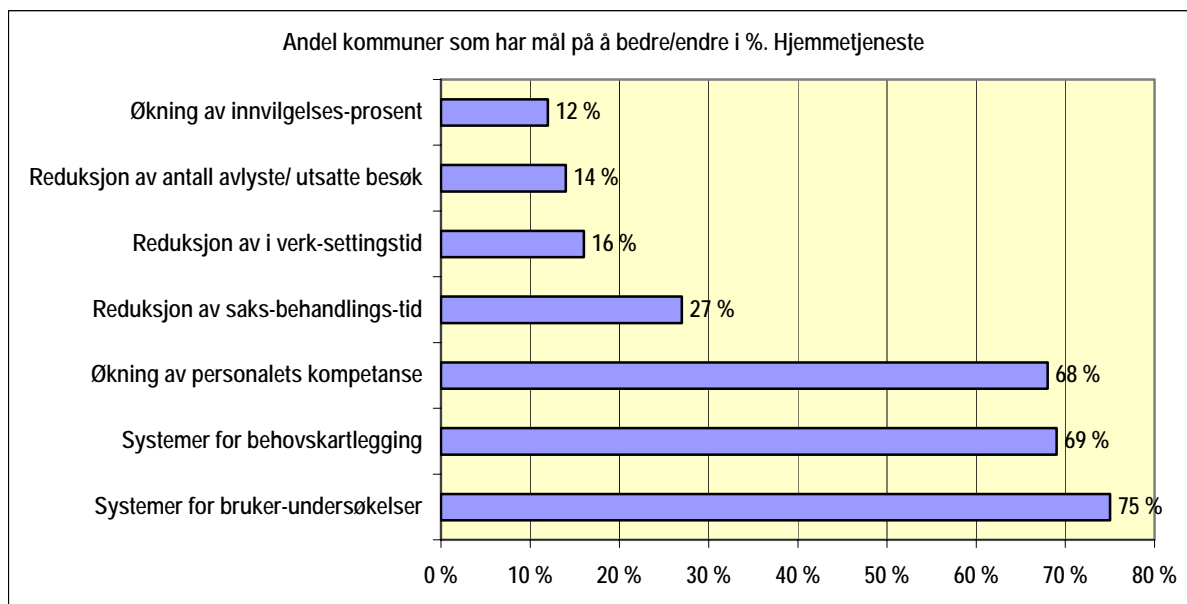
For **barnehagene** fokuserer flest kommuner på utvikling av lokale kvalitetsindikatorer, antall intervjuer med barna og større valgmuligheter i oppholdstid. I diagrammet under er dette vist:



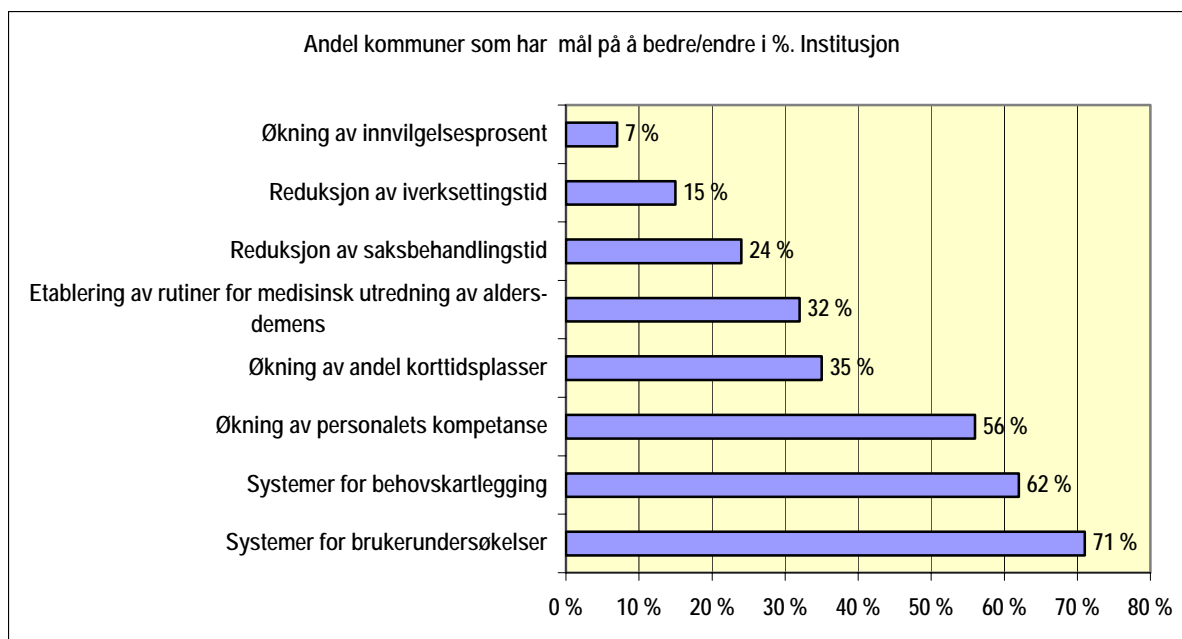
På **grunnskolen** er det elevenes leseferdighet og gjennomsnittskarakterer som de fleste kommuner har mål på/vil forbedre. Diagrammet under viser områdene.



I **hjemmebaserte pleie- og omsorgstjenester** er brukerundersøkelser, systemer for behovskartlegging og utvikning av personalets kompetanse klare satsningsområder for kommunene. Diagrammet under viser hva kommunene vil satse på:



I **institusjonsbaserte** tjenester er også brukerundersøkelser, behovskartlegging og økning av personalt kompetanse prioritert:

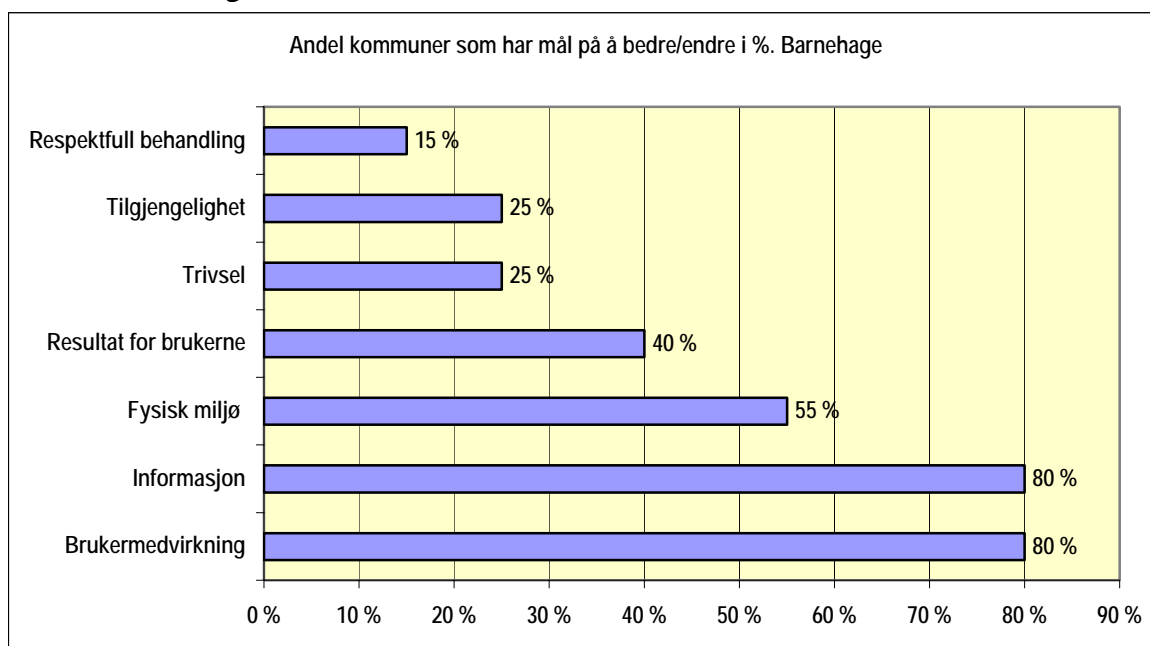


1.2.4. Brukertilfredshet.

Mellom 77% og 80% av kommunene har konkrete mål på forbedre brukertilfredsheten.

Barnehagene viser gjennomsnittlig høy brukertilfredshet. Foreldrene er minst fornøyd med det fysiske miljøet i barnehagene, med informasjon og med mulighetene for brukermedvirkning. Fysisk miljø har størst betydning for foreldrenes tilfredshet.

80 % av kommunene har mål på å bedre brukertilfredsheten. Kommunene satser i stor grad på å forbedre brukermedvirkning og informasjon. Nærmere 90 % har planer om å gjennomføre nye brukerundersøkelser. Diagrammet under viser hvor kommunene har mål på kvalitetsforbedring:

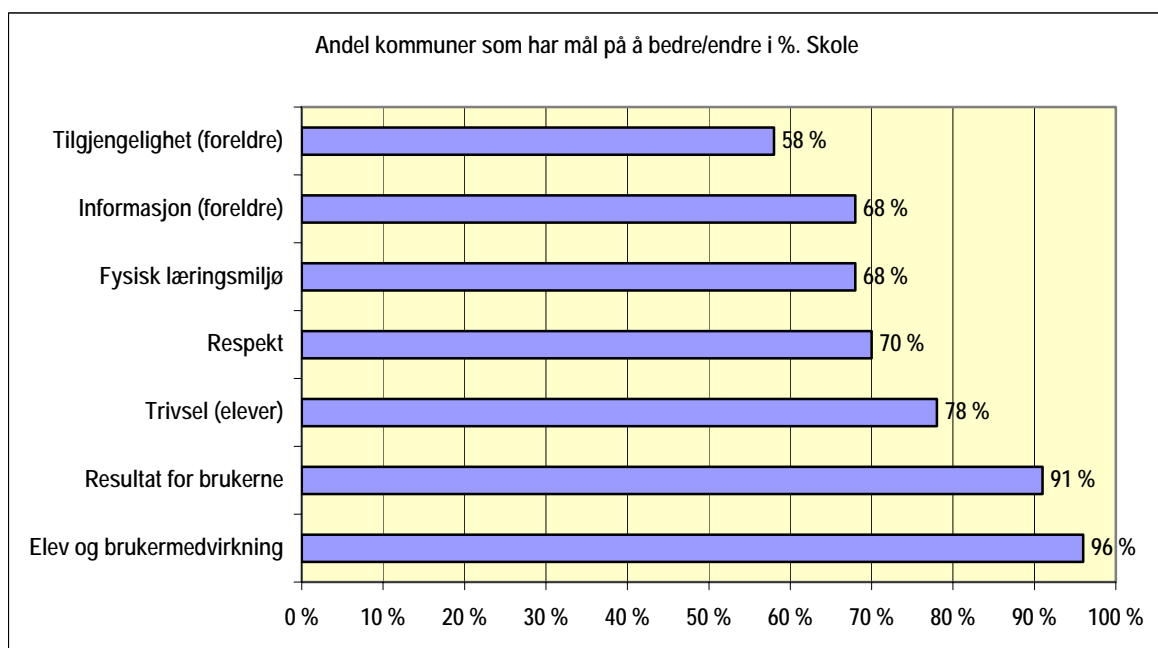


De viktigste tiltakene i kommunene er:

- Utvikling av skriftlig informasjon, serviceerklæringer, hjemmesider m.m.
- Opprusting av fysisk miljø
- Etablering av rutiner for foreldresamtaler

I **grunnskolen** er elevene mindre tilfredse med skolen enn foreldrene. Elevene er minst fornøyd med mulighetene for elevmedvirkning og med det fysiske læringsmiljøet. Brukermedvirkning og fysisk læringsmiljø er også de to områdene der foreldrene uttrykker lavest tilfredshet. Forholdet lærer/elev og lærer/foreldre samt det fysiske læringsmiljøet har dessuten stor betydning for elevenes og foreldrenes generelle tilfredshet med grunnskolen.

80 % av kommunene som svarte på spørreundersøkelsen ønsker å bedre brukertilfredsheten. Diagrammet under viser hvor kommunene har mål:



De fleste ønsker bedre resultater der hvor de har lavest brukertilfredshet. Dette gjelder medvirkning fra elevene og foreldrene. I tillegg vil en stor andel av kommunene bedre resultatene for brukerne. De viktigste tiltakene er:

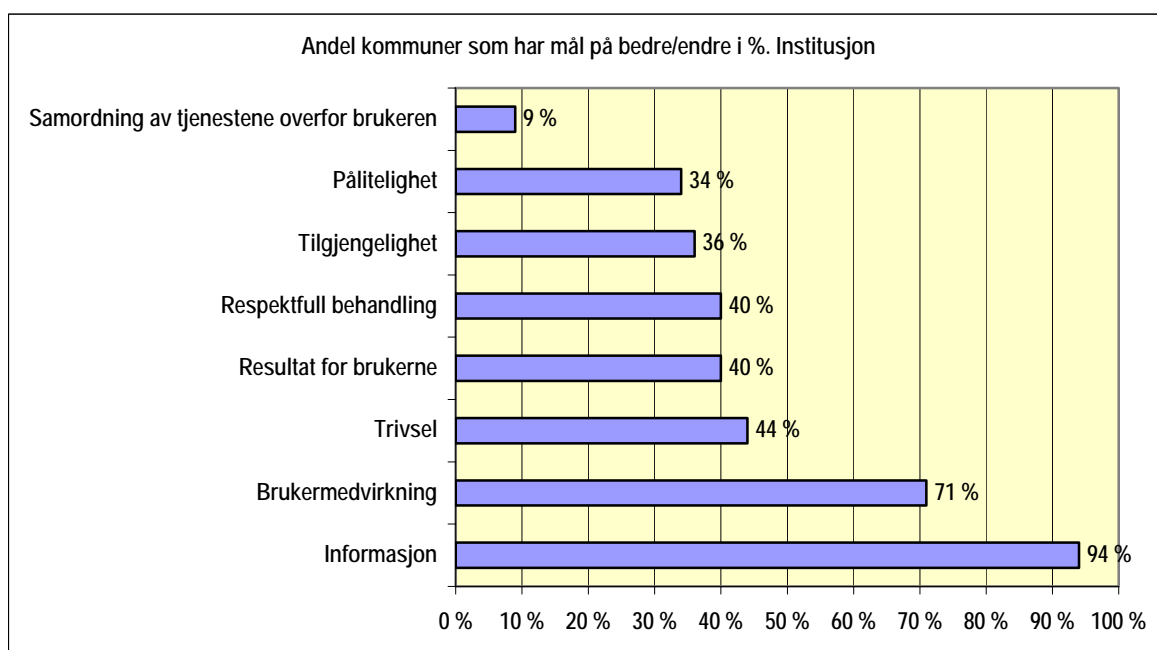
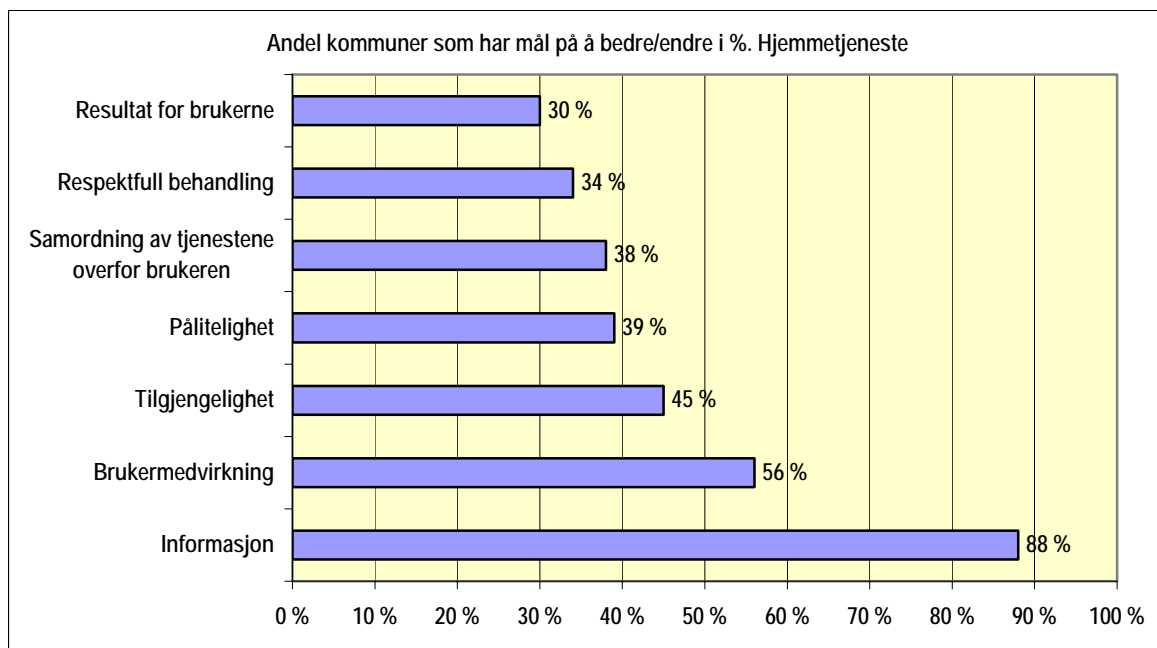
- Elevmedvirkning, elevråd, elevmeglning, 32 kommuner
- Foreldremedvirkning, foreldreråd, FAU, 22 kommuner
- Mobbetiltak, trivselstiltak, 15 kommuner
- Fysisk læringsmiljø, lokaler, utstyr, IKT, 13 kommuner
- Informasjon, hjemmesider, serviceerklæringer, mappevurdering, 13 kommuner

De 20 % av kommunene som ikke har planer om å bedre brukertilfredsheten hadde noe bedre skår i elevenes og foreldrenes tilfredshet, enn de kommunene som ønsker å bedre tilfredsheten. Det ser derfor ut til at kommunene som ikke ser behov for forbedringer gjør dette fordi resultatene av kvalitetsmålingen er tilfredsstillende.

Samlet er det 71% av kommunene som vil gjenta foreldeundersøkelsen. Elevundersøkelse ble obligatorisk for 7. og 10. klasse fra 2004.

Innenfor **pleie- og omsorgstjenesten** er pårørende til beboere på alders- og sykehjem gjennomsnittlig minst fornøyd, mens brukerne av hjemmetjenester har høyest tilfredshet. Det er forholdsvis små variasjoner i tilfredshet mellom de ulike dimensjonene, men det er store variasjoner mellom kommunene.

77 % av kommunene som svarte på spørreundersøkelsen ønsker å bedre brukertilfredsheten i pleie- og omsorgstjenestene. Diagrammene under viser hva kommunene vil bli bedre på:



Flest kommuner satser på tiltak som er knyttet til styrking av informasjon og brukermedvirkning. De viktigste tiltakene er:

- Styrking av informasjon og brukerdialog - 32 kommuner
- Styrking av brukerfokus/etikkopplæring - 9 kommuner
- Rutiner for samtaler med pårørende - 9 kommuner
- Utvikling av serviceerklæringer/brukergaranti (forventningsavklaring) - 9 kommuner
- Utvikling av vurderingsbesøkene, bedre rutiner for vurdering av tjenestetildeling - 7 kommuner
- Endring av arbeidsrutiner på sykehjem - 7 kommuner

De kommunene som ønsker å øke brukertilfredsheten viser gjennomsnittlig dårligere resultater enn de øvrige kommunene som har gjennomført brukerundersøkelser. Dette tyder på at kommuner som satser på økt brukertilfredshet, gjør det med basis i resultatene fra brukerundersøkelsene. 90 % av kommunene vil gjenta brukerundersøkelser i pleie- og omsorgstjenestene.

Konklusjon

Kommuner som har mål og ønsker endringer i ressursinnsats/produktivitet gjør dette med utgangspunkt i en analyse av nøkkeltall som dokumenterer et forbedringspotensiale. Det er imidlertid få kommuner som setter slike mål. Dette kan blant annet skyldes flere av følgende faktorer:

- Det er allerede foretatt korrigeringer som følge av strammere inntekstrammer de siste 3 årene
- Kommunene avventer statsbudsjett og nye inntekstrammer, og vil samlet vurdere behov i høstens økonomiplanarbeid – nettverksarbeid er ikke beslutningsarenaen
- Nettverksarbeidet har ikke hatt tilstrekkelig fokus på produktivitetsendringer som kan gjøres av tjenesten selv.

Flertallet av kommunene setter mål for å forbedringer både på **målt kvalitet** og **brukertilfredshet**. Dette gjelder særlig de kvalitetsområdene hvor de opplever svakt resultat eller områder som er sentrale for brukeren. Brukermedvirkning har fokus i alle tjenester.

Metoden i nettverksarbeidet har derfor gitt ønskete resultater. Kommunene planlegger omfattende forbedringer i egen tjenestekvalitet. Det store flertallet av kommuner vil kartlegge brukertilfredshet på nytt i alle tjenestene.

I neste avsnitt vurderer vi om kommunene setter fokus og mål på det som er de viktigste områdene for brukernes tilfredshet.

1.2.5. Vil kommunene forbedre de viktigste områdene av betydning for brukeren ?

Brukerundersøkelsene viser at brukere i all hovedsak er godt/rimelig godt fornøyd. Likevel har en del kommuner et klart forbedringspotensiale.

Kommunene setter mål på de kvalitetsdimensjonene hvor de skårer svakest. Det er imidlertid også sentralt å rette fokus på de områdene som er viktigst for brukeren og som har størst betydning for brukernes helhetlige tilfredshet. For å analysere dette kreves statistiske verktøy som gjør det mulig å analysere alle svar fra alle brukere. Få kommuner har hatt slikt statistisk verktøy.

Det er foretatt slike analyser i denne sluttrapporten med data fra alle kommunene for å finne ut hvilke kvalitetsdimensjoner som har størst betydning for brukernes helhetlige tilfredshet. I oversikten nedenfor er områdene hvor kommunene scorer svakest sammenlignet med hva de vil forbedre og de områdene som er viktigst for brukernes samlede tilfredshet.

Tjeneste	Dimensjoner med svak skår i undersøkelsene	Dimensjoner som flest kommuner vil forbedre	Dimensjoner som er viktige for brukernes samlede tilfredshet
Barnehager	Fysisk miljø Informasjon Brukermedvirkning	Brukermedvirkning Informasjon	Fysisk miljø Respektfull behandling
Grunnskolen: Elever	Elevmedvirkning Fysisk læringsmiljø	Brukermedvirkning	Fysisk læringsmiljø Respektfull behandling
Foreldre	Brukermedvirkning Fysisk læringsmiljø	Resultat for brukerne Respektfull behandling	Fysisk læringsmiljø Respektfull behandling Resultat for brukerne
Pleie- og omsorgstjenester	Små variasjoner	Informasjon Brukermedvirkning	Små variasjoner

I **barnehagene** er foreldrene minst fornøyd med det fysiske miljøet, informasjon og mulighetene for brukermedvirkning. Analysene viser at fysisk miljø har størst betydning for foreldrenes generelle tilfredshet. Tilfredsheten med informasjon tyder på mangler i informasjon fra barnehagene i en del kommuner. Dette ser imidlertid ikke ut til å ha like stor betydning for foreldrenes generelle vurdering av tilbudet. De fleste kommunene vil bedre brukermedvirkning og informasjon. Dette er der hvor kommunene har svakest brukertilfredshet.

I denne tjenesten er det derfor samsvar mellom brukertilfredsheten og kommunens fokusområder, mens det er mindre samsvar mellom fokusområdene og de områdene som er viktigst for brukeren.

I **grunnskolen** er elevene minst fornøyd med elevmedvirkning og med det fysiske læringsmiljøet. Brukermedvirkning og fysisk læringsmiljø er også de to dimensjonene der foreldrene uttrykker lavest tilfredshet. I tråd med kartleggingene satser de fleste kommunene på tiltak innenfor elevmedvirkning, foreldremedvirkning og resultat for brukerne.

Respektfull behandling er imidlertid en av de dimensjonene som har størst betydning for elevenes og foreldrenes generelle tilfredshet med skolen, og på dette området er det ikke samsvar mellom fokus og grad av viktighet for elever og foreldre. I lys av dette bør relasjonen elev/lærer og foreldre/lærer få større oppmerksomhet.

For **pleie- og omsorg** er det små variasjoner i tilfredshet mellom de ulike dimensjonene. Både innenfor hjemmetjenestene og på alders- og sykehjem vil flest kommuner arbeide for å bedre informasjon til brukerne og styrke brukernes medvirkning i forhold til utforming av tjenestene. Dette er områdene med svakest brukertilfredshet.

For denne tjenesten ser det ikke ut til å være konkrete dimensjoner som har klart større betydning for brukernes generelle vurdering enn andre dimensjoner.

For å analysere dette kreves statistiske verktøy som gjør det mulig å analysere alle svar fra alle brukere. Prosjektet vil vurdere å tilby kommunene slikt verktøy som gir anledning til å analysere hvilke dimensjoner og spørsmål som har størst betydning for brukernes generelle tilfredshet.

Konklusjon.

I arbeidet med å bedre kvaliteten i tjenestene har kommunene satt mål på forbedringer der de scoret svakest. Det er imidlertid også sentralt å rette fokus på områder som er viktigst for brukeren og som har størst betydning for brukernes helhetlige tilfredshet.

Et analyseverktøy vil gi kommunene muligheter til å fokusere på forbedringstiltak på de områdene som også betyr mest for brukerne. Når kommunene får kunnskap om brukernes tilbakemeldinger og viktigst for brukerne, regner prosjektet med at kommunene vil iverksette tiltak for å oppnå forbedringer. Dette kan bedre brukertilfredsheten.

I dette avsnittet er det rapportert om planlagte endringer i kommunene. I neste kapittel analyseres om det allerede nå kan dokumenteres målbare prestasjonsendringer i kommunene.

1.3. Dokumenterte endringer.

I modellen på side 12 er målbare prestasjonsendringer i nettverkskommunene sentralt når resultatene fra EffektiviseringsNettverkene vurderes. Det er foretatt en kartlegging av dette på 2 områder:

1.

Endringer i utvalgte nøkkeltall fra KOSTRA 2001-2003 for de kommunene som deltok i nettverksarbeid i 2002. Hensikten er å avklare om nettverkskommunene har hatt en utvikling som avviker vesentlig fra kommunene for øvrig, og om en kan finne indikasjoner på at disse kommunene viser en annen utvikling i produktivitet og dekningsgrader enn nettverkskommunene.

2.

Endringer i elevtilfredshet fra kartleggingene i prosjektet i 2002/2003 til obligatorisk elevundersøkelse i 2004.

Det er et fåtall kommuner som har kartlagt målt kvalitet og brukertilfredshet på nytt. Dokumenterte endringer på disse områder kan derfor ikke legges frem i denne sluttrapporten.

1.3.1. Endringer i produktivitet, dekningsgrad og struktur 2001-2003.

Analysen fra Fürst og Høverstad inneholder en detaljert gjennomgang av utviklingen av KOSTRA-nøkkeltall for nettverkskommunene. Noen av hovedtendensene tas inn i denne sluttrapporten.

Budsjettet for 2003 ble utarbeidet i kommunene samtidig med at nettverksarbeidet i kartleggingsfasen ble avsluttet for disse kommunene. Det er påregnelig at mange kommuner trenger noe lengre tid på større endringer. Endringer i dekningsgrader for sykehjem fordrer nedleggelse/bygging av nye plasser, mens bedret produktivitet i f.eks skoler normalt fordrer redusert lærertetthet gjennom f.eks sammenslåing av grupper/skoler. Slike endringer trenger bredere politiske prosesser enn det som er mulig 1-2 måneder etter nettverksdeltakelse. Evalueringen av nettverkskommunene på dette området må derfor foregå over noen år. Bedret produktivitet i nettverkskommunene kan skyldes andre forhold enn nettverksdeltakelse, som strammere rammer og innstrammingsbehov for øvrig. Endringer i tilgjengelighet i institusjon kan også referere seg til siste etappe i oppfølgingen av Handlingsplan for eldreomsorgen.

Nettverkskommunene skiller seg forholdsvis lite fra kommunene for øvrig. Det betyr at det ikke har vært noen spesielle "skjevheter" – verken i forhold til ressursinnsats (prioritering), tjenestestruktur, tilgjengelighet/dekning eller produktivitet ved rekruttering av nettverkskommuner i 2002. Nettverkskommunene er derfor et representativt utvalg. Heller ikke når det gjelder utvikling av KOSTRA-nøkkeltall fra 2001 til 2003 viser nettverkskommunene noen klare og entydige forskjeller fra kommunene i landet for øvrig.

Barnehage.

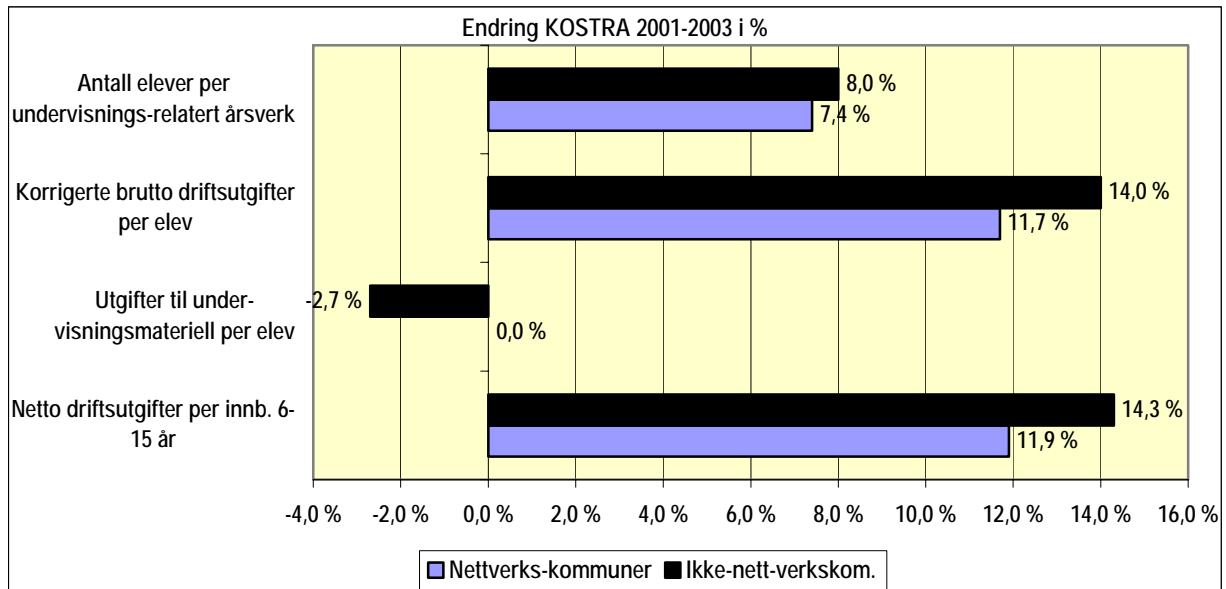
For barnehager viser analysen av nøkkeltall 2001-2003 at:

- nettverkskommunene hadde noe lavere netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år enn kommunene for øvrig i 2001, og de viste en lavere økning fra 2001 til 2003 enn øvrige kommuner.
- Nettverkskommunene bruker en noe høyere andel av netto driftsutgiftene til barnehager til særskilt tilrettelegging for funksjonshemmede og andre barn med særlige behov enn kommunene for øvrig. Bildet er ikke entydig for alle kommunegrupper.

Ut fra analysene kan det derfor ikke konkluderes med at kommunene som deltok i effektiviseringsnettverk i 2002 viste en tydelig avvikende utvikling fra 2001 til 2003 i forhold til kommunene som ikke deltok i nettverksarbeidet.

Grunnskole.

I diagrammet under er endringen på sentrale indikatorer 2001-2003 vist i % for nettverkskommuner og øvrige kommuner.



Nettverkskommunene brukte i 2001 gjennomsnittlig noe mer ressurser til drift av grunnskolen enn øvrige kommuner.

I perioden 2001-2003 viste nettverkskommunene imidlertid en lavere utgiftsvekst, slik at utgifter til grunnskole per innbygger 6-15 år i 2003 ligger noe lavere enn i ikke-nettverkskommunene.

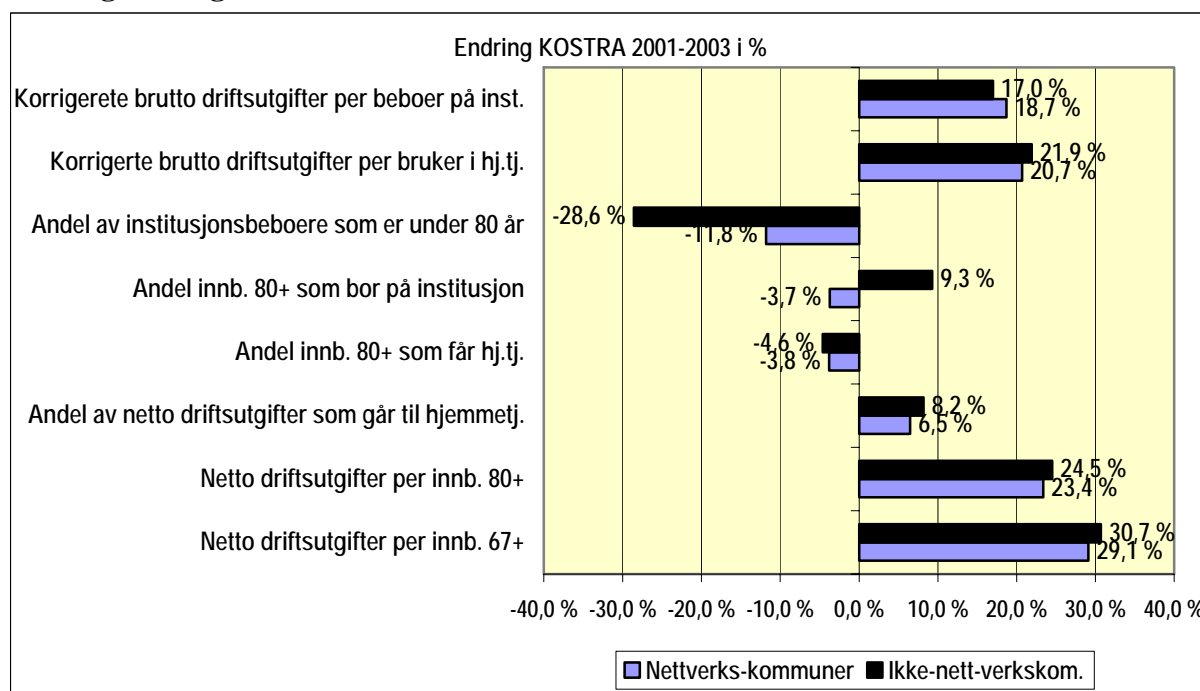
Utgifter til undervisningsmateriell pr. elev utgjør om lag 2% av nettoutgiftene. Indikatoren er likevel tatt med siden det er stor almen oppmerksomhet på standard og ressursinnsats. I nettverksarbeidet har det vært diskutert hva skolene selv kan gjøre med utgiftsnivået innenfor budsjettfullmaktene for å få ønsket standard på undervisningsmateriell. Utgiftene per elev i nettverkskommunene lå gjennomsnittlig på det samme nivået som kommunene for øvrig, men de øvrige kommunene har hatt reduksjon, mens nettverkskommuner har opprettholdt nivået.

Nettverkskommunene hadde i 2001 lavere brutto driftsutgifter per elev enn gjennomsnittet for kommunene for øvrig. Kostnadsveksten i perioden var lavere i disse kommunene enn i gjennomsnittet for alle kommuner. Dette betyr at nettverkskommunene har hatt en noe bedre produktivitetsutvikling.

Lærertettheten (antall elever per undervisningsrelatert årsverk) viser ikke store forskjeller mellom nettverkskommunene og kommunene for øvrig, verken når det gjelder nivå eller utvikling fra 2001-2003. I de fleste kommunene er lærertettheten redusert/antall elever per årsverk økt som følge av økt leseplikt m.v.

I nettverksamlingene var det betydelig oppmerksomhet på variasjoner i andel elever med spesialundervisning og årstimer pr. elev med slik undervisning. Forskjellene mellom kommunene var betydelige. Dialogen i samlingene tyder klart på at dette skyldes ulik praksis, holdninger og verdier mellom kommunene. En rekke kommuner med høy andel elever med spesialundervisning har etter kartleggingen mål på redusere andelen. Nye analyser av nettverkskommunene vil vise om dette blir realisert.

Pleie- og omsorg.



Nettverkskommunene skiller seg i utgangspunkt forholdsvis lite fra kommunene for øvrig. Det betyr at det ikke har vært noen spesielle ”skjevheter” – verken i forhold til ressursinnsats (prioritering), tjenestestruktur, tilgjengelighet/dekning eller produktivitet. Nettverkskommunene er derfor et representativt utvalg.

Diagrammet over viser at nettverkskommunene hadde noe lavere vekst i **netto driftsutgifter** både pr innbygger 67 år+ og per innbygger 80 år+ enn kommunene for øvrig.

Begge gruppene hadde en økning i **andelen nettoutgifter** som brukes til hjemmetjeneste. Økningen var noe lavere for nettverkskommunene.

Andelen innbyggere 80 år + som får hjemmetjeneste (dekningsgraden) ble redusert både i nettverkskommunene og kommunene for øvrig. Reduksjonen var noe lavere for nettverkskommunene. Andelen 80 år + som bor i institusjon viste en vekst på 9,3% for ikke nettverkskommuner, mens det var en nedgang på 3,7% for nettverkskommunene.

I 2001 var rundt 32% av beboerne på alders- og sykehjem i nettverkskommunene under 80 år, mens den gjennomsnittlige andelen i kommunene for øvrig var på 37%. Ikke-nettverkskommunene har redusert andel beboere under 80 år betydelig mer enn nettverkskommunene i perioden 2001-2003 og forskjellen er dermed redusert.

Omsorgstrappen står sentralt i diskusjonen rundt dekningsgrader i institusjon og hjemmebaserte tjenester. Nettverkssamlingene hadde mange spennende diskusjoner rundt lønnsomhet knyttet til satsing på omsorgsboliger og hjemmetjenester kontra satsing på tradisjonell institusjonstjeneste. Det er ikke undersøkt om dialogen gjenspeiler seg i redusert bruksrate for denne aldersgruppen i nettverkskommunene. I tillegg er andelen brukere med store behov varierende mellom kommunene. Kostnaden til disse brukerne gjenspeiles i hovedsak i hjemmebaserte tjenester. Det er derfor behov for ytterligere analyser før man kan fastslå om en kommune er mer produktiv enn en annen.

Produktivitet måles gjennom indikatoren korrigerte brutto driftsutgifter per bruker.

Korrigerte brutto driftsutgiftene per beboer på institusjon lå i nettverkskommunene både i 2001 og 2003 noe under utgiftene i kommunene for øvrig. Nettverkskommunene har imidlertid vist en noe høyere vekst enn de øvrige kommunene.

For hjemmetjenestene lå nettverkskommunene i 2001 rundt 4 % over gjennomsnittet for kommunene for øvrig. Både i nettverks- og i de øvrige kommunene er kostnadene økt med noe over 20 % fra 2001-2003. Forskjellen mellom nettverkskommunene og kommunene for øvrig er noe redusert i denne perioden. Samtidig ser vi at tilgjengeligheten til hjemmetjeneste er redusert for begge grupper.

I TBU-rapporten til 3. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren i 2004 er det anført at produktiviteten i pleie- og omsorgssektoren ble redusert med 2,6 prosent 2002-2003 slik produksjonen i sektoren er målt. I rapporten er det pekt på at dette kan skyldes andre forhold enn svakere ressursutnyttelse, f.eks økning i andelen brukere over 90 år og andelen yngre, særlig ressurskrevende brukere. Dette kan innebære at brukerne i gjennomsnitt er blitt mer ressurskrevende og mottar mer tjenester enn tidligere.

I prosjektet har det vært stor oppmerksomhet på forholdet mellom dekningsgraden i hjemmetjenesten og årsverk/kostnad pr. bruker. Mange kommuner vurderte om det var formålstjenlig å redusere tilgjengeligheten til hjemmetjeneste, dvs. gi tilbud færre brukere, og heller øke ressursen pr. bruker innenfor samme budsjetttramme. Hensikten var å få en mer riktig tjenesteprofil.

KOSTRA-analysene i nettverksarbeidet har klart styrket kommunenes kompetanse til å analysere egen tjeneste og å vurdere om profilen i tjenesten er riktig. Når en kommune vrir denne profilen slik at det blir en mer ”riktig” balanse mellom tilgjengelighet og ressurs pr. bruker, vil det se ut som om disse kommunene blir mindre produktive. I lys av dette bør det være rom for å vurdere produktivitetsbegrepet for denne tjenesten.

Konklusjon.

Det har vært en lavere kostnadsutvikling pr. elev i nettverkskommunene enn i øvrige kommuner.

Innenfor pleie- og omsorg viser analysedata at i nettverkskommunene har en nedgang i andelen innbyggere 80 år + som bor i institusjon, mens det øvrige kommuner var en økning. Produktivitetsutviklingen viser ikke særlige forskjeller mellom kommunegruppene.

Budsjettet for 2003 ble utarbeidet i kommunene samtidig med at nettverksarbeidet i kartleggingsfasen ble avsluttet for disse kommunene, og det er påregnelig at mange kommuner trenger noe lengre tid på større endringer. Endringer i dekningsgrader for sykehjem fordrer nedleggelse/bygging av nye plasser, mens bedret produktivitet i f.eks skoler normalt fordrer redusert lærertetthet gjennom f.eks sammenslåing av grupper/skoler. Slike endringer fordrer bredere politiske prosesser enn det som er mulig 1-2 måneder etter nettverksdeltakelse. Evalueringen av nettverkskommunene på dette området må derfor foregå over noen år. Bedret produktivitet i nettverkskommunene kan skyldes andre forhold enn nettverksdeltakelse, som strammere rammer og innstrammingsbehov for øvrig. Endringer i tilgjengelighet i institusjon kan også referere seg til siste etappe i oppfølgingen av Handlingsplan for eldreomsorgen.

Kartleggingene viser økt kompetanse i bruk av KOSTRA og at et stort flertall vil bruke nøkkeltall i styringsdokumenter og i styring og oppfølging av virksomhetene for øvrig. Læringsgrunnlaget er med dette tilstede for å iverksette ønskede og prioriterte endringer.

Det må foretas nye analyser med utgangspunkt i KOSTRA for 2004 for å avklare om det ble mer systematiske forskjeller i produktivitetsutvikling mellom nettverkskommuner og ikke-nettverkskommuner. Effektiviseringsnettverket vil gi **produktivitet sterkere fokus** i fremtidig nettverksarbeid.

1.3.2. Endringer i kvalitet: Bedre elevtilfredshet.

KS og UFD har underskrevet en avtale hvor formålet er å sikre en felles forpliktelse og å avklare ansvarsforhold i forhold til felles utviklet verktøy for kartlegging av kvalitet i skolen. Samarbeidet har vært nytt til å samordne og videreutvikle et felles kvalitetsverktøy for skolen. Et av resultatene av avtalen er at spørreundersøkelsene til elever nå er samordnet i ett felles opplegg i regi av Utdanningsdirektoratet, Elevinspektørene. Det arbeides med tilsvarende samordning av spørreundersøkelse overfor foreldre.

Som del av arbeidet med nasjonale indikasjoner, er det i sluttrapporten kartlagt om deltakerkommunene på skole i 2002 og 2003 har fått endret elevtilfredshet gjennom den obligatoriske kartleggingen i 7. og 10. klasse inneværende år i regi av Elevinspektørene. Hensikten er å få frem om de mål og tiltak som deltakerne i skolenettverk har arbeidet med, har ført til bedre elevtilfredshet. Det er valgt å bruke det helhetlige spørsmålet (*Hvor fornøyd er du med den skolen du går på?*) som indikatorer for utvikling av elevtilfredshet. Bakgrunnen for dette er at flere enkeltspørsmål endret seg fra 2002 til 2004.

Data fra elevundersøkelsen i Elevinspektørene i 2004 viser synkende elevtilfredshet med stigende alder, og på landsbasis er det følgende resultater på det helhetlige spørsmålet:

Gjennomsnittlig elevtilfredshet (1= lavest, 4= høyest)

Klassetrinn	Elevtilfredshet
5	3,6
6	3,4
7	3,2
8	3,2
9	3,0
10	3,0
Snitt 5-10	3,2

Tabellen over viser at elevtilfredsheten på dette spørsmålet synker fra 3,6 i 5. klasse til 3,0 i 9. klasse og 10. klasse.

Det er 67 kommuner som har rapportert resultater fra Elevinspektørene i 2004. Utviklingen i gjennomsnittlig elevtilfredshet var:

Elevtilfredshet. Endring 2002-2004 ¹	Antall	
	kommuner	Andel i %
Økt tilfredshet	53	79,1
Uendret tilfredshet	5	7,5
Redusert tilfredshet	9	13,4
Sum	67	100,0

¹ Effektiviseringsnettverkene hadde 6-delt svarskala i 2002 og 03. Scoren er regnet om til 4-delt skala. I Effektiviseringsnettverkene ble alle klassetrinn 5-10 klasse spurt, og i Elevinspektørene var det obligatorisk kartlegging av 7. og 10. klasse. Elevinspektørene har derfor et gjennomsnittlig høyere klassetrinn (8,5 mot 7,5 i Effektiviseringsnettverkene). Et mindretall av kommunene/skolene spurte også øvrige klassetrinn på mellom- og ungdomstrinnet. I sammenstillingene er scoren korrigert i 2004 for synkende elevtilfredshet med stigende klassetrinn.

Det var 53 kommuner, dvs. 79,1% av kommunene som fikk økt elevtilfredshet med en bedring i snitt på 0,4. 7,5% av kommunene fikk uendret nivå, og 9 kommuner (13,4%) fikk redusert elevtilfredshet med en nedgang på 0,3 i gjennomsnitt.

Det er foretatt tilsvarende sammenstilling for de kommunene som deltok i nettverksarbeidet i 2003:

Elevtilfredshet. Endring 2003-2004	Antall kommuner	Andel i %
Økt tilfredshet	26	60,5
Uendret tilfredshet	8	18,6
Redusert tilfredshet	9	20,9
Sum	43	100,0

Tabellen viser at det var 26 kommuner, dvs. 60,5% av kommunene som fikk økt elevtilfredshet med en bedring i snitt på 0,2. 8 kommuner som utgjør 18,6% fikk uendret nivå, og 9 kommuner (20,9%) fikk redusert elevtilfredshet med en nedgang på -0,3 i gjennomsnitt.

Konklusjon.

De foreløpige resultatene av analysen viser at flertallet av nettverkskommunene har fått elevtilfredshet økt. Dette gjelder særlig kommuner som foretok første kartlegging i 2002. Det vises til vedlegget for nærmere gjennomgang av endringer i elevtilfredshet for enkeltkommuner.

I disse kapitlene er det resultatene av nettverksarbeid i barnehage, skole og pleie- og omsorg som er vurdert. Bakgrunnen for dette er at det er disse tjenestene som har hatt flest deltakere. Det er igangsatt en rekke nettverk både i barnevern og sosialtjenesten det siste året. Resultatene av dette nettverksarbeidet vurderes i neste del.

1.4. Resultater av nettverksarbeid i barnevern og sosialtjeneste.

1.4.1. Barnevern.

Generelt.

44 kommuner/bydeler i Oslo har deltatt i 7 nettverk for barneverntjenesten.

Alle nettverkene har hatt fokus på både ressursinnsats, tilgjengelighet/klientrater og kvalitet. Det er dokumentert store innbyrdes forskjeller mellom kommunene. Dette gjelder både når man ser på hver indikator for seg og sammenhengen mellom ressursinnsats og resultat.

I alle nettverkene er det avdekket at ulike praksiser er en av årsakene til slike forskjeller. Flere av kommunene har som en følge av dette gjennomført erfaringssamlinger med særskilt fokus på å få frem eksempler på god praksis som kan stimulere til forbedringer i den enkelte kommune.

Flere av nettverkene har vært opptatt av hva som er et effektivt tiltaksnivå i barnevernet. Det gjelder blant annet:

- Terskler inn og ut av barnevernet
- Forholdet mellom tiltak i familien og bruk av institusjon

KOSTRA-analysene har vært brukt systematisk for å drøfte likheter og forskjeller i klientrater og bruk av tiltakskjeden i barnevernet. Det har ført til at flere kommuner har satt i gang tiltak for å vri innsatsen fra bruk av institusjonsplasser til å satse mer på tiltak i familien. Bydelene i Oslo har vært særlig opptatt av dette. De siste to årene har det skjedd en slik vridning.

I enkelte av nettverkene er det gjennomført kollegautforskning for å få mer innsikt i hvordan ulike ledelse, organisering og saksbehandling kan påvirke terskler inn og ut av barnevernet.

Ingen av kommunene hadde tidligere gjennomført brukerundersøkelser, og resultatene fra disse undersøkelsene har derfor fått stor oppmerksomhet. Alle kommunene har satt mål for forbedringer av brukeropplevd kvalitet. Noen kommuner har gjort dette på en bredere og mer systematisk måte enn andre. Det er gjennomført forbedringstiltak i mange kommuner. De fleste kommunene har mål på brukermedvirkning.

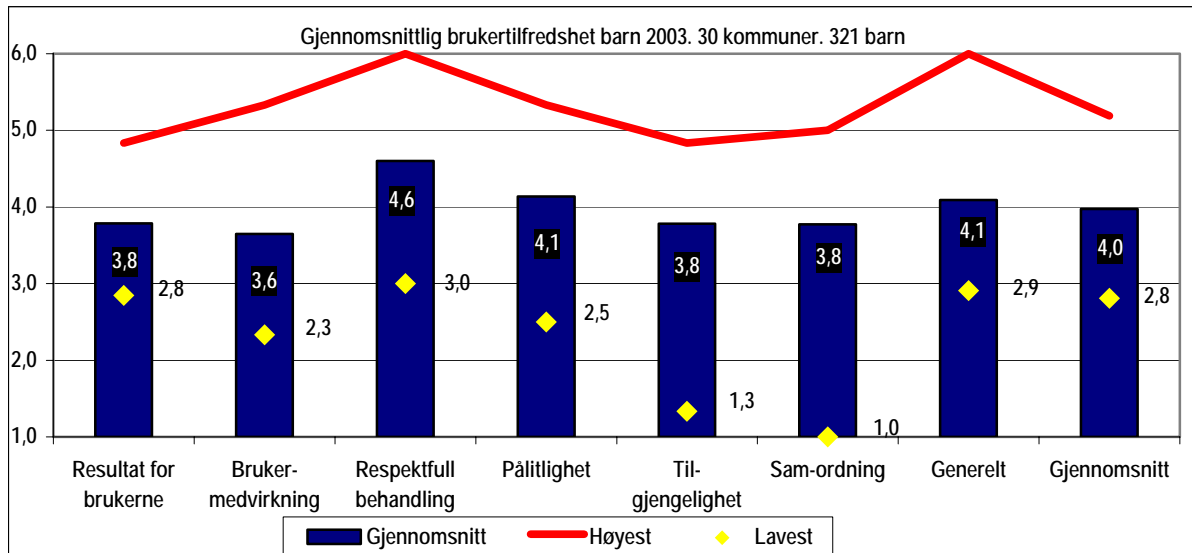
Vi vil særlig trekke frem Trøgstad kommune som et eksempel på en kommune med konkrete og etterprøvbare mål på flere områder. Innen 1.1.2005 vil kommunen:

- Redusere klientraten fra 4,1% til 3,8 %. (andel barn med barneverntiltak)
- Redusere administrative kostnader med 3%
- Fordeling av kostnader skal være henholdsvis 85% i hjemmet og 15% til tiltak utenfor hjemmet.
- Ved innføring av servicetorg høynes indeksscore på tilgjengelighet til 67
- Generell brukertilfredshet for foreldre høynes fra indeks 45 til indeks 60
- Samordning - score for brukertilfredshet høynes til 67

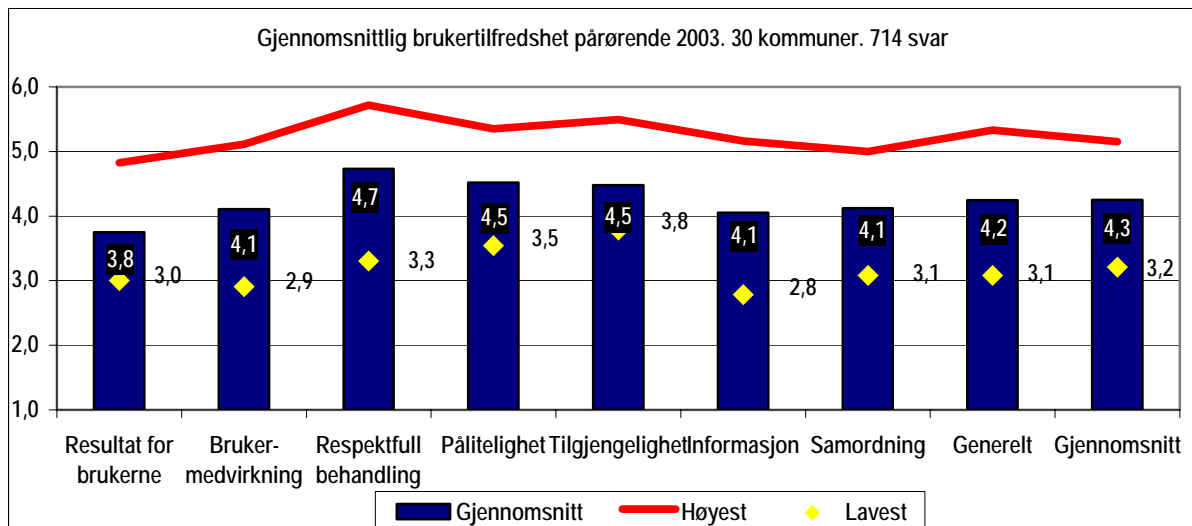
Resultat fra brukerundersøkelsene.

Samlet har 450 barn over 12 år i frivillige tiltak og 940 pårørende deltatt i brukerundersøkelsene begge år. Det har vært noe varierende svarprosent. Svarprosenten for alle kommunene er 37% for barn og 45% for pårørende. Enkelte kommuner har meget få svar, og resultatene er ikke pålitelige verken for disse kommunene eller på landsbasis.

I diagrammet under er gjennomsnittlig tilfredshet hos barn fra kartleggingen i 2003 tatt med på søylene for den enkelte kvalitetsdimensjon. På linjen liggere høyest score i kommunene og med firkanter vises lavest score.



Brukertilfredsheten hos pårørende viste følgende:



Det er 714 svar fra pårørende i kartleggingen i 2003. 12 av kommunene hadde færre enn 20 svar fra pårørende.

Nærmere om resultat av nettverksarbeidet.

En rekke av kommunene har satt opp mål og tiltak for brukermedvirkning. Her følger noen eksempler på dette.

- Samtaler med barn – både i undersøkelsesperiode og etter iverksetting av tiltak
- Trekke foreldre med ved utforming av tiltaksplaner
- Legge opp til skriftlig evaluering/få tilbakemeldinger fra pårørende og etter møter/samtale

Flere kommuner er også opptatt av metodeutvikling om blant annet:

- Intervensjon i familier spesielt med henblikk på å styrke foreldrenes fungeringsevne.
- Måten ansatte i barnevernet samhandler/kommuniserer med familier på.

Brukerundersøkelsene har også vist at flere kommuner har behov for å styrke samarbeidet med andre enheter i kommunen (Familiesenter, helsestasjon, skolene, barnehagene og andre) Det vises til eget vedlegg for nærmere eksempler fra nettverksarbeid og enkeltkommuner.

I nettverksarbeidet var det også betydelig oppmerksomhet på andel barn med tiltak i vs. utenfor hjemmet. Her var det svært store forskjeller mellom kommuner i samme nettverk, og i dialogen var det fokus på erfaringsutveksling mellom kommunene. En rekke kommuner har mål på å endre andelen barn med tiltak utenfor hjemmet.

Konklusjon.

Kommunene har lært mye gjennom å delta i nettverk i denne tjenesten. Særlig viktig har det vært å få tilbakemeldinger fra brukerne. Vi ser at kommunene setter fokus på områder hvor de har et forbedringsbehov. Det gjelder både ressursbruk, klientrater og kvalitet. For brukeropplevd kvalitet er økt brukermedvirkning et særskilt satsingsområde. Flertallet av kommunene vil gjennomføre nye brukerundersøkelser.

Deltakelse har også gitt kommunene et bedre fundament for å utvikle et mer åpent barnevern. Dette er formidlet til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, som i samarbeid med KS arbeider med å utforme en nasjonal kommunikasjonsstrategi for barnevernet. Kommunene har dessuten rettet oppmerksomheten på andelen barn med tiltak utenfor hjemmet.

1.4.2. Sosialtjeneste.

Generelt.

I 2003 deltok 26 kommuner/bydeler i Oslo i til sammen 5 nettverk for sosialtjenesten. Ett av disse nettverkene var samiske kommuner i Finnmark som var finansiert av Sosial- og helsedirektoratet.

KOSTRA-analysene har vist store variasjoner i klientrater, stønadperiode og ressursbruk. Det skyldes til dels levekårsforskjeller og forskjeller i utgiftsbehov. Men også for sosialtjenesten har vi sett at ledelse, organisering og praksisforskjeller har betydning.

Et eksempel på dette er Oslo kommune, hvor det ble utarbeidet og drøftet tidsseriedata som viste ulik utvikling over tid i sammenlignbare bydeler. Det ga et godt grunnlag for å identifisere god praksis og kritiske suksessfaktorer for å gjøre sosialtjenesten mer effektiv

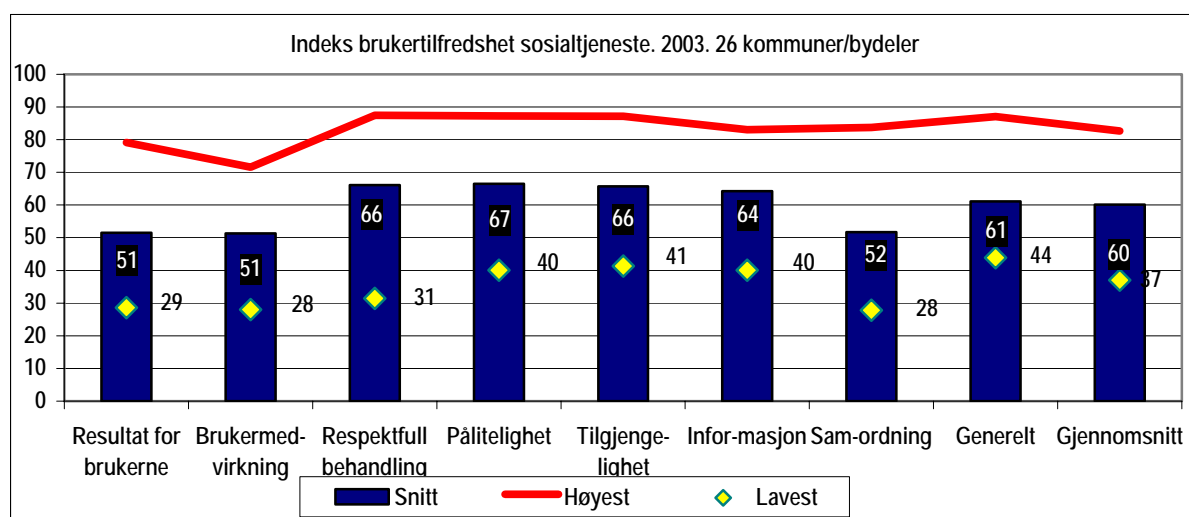
Det har også vært fokus på sammenhengen mellom aktive tiltak i sosialtjenesten og nivået på økonomisk sosialhjelp. Flere kommuner har sett at et mer målrettet tiltaksarbeid kan gi både bedre resultat for brukerne og et lavere samlet ressursforbruk i sosialtjenesten.

Kommunene hadde i liten grad gjennomført brukerundersøkelser tidligere. På samme måte som for barnevernet, har resultatet fra disse undersøkelsene motivert mange kommuner til å sette mål for bedring i tjenestekvaliteten.

Resultat fra brukerundersøkelsene.

Samlet har 1562 brukere svart på spørreundersøkelsene. Gjennomsnittlig svarprosent på undersøkelsen var 46% for alle kommunene som deltok.

I diagrammet under er indeks brukertilfredshet på de enkelte kvalitetsdimensjoner tatt inn med gjennomsnitt på søylene, lavest score i en kommune vises i firkantene og høyest score på linjen.



Kvalitetsdimensjonen pålitelighet hadde høyest score. Resultat for brukerne, brukermedvirkning og samordning hadde lavest score. Det var svært store forskjeller mellom kommunene.

Utvikling av metode for brukerdiallog.

I samarbeid med Oslo kommune og Diaforsk ble kvalitetsverktøyet for brukerundersøkelse i sosialtjenesten videreutviklet. Dette utviklingsarbeidet ble finansiert av Flink med Folk.

I denne prosessen deltok brukerne aktivt og kom med mange gode innspill til forbedringer. Alle sosialkontorene i Oslo gjennomførte deretter brukerundersøkelse. Svarprosenten var 64%. Det er vesentlig høyere enn tidligere og ga et godt grunnlag for å gjennomføre forbedringstiltak. En nærmere analyse viser at brukermedvirkning har størst betydning for brukernes helhetlige tilfredshet. Flere bydeler er godt i gang med forbedringstiltak på dette området.

Som følge av disse erfaringene ble kvalitetsverktøyet for sosialtjenesten evaluert. De fleste nettverkskommunene har deltatt aktivt i denne prosessen. Revidert verktøy vil bli tatt i bruk fra 1.1.2005.

Nærmere om resultat av nettverksarbeidet.

Brukerundersøkelsene har gjort at mange kommuner har vært opptatt av å bli bedre når det gjelder brukermedvirkning. Det omfatter blant annet:

- Utarbeidelse av individuelle planer i samråd med brukerne
- Utsendelse av agenda på forhånd og opplegg for skriftlig evaluering etter klientsamtaler.
- Få brukerne mer aktivt med i iverksettelsen av tiltak
- Forslagskasse for brukerne

Flere kommuner har også sett at utvikling av serviceerklæringer er et godt verktøy for å kommunisere mål og servicenivå til brukerne. Det kan bidra til bedre samsvar mellom forventninger og erfaringer. I Finnmark ble det avdekket et forbedringsbehov for venterommet i de fleste kommunene. Flere steder er det allerede gjennomført tiltak.

Når det gjelder målt kvalitet har kommunene først og fremst vært opptatt av økt tilgjengelighet. Det gjelder både åpningstid, ventetid på timeavtale og saksbehandlingstid. Enkelte kommuner har sett behov for å redusere antall klager og bli bedre på å behandle klagesaker.

Særlig i de minste kommunene har det vært fokus på tiltak for å styrke lederrollen. Lederne er ofte en utsatt posisjon og med stort behov for kompetanseutvikling og kollegial støtte. I de samiske kommunene blir denne utfordringen forsterket som en følge av særskilte kulturelle forhold. Enkelte nettverk er i gang med systematiske veilednings- og utviklingstiltak på tvers av kommunene.

I KOSTRA-analysene i nettverksarbeidet var det betydelige forskjeller mellom kommunene på indikatoren som viser hovedinntektskilden til sosialhjelpsmottakere fordelt på sosialhjelp, trygd/pensjon og arbeidsinntekt. Deltakerne diskuterte om disse forskjellene kunne skyldes ulik praksis i tverretattlig samarbeid.

Konklusjon.

På lik linje med andre tjenester har kommunene først og fremst vært opptatt av å forbedre tjenestekvaliteten. Dette gjelder både målt kvalitet og brukeropplevd kvalitet.

Samtidig ser vi at mange kommuner også har hatt fokus på en mer effektiv ressursutnyttelse. Flere steder har kommunene utvekslet erfaringer om gode måter å realisere intensjonene i sosialtjenesteloven – hva som gjør at man bedre enn i dag klare å gjøre brukerne selvhjulpne. Hovedinntektskilden til sosialhjelpsmottakere fikk bred oppmerksomhet.

For barnevern og sosialtjeneste ser vi at læringen mellom kommunene var sentral. Læringsutbytte generelt av nettverksdeltakelse vurderes i neste kapittel hvor vi skal se på 2 kartlegginger og 1 casestudie som er fortatt gjennom ekstern evaluering av prosjektet.

1.5. Stort læringsutbytte.

Evalueringsnettverksarbeidet med vekt på læring.

Effektiviseringsnettverkene har hittil vært benyttet i 2 doktorgradsarbeider og 1 mastergrad for å vurdere læring og resultater av læring i nettverksarbeidet. I denne sluttrapporten trekkes det veksler på disse avhandlingene. Rapportene følger som utrykte vedlegg.

1.5.1. Organisasjonsmessig læring og fornyelse.

KS inngikk avtale med høgskolelektor og dr. gradsstipendiat **Jan Merok Paulsen**² for å gjennomføre en forskning på erfaringslæring gjennom nettverkene. Paulsen bruker dette materialet i sin doktorgrad om organisasjonsmessig læring og fornyelse. Han har gjennomført en spørreundersøkelse hos de kommunene som startet opp nettverksarbeidet i 2002.

Hovedtemaet har vært i hvilken grad deltakerkommunene trekker veksler på erfaringer som gjøres tilgjengelig gjennom nettverket. Rapporten fra Merok følger som utrykt vedlegg til denne rapporten. Følgende problemstillinger var sentrale:

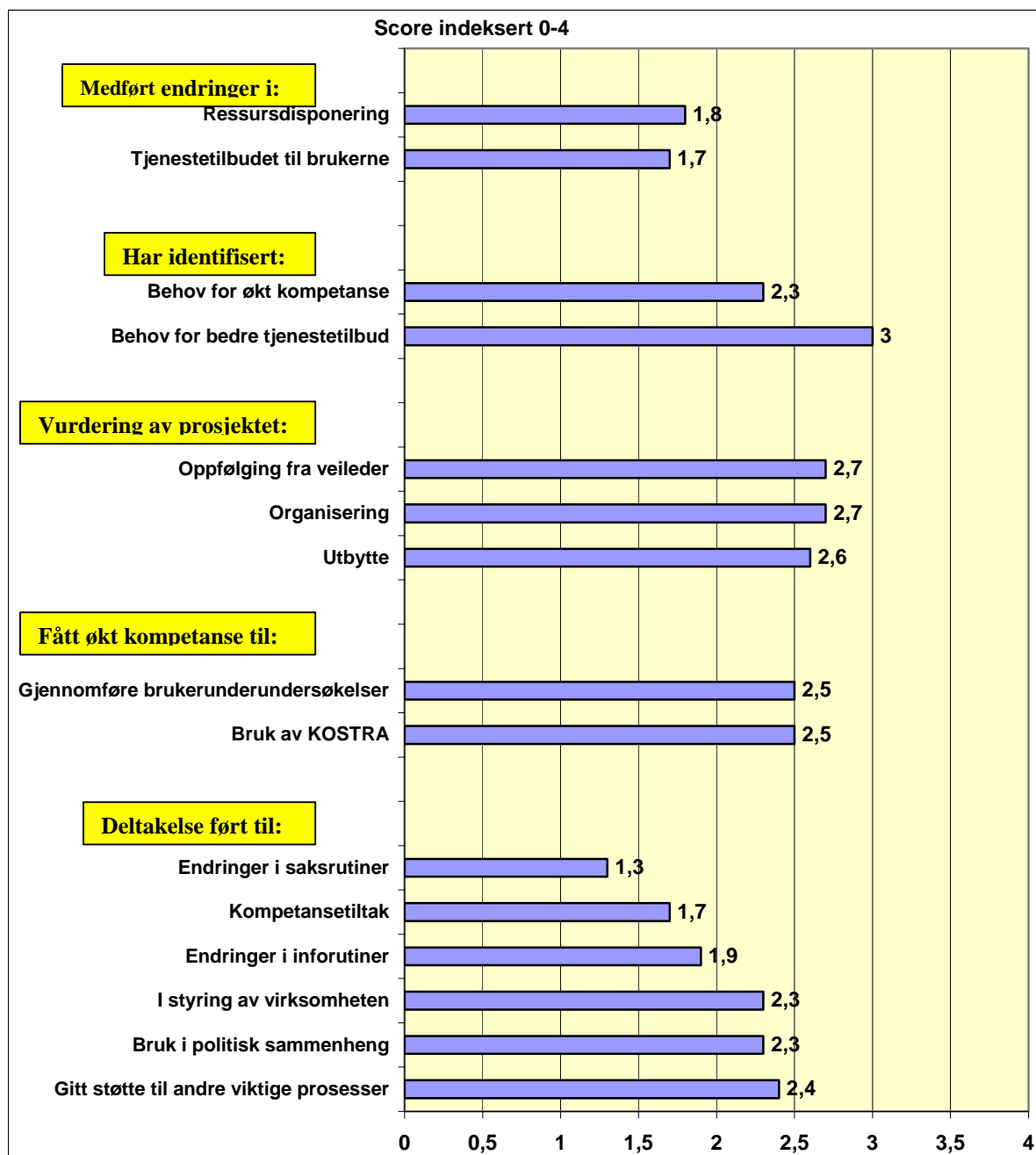
- Har nettverkene fungert som et funksjonelt 'læringssystem' ?
- Har deltakerne identifisert 'best practice', - med overføringsverdi ?
- Spres informasjon og settes saker fra nettverket på dagsorden i kommunene ?
- Øker kommunene sin kompetanse på sentrale områder ?
- Endres rutiner, arbeidsmodeller, tilbud, praksis ?
- Er denne type læring kulturelt akseptert ?
- Øker man relasjonene til andre kommuner ?

Resultater av Meroks undersøkelse.

Spørreundersøkelsen ble besvart av 274 av 421 respondenter fra 114 kommuner. Det tilsvarer 65% av deltakende kommuner. Mer enn 80 % av respondentene har deltatt på tre eller flere samlinger. På spørsmål om de oppfatter de andre kommunene som sammenlignbare med sin egen, svarer 81 % bekreftende på spørsmålet.

I diagrammet på neste side er det tatt med resultatene av noen av de sentrale spørsmålene i undersøkelsen. Svarende er indeksert, og høyest score er 4, mens lavest score er 0.

² Jan Merok Paulsen er høgskolelektor i organisasjons- og ledelsesfag ved Høgskolen i Hedmark. I perioden 2001-2004 er han tilknyttet Handelshøyskolen BI, Institutt for Organisasjon og Ledelse, som dr.gradsstipendiat. Avhandlingen for dr.graden vil omhandle organisasjonslæring, nærmere bestemt hvordan organisasjoner lærer av erfaringer for å tilpasse seg krav til endring og fornyelse. Paulsen har allsidig administrativ bakgrunn, blant annet som kontorsjef i Gjøvik kommune (1993-98). Han har også vært kommunestyrerepresentant i Gjøvik og styreleder i offentlige og halvoffentlige foretak.



Nederst i diagrammet ser vi at følgende områder har høyest score:

- støtte til andre prosesser
- brukt i politisk sammenheng
- til styring av virksomheten

Endringer i saksrutiner og kompetansetiltak har lavere score.

Merok Paulsen peker på at både verdiene på enkeltindikatorerne og samleindeksen uttrykker en interessant læringseffekt av deltakelsen i nettverkene, men snittverdiene er også påvirket av at det er variasjon i opplevd tilfredshet. Et interessant trekk er at positive svar støttes av eksemplifiseringer og konkretiseringer hvor kommunene har brukt og hatt nytte av erfaringer og fra nettverkene. Variasjon i læringseffekter følger i mindre grad grensene mellom tjenester

og posisjoner i den kommunale organisasjonslinjen. Derimot er det vesentlig variasjon på tvers av nettverk og regioner.

Kommunene sier at deltakelse har gitt økt analytisk og metodisk kompetanse til både å gjennomføre brukerundersøkelser og til bruk av KOSTRA. Scoren for begge spørsmål var 2,5. Underlagsmateriale viser for øvrig at nettverk som hadde egne kursdager i KOSTRA i iverksettingsfasen har en gjennomsnittscore på over 3.

Merok Paulsen peker på at disse indikatorene er i tråd med trender avdekket alt i pilotstudien ³, at arbeidet i nettverkene, i særdeleshet i kartleggingsfasen, har bidratt til å heve metodekompetanse og analytisk kompetanse i forhold til både KOSTRA og verktøyer for kvalitetsmålinger. Budskapet i de to indikatorene underbygges av andre svarfordelinger i undersøkelsen, der majoriteten av respondentene blant annet gir uttrykk for at det har fungert positivt med standardverktøyet for brukerundersøkelsene, og at presentasjonene på samlinger høsten 2002 har vært utbytterike.

Merok Paulsen undersøkte også deltakerne sin vurdering av prosjektet. I diagrammet over er det presentert vurderinger av utbytte, organisering og oppfølging. Høyest score fikk "deltakernes tilfredshet med organisering av prosjektet", og "oppfølging fra prosjektveileder". Det samlede utbyttet av samlingen fikk også en høy score. Det er også konstruert en samleindeks over disse 5 spørsmålene, og snittverdien er 2,4. Både spørsmålene og samleindeksen sier noe om at nettverkene har fungert som et læringssystem. Det er variasjon i hvilken grad det oppleves blant respondentene, men snittverdiene gir uttrykk for en vesentlig grad av tilfredshet med prosjektet. Det var også her variasjon på tvers av nettverk og regioner.

På spørsmål om overføringsverdi og identifiseringer av forbedringer i tjenester, viser diagrammet over at det var en score på 3,0 på spørsmål om at deltakerne har identifisert bedre tjenestetilbud, mens identifisering av kompetansebehov fikk en score på 2,3. Den samlede overføringsverdien for egen kommune fikk en score på 2,4.

Øverst er spørsmål om arbeidet har medført endringer, og det er noe lavere score med 1,8 på ressursdisponering og 1,7 på tjenestetilbud til brukeren. Indikatorene gir uttrykk for mer moderate endringer i tjenestetilbud og ressursdisponering. Meroks hovedkonklusjon er:

"Studien konkluderer følgelig med en vesentlig læringseffekt av prosjektet, selv om det i prosjektet bredde er betydelig variasjon i disse, og selv om målene på konkrete praksisendringer er moderate. Studien viser også en vesentlig aksept for prosjektets metodikk, både når det gjelder 'benchmarking' som metode, men også interne holdninger til erfaringslæring fra partnerkommuner. Resultatene indikerer at prosjektet har vært et vellykket design for erfaringslæring i kommunesektoren.

Funksjonaliteten med prosjektet som læringssystem avspeiles både i form av deltakernes investeringer i tid og oppmerksomhet, og i opplevd tilfredshet med prosjektet. Selve formatet på prosjektet, med standard verktøyer og en felles analytisk tilnærming, ser ut til å ha truffet godt, samtidig som det har vært et betydelig rom for tilpasning til deltakernes behov, - både i form av påvirkning av innhold og organisering, men også i utforming av agendaer for den enkelte kommune. Undersøkelsen gir også støtte til at KOSTRA, tross iboende utfordringer, har potensial som plattform for læring gjennom 'benchmarking'.

³ Pilotstudien omfattet intervjuer og gruppeintervjuer med deltakere fra 4 kommuner og 4 bydeler i Oslo, samt intervjuer med prosjektveiledere. Pilotstudien er beskrevet i 'Observasjoner fra fase en' (Paulsen, 2003)

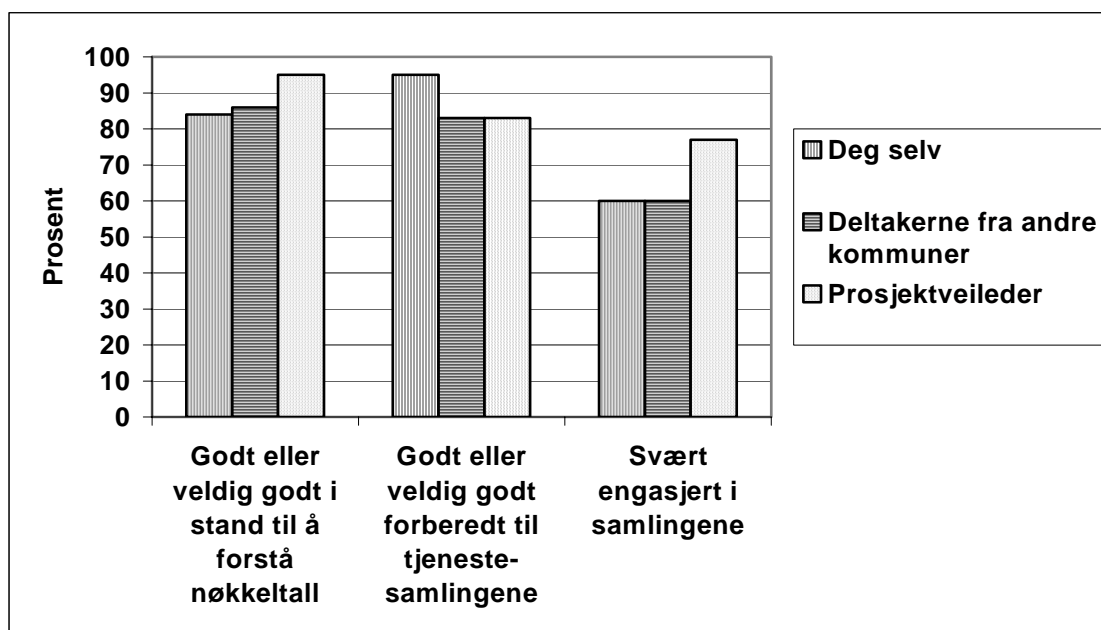
Studien indikerer at det ligger et potensial for fornyelse i en mer bevisst satsing på interorganisatorisk læring i kommunesektoren. Argumentet aktualiseres ytterligere i den gryende debatten om morgendagens kommunekart og regioner. I slike prosesser vil kunnskapsdeling og erfaringsspredning på tvers av dagens kommunegrensar ha interesse i en bredere sammenheng. Men undersøkelsen viser samtidig også at dersom anvendelse av 'benchmarking' skal gi resultater i form av økt kunnskap, forutsetter det organisatoriske grep som en tett kobling til kommunenes ledelseslinje, et gjennomtenkt og velorganisert design for 'benchmarking', samt et bevisst tildelt handlingsrom for erfaringsspredning og deling av kunnskap i den enkelte deltakerkommune."

1.5.2. Benchmarking som pådriver for forbedringer i kommunal tjenesteyting.

Paulsens hovedfunns stemmer med en annen spørreundersøkelse som ble gjennomført av Jostein Askim (INTER-ORGANISATIONAL BENCHMARKING AS A DRIVER FOR IMPROVEMENT IN LOCAL GOVERNMENT SERVICE DELIVERY: EVIDENCE FROM A NORWEGIAN CASE, 2001-2003) Askims problemstilling var:

- Er benchmarking et effektivt verktøy for å oppnå forbedring i kommunal tjenesteproduksjon?
- Hva er hindringene for å oppnå effektivisering gjennom benchmarking?
- Hvorfor oppleves nytten av benchmarking ulikt mellom kommuner?

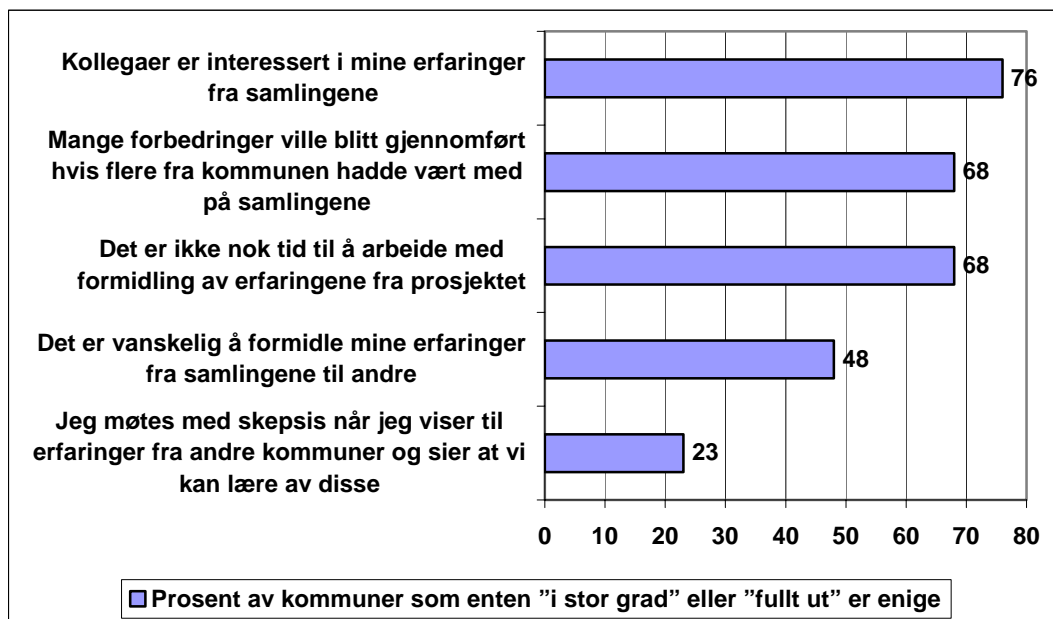
Han gjennomførte en spørreundersøkelse i kommuner som hadde deltatt i nettverksarbeid på Pleie- og omsorg fra 2002, samlet 135 kommuner. Svarprosenten var 61%.



Figur 1 Kompetanse eller engasjement/motivasjon i tjenestesamlingene

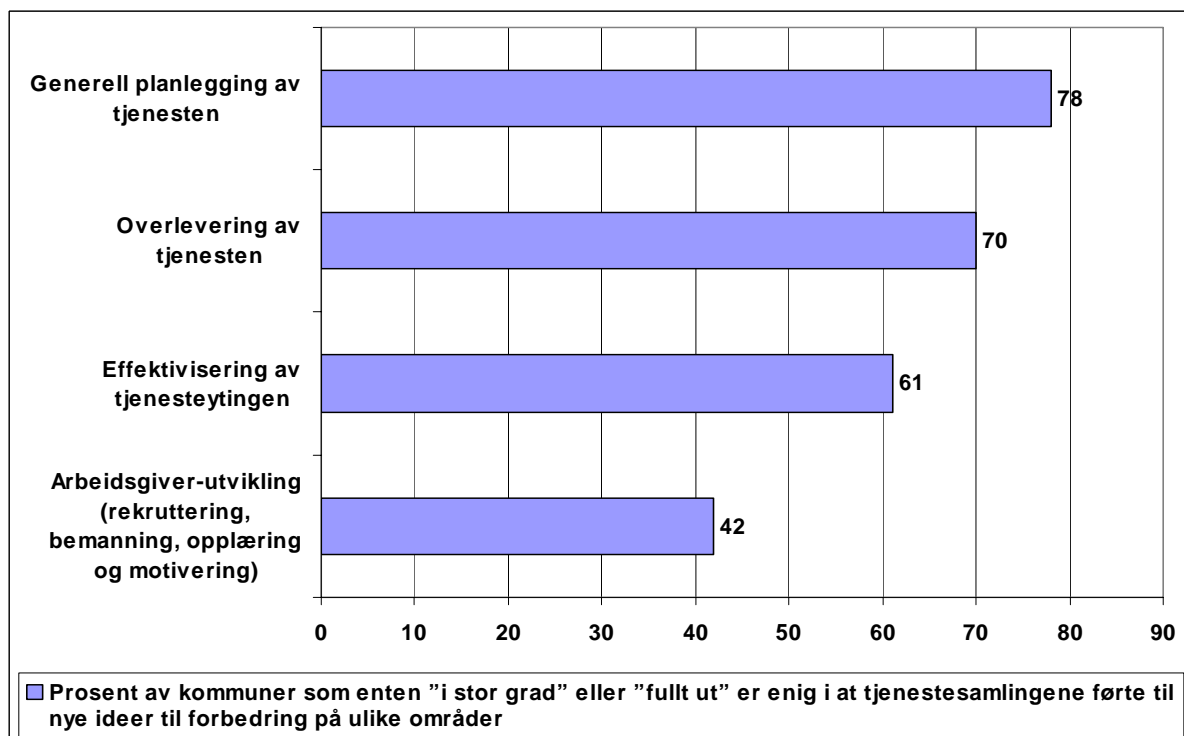
Diagrammet over viser til venstre andelen deltakere/kommuner som var godt eller veldig godt fornøyd med kompetanse og motivasjon. 84% var godt eller veldig godt fornøyd med egen forståelse, mens prosjektveileder her fikk en score på 95%. På søylene i midten vises scoren på andelen som var godt eller veldig godt forberedt til samlingene. Både nettverksdeltaker og deltakerne fra de andre kommunene fikk en andel på 83%, mens

prosjektveileder scoret høyest med 95%. Til høyre viser scoren på grad av engasjement. Her fikk også veileder høyere enn kommunens deltakere/deltakere fra de andre kommunene.



Figur 2 Nye ideer som følge av tjenestesamlingene

I diagrammet over er andelen kommuner som tilbakemeldte at samlingene ga nye ideer på ulike områder. Høyest score var det på generelt planarbeid innenfor tjenesten med en andel på 78%, mens overlevering av tjenesten fikk en andel på 70%. Temaet; hvordan produsere tjenesten mer effektiv fikk en andel på 61%.



Figur 3 Hjemkommet fra samlingene

Det siste spørsmålsområdet som er med er oppfølgingen lokalt etter samlingene. Diagrammet over viser at andelen kommuner som sa at andre i kommunen var interessert i erfaringene fra nettverksarbeidet var på 76%, men de meldte samtidig tilbake at det ikke var nok tid til å arbeide med formidling av erfaringene (68%). Samtidig mente et flertall på 68% at flere forbedringer ville blitt gjennomført hvis det hadde vært flere deltakere i samlingene fra egen kommune. Få kommuner mente de var møtt med skepsis når erfaringer fra andre kommuner/lære av dem ble tatt opp (23%).

Askim oppsummerte resultatene av kartleggingen slik:

”Det virker som at prosjektet var mest vellykket når det gjelder å gjennomgå nøkkeltall, utløse nye ideer samt øke deltakernes motivasjon til å forbedre seg. Det var større vanskeligheter knyttet til overføring og implementering av erfaringene i egen kommune. Funnene viser imidlertid at, fordi prosjektet ikke anbefalte bestemte fremgangsmåter, er positive eller negative resultater i denne delen av læringsprosessen avhengig av ledelsen internt i kommunen.

.....

Oppsummert er dette prosjektet et veldig vellykket eksempel på benchmarking. Andre prosjekter anbefales å ta lærdom av effektiviseringsnettverkene for å se hvordan hindringer kan overkommes. Utformet og gjennomført på rett måte, kan læring mellom kommuner gjennom benchmarking virkelig bli en motor for å åpne for forbedringer i kommunal tjenesteyting.”

1.5.3. Innovasjon som strategi for omstilling og effektivisering i offentlig sektor

Ole Gunnar Kjøsnes og Toralf Pedersen har til Master of Public Administration ved Handelshøyskolen i København april 2004 skrevet avhandlingen ”*Innovasjon som strategi for omstilling og effektivisering i offentlig sektor- Hvilket potensial har prosjektet ”kommunenettverk for fornyelse og effektivisering” for innovasjonsledelse og innovasjon i de deltagende kommunenes tjenesteproduksjon?*”.

Avhandlingen baserer seg på studie av aktuell teori og på undersøkelse/dybdeintervju av 10 sentrale personer i kommunen Klæbu som har deltatt i prosjektet. Undersøkelsen viser:

- Prosjektdeltagelse virker som en av de viktige faktorene i kommunens endringsarbeid
- I perioden merkes endring i form av økonomisk besparelse
- En ser organisatoriske endringer som viser endret strategi og praksis for tjenesteproduksjonen
- En ser organisasjonsmessig læring som påvirker kultur, prosedyrer og rutiner som i neste runde kan medføre atferdsendring og endret praksis

I avhandlingen er det videre konkludert med at deltagelse i EffektiviseringsNettverkene har medvirket til innovasjon for å forbedre kommunens tjenesteproduksjon. Følgende hovedpunkter er trukket frem:

Nettverksdeltagelse og mulighet for innovasjon.

I perioden som kommunen har deltatt i prosjektet, har kommunen vært gjennom en omfattende endring. Dette har gitt økonomisk besparelse, og en har funnet fram til andre organiseringsmåter. Forfatterne har også sett at prosedyrer og rutiner er endret og at en har påvirket organisasjonskulturen. Det er ikke dekning for å si at disse endringene skyldes

deltagelse i prosjektet, men de har sett at kommunen har en ledelse som er bevisst på å drive endringsarbeid. Klæbu tar deltagelse i EffektiviseringsNettverkene bevisst inn i en slik strategi for endring.

Nettverksarenaen som læringsarena

Skal deltagelse i EffektiviseringsNettverkene bidra til innovasjon, må deltagelse i nettverksarbeidet føre til at det utvikles ny kunnskap, og kunnskapen må tas i bruk. I dette arbeidet står nettverksarenaen sentralt.

Forfatterne har registrert at mange mener de får nye ideer på nettverkssamlingene. Det ligger begrensninger i at en er opptatt av å forklare, forsvare og bortforklare framfor å gå inn i en kritisk gjennomgang av de grunnleggende premissene for egen praksis.

Størst forutsetning for endring i organisasjonen får en dersom flere fra samme organisasjon gjennom en slik læreprosess får den samme forståelsen og oppfatning av hvordan tjenesteproduksjonen skal utføres.

Nødvendige ”grep” i egen kommune

Endring skjer gjennom ”meningsendring”. Størst forutsetning for endring får en dersom flere fra samme organisasjon får den samme forståelsen og oppfatning av hvordan for eksempel tjenesteproduksjonen skal utøves. I casekommunen har forfatterne sett at kommunen har drevet strategisk endringsarbeid i tråd med det som er beskrevet som å skape en felles fortolkning og felles virkelighetsoppfatning i organisasjonen.

I avhandlingen har de sett på interne forhold i kommunen som er viktig dersom en skal utnytte mulighetene som prosjektdeltagelsen gir. Etablering av felles arenaer for læring og meningsdanning i egen organisasjon framstår her som sentralt dersom mulige nye ideer skal tas i bruk og føre til endret praksis. I slike arenaer skjer endringsarbeid ved at en skaper felles fortolkning og felles virkelighetsoppfatning. Dette øker også muligheten for at deltagelse i EffektiviseringsNettverkene kan gi energi til kommunens endringsarbeid. Følgende forhold er spesielt trukket frem i konklusjonen:

- En ledelse som tenker strategisk, fatter strategiske beslutninger og som er bevisst på bruke deltagelse i EffektiviseringsNettverkene i en slik endringsstrategi
- En ledelse som iverksetter prosesser for felles kunnskapsutvikling og læring i egen organisasjon med bevissthet om at dette må være *ledede* prosesser slik vi har beskrevet det i vår omtale av nettverksarenaen.
- En ledelse som sørger for at slike prosesser ikke bare blir noe som angår ledelsen, men at dette blir en måte å arbeide på i hele organisasjonen
- En ledelse som legitimerer endring og som vektlegger endringskompetanse i egen organisasjon
- En ledelse som krever forpliktende samspill i sin deltagelse i nettverkene
- En ledelse som er i stand til å evaluere effekten av endringene

Konklusjon.

Prosjektet mener at disse evalueringene viser at deltagelse i EffektiviseringsNettverkene har gitt stort læringsutbytte, økt kompetanse og positiv vurdering av utbytte av samlingene. Deltakelse og læringsresultater har i mindre grad ført til konkrete endringer av tjenestetilbudet så langt. Resultatene av læring isolert dokumenterer bruksverdien til selve metoden. Resultatene bedres når nettverksarbeidet går fra *benchmarking* til *benchlearning* i nettverksarbeid med fokus nettopp på læring og egne forbedringsområder.

Resultatene viser en vesentlig aksept for prosjektets metodikk både på benchmarking og benchlearning. Resultatene kan ses på som en anbefaling om å ha et sterkt fokus på læringsorganisering og læringsbetingelser i kommunenes fornyelsesprogrammer. Evalueringene bekrefter at det er viktig at prosjekter av denne typen har et design, - et organisert fokus, - og at læring krever organisering.

Metoden kan med fordel også overføres til tjenesteytende virksomhet i staten.

EffektiviseringsNettverkene har diskutert erfaringer og suksesskriterier i lys av erfaringer med nettverk og samlinger de siste 2,5 årene, samt resultatene av de 4 undersøkelsene som er gjennomført om nettverksarbeidet. I neste del oppsummeres dette, og erfaringer med prosjektarbeidet, kritiske suksessfaktorer for læring, kommunens utbytte og resultater diskuteres. Vi tar også frem hva som prosjektet i mindre grad har lyktes med.

1.6. Erfaringer fra prosjektarbeidet i EffektiviseringsNettverkene. Kommunenes utbytte og resultater.

Gjennom prosjektperioden er det utført et omfattende arbeid i et stort antall kommuner. Dermed ligger det betydelig dokumentasjon og resultater tilbake. I dette kapitlet omtales:

- Hvilke erfaringer har man gjort i selve prosjektet? Hva har man lyktes med - og hva har vært mindre vellykket?
- Hvilke erfaringer har kommunene gjort? Hvilke suksesskriterier kan man registrere? Hvilke effekter og utbytte har kommunene hatt?

1.6.1 Hvorfor har prosjektet lyktes?

Når arbeidet med EffektiviseringsNettverkene vurderes som vellykket beror dette bl.a. på følgende forhold:

Tidspunktet har vært riktig.

Kommunene peker i dag på utfordringer knyttet til:

- Strammere rammer
- Omorganiseringer mot flatere struktur
- Krav om økt brukermedvirkning

En rekke kommuner har/er i ferd med å omorganisere/delegere resultatansvaret ut til tjenesteledere. Kartlegginger og fokus på brukerresultater oppfattes av kommunene som nyttige verktøy i denne prosessen.

93 % av deltakerne i skolenettverkene tilbakemeldte at kommunesektoren de siste 3 årene har stått overfor strammere rammer. Spesielt KOSTRA-analysene har derfor vært viktige for kommunene for å bygge opp egen kompetanse om egen produktivitet, tilgjengelighet og struktur i tjenestene for eventuelt å kunne korrigere fordeling av ressurser.

Fra 2001 ble KOSTRA-rapportering obligatorisk. Kommunene opplevde dette som et betydelig merarbeid uten helt å se nytten av arbeidet. Datakvaliteten var relativt dårlig for mange kommuner. Gjennom dette prosjektet er det rettet fokus på kommunenes egen bruks- og nytteverdi av rapporteringen, hvilket har hevet kvaliteten på registrerte data.

Innhold og opplegg i EffektiviseringsNettverkene har i dette tidsbildet vært et godt svar på de behovene kommunene har opplevd.

Hensiktsmessig organisering og tilrettelegging.

Prosjektet har vært vellykket organisert og tilrettelagt:

- **Både fast og fleksibelt opplegg for alle kommuner og nettverk.**

Med få unntak har metoden, fremdriften og dialog i nettverksarbeidet vært basert på samme utprøvede mal på tvers av nettverk og regioner. Det har likevel vært åpnet for lokale tilpasninger for hvert nettverk, basert på ulikheter mellom kommunene og valg i

nettverksarbeidet. I enkelte nettverk har opplegget likevel vært skreddersydd til behov og valg av fokus.

- **Nettverksdeltakelse oppleves som ukomplisert - passer til alle kommuner.**

Formålet med nettverksarbeidet er effektivitetsutvikling, kvalitetsforbedring, læring og utvikling. Dette er temaer som aktuelle i alle kommuner i dag.

Prosjektet har også et effektivitetsbegrep som både omhandler produktivitet og kvalitet, altså bedre kvalitet igjen for de ressursene som settes inn. Deltakerne har derfor opplevd nettverksarbeid og kartlegginger som noe mer enn å redusere ressursinnsatsen eller innsparinger for øvrig.

- **Kompetente prosjektveiledere.**

Kartleggingen etter arbeidet viser at kommunene var fornøyd både med organiseringen av prosjektet og oppfølgingen fra prosjektveileder. Askims undersøkelse viser at kommunene var svært fornøyd/fornøyd både med prosjektveiledernes forståelse og fortolkning av data (95 %) og forberedelsene til samlingene (95 %). Prosjektveiledernes kompetanse og nettverksledelse må etter dette kunne sies å være tilfredsstillende. Prosjektveiledernes har i all hovedsak bestått av personer som er rekruttert fra kommunene, og det kan derfor synes at dette har vært en forutsetning for forståelse av kommunenes problemstillinger, faglig innsikt, legitimitet og nettverksledelse for øvrig.

- **Invitasjon til deltakelse til kommunene kom fra KS.**

Det er KS som har sendt ut invitasjon til deltakelse, og nettverkene kan etter dette oppleves som et kvalitetsarbeid i regi av kommunenes egne organer og med medarbeidere som har inngående kjennskap til kommunesektoren og dens utfordringer. Kommunene har oppfattet at prosjektet vært på ”deres side”.

- **Kobling av arbeidet til KS` arbeid med konsultasjonene.**

Kommunene er opptatt av et mer forpliktende samarbeid med staten/regjeringen i arbeidet med kommunenes rammebetingelser. I juni 2003 ble den første forpliktende samarbeidsavtalen inngått mellom partene: Avtale om kvalitetsutvikling i pleie- og omsorgssektoren”. Avtalen har vært viktig for å synliggjøre kommunesektorens evne og vilje til egenkontroll, til å drive kvalitetsutviklingsarbeid uten statlig detaljstyring og flere normer. Avtalen har vært et viktig fundament i prosjektets arbeid med utvikling av verktøy for kartlegging av kvalitet og utvikling av felles kvalitetsindikatorer innen sektoren.

I januar 2004 ble den andre forpliktende samarbeidsavtalen inngått: Samarbeidsavtale om kvalitetsutvikling i skolen. I dialogen med kommunene har det for prosjektet vært viktig å vise til dette samarbeidet, hvor partene bla utvikler felles verktøy for kartlegging av kvalitet i skolen. Elevinspektørene er et viktig samarbeidsprodukt mellom UFD/Utdanningsdirektoratet og KS. I samarbeidsavtalene er prinsippet om gjenbruk av registrerte data viktig og at kommunene får tilgang på data til eget forbedringsarbeid.

Prosjektet er med på å dekke et behov for styringsdata.

Kommunene opplever et betydelig behov for oppdatert, relevant og håndterbar styringsinformasjon. Bakgrunnen for dette er egne utfordringer for å avklare prioriteringer og styringsdialogen mellom ulike ledelsesnivåer i nye organisasjonsmodeller.

Det fleste kommunene som har deltatt i nettverksarbeidet har ikke tidligere gjennomført brukerundersøkelser. Mange av indikatorene på målt kvalitet (saksbehandlingstid og

innvilgelsesprosent i pleie- og omsorgssektoren, leseferdighet blant elevene m.v.) er tidligere ikke samlet inn eller bearbeidet på kommunenivå. Kvalitetskartleggingene har derfor dekket et behov for styringsdata både på tjenestenivå, rådmannsnivå og politisk nivå. Spørreundersøkelsene til kommunene bekrefter dette. Andelen kommuner som har tilbakemeldt at deltakelse har bidratt til bedre grunnlag for styring og oppfølging av tjenesten varierte fra 66 % på skole til 74 % for barnehager.

Verktøyene har lav brukerterskel og høy bruksverdi.

Verktøyene i nettverksarbeidet har bestått av analyser av nøkkeltall fra KOSTRA, kartlegging av målt kvalitet og brukerundersøkelser. Kommunene opplever at disse verktøyene:

- innebærer relativt lite arbeid - selv om det ved gjennomføring av brukerundersøkelser selvsagt ligger en god del praktisk arbeid.
- er enkle å forstå og bruke
- har høy bruksverdi for effektivisering av tjenestene og bedring av tjenestetilbudet.

Verktøyene er også blitt utviklet i samarbeid med kommunene. Kommuner er trukket aktivt med både i valg av fokusområder og kvalitetsområder som kartlegges. Disse indikatorene opplevs derfor som relevante både for brukere og for styring og ledelse.

Om lag 80 % av deltakende kommuner har aldri gjennomført brukerundersøkelser tidligere, og for disse kommunene har deltakelsen ført til både økt kompetanse og styrket brukerfokus.

Kartleggingsresultater raskt tilbake til kommunene.

En viktig suksessfaktor ved denne type nettverksarbeid er kort tid fra kartlegging til resultatene foreligger for kommunene. Deltakerne har kunne se resultatene av egen brukerundersøkelse umiddelbart etter at undersøkelsen er registrert. Det har også gått få dager fra alle resultatene fra kommunene i nettverket har kommet inn til samlede nettverksresultater har foreligget for deltakerne.

Bevisstgjøring omkring produktivitet, dekningsgrader og kvalitet.

Gjennom arbeidet i Effektiviseringsnettverkene har kommunene fått ny dokumentasjon omkring produktivitet, dekningsgrader og prioritering i egen kommune. Samtidig utløser dette viktige diskusjoner om det bildet som tegnes er resultat av politiske vedtak eller om det er uttrykk for en mer eller mindre tilfeldig utvikling over tid.

En viktig suksessfaktor i forhold til å lykkes med effektivisering er at man utvikler målrettede endringstiltak i forhold til problemstillinger som analysene viser. Med andre ord må den enkelte kommunen definere et ønsket nivå på prioritering, dekning/tilgjengelighet, kvalitet og produktivitet i tjenesteytingen og utvikle relevante tiltak for å nå dette nivået. For å lykkes i dette må kommunene klare å fokusere på de problemstillingene som en mener har størst betydning og der kommunen har et potensial for forbedring, for eksempel:

- Områder, der kommunen bruker mye ressurser, uten at det gir tilfredsstillende resultater i forhold til dekning og kvalitet.
- Kvalitetsdimensjoner, der kommunen skårer dårlig og som brukerne er opptatt av.

Flertallet av kommunene har dokumentert at nettverksarbeidet har bidratt til å avklare mål slik at det kan prioriteres og fokuseres på viktige endringer.

Nettverkene som læringsarena med vekt på erfaringsutveksling

Vi har pekt på at kommunene samlet opplever det samlede utbyttet av nettverksarbeidet positivt. Dette henger dels sammen med at de har fått kartlagt effektiviteten i tjenestene, satt mål på forbedringer, men ikke minst som følge av de positive diskusjoner som har funnet sted i samlingene. Her har fokus vært på ulikheter og likheter i produktivitet, erfaringsutveksling i praksisforskjeller og årsaker til forskjeller i score på målt kvalitet og brukertilfredshet. Læring og mål på eget forbedringspotensiale har vært de bærende stikkordene.

Hele konseptet for effektiviseringsnettverk er bygget opp rundt det å reflektere over sammenligninger, lære av andres gode erfaringer og å utvikle muligheter for effektivisering i fellesskap. Mange påpeker at dette har fungert bra på nettverkssamlingene.

Flere kommuner påpeker at det er viktig at det skapes kontinuitet og at samarbeidet mellom nettverkskommunene fortsetter over flere år. Noen viderefører relasjoner som er etablert i nettverkene og har fast kontakt og kontinuerlig erfaringsutveksling med utvalgte samarbeidskommuner.

Selve nettverksarenaen har i seg selv vært en viktig suksessfaktor. Arenaen og relasjonene har vært et positivt utgangspunkt for erfaringsutveksling. Man har utvekslet synspunkter og refleksjoner på de analysene som presenteres, men også på andre temaer omkring aktuelle utfordringer, organisering arbeidsmåter osv. Disse utvekslingene har hatt åpenbare positive læringseffekter, gjerne i form av "beste praksis" eller andre former for kreative løsningsforslag.

EffektiviseringsNettverkene har et langt bredere perspektiv enn tradisjonell benchmarking siden kartleggingen har vært grunnlaget for læring mellom kommunene i samlingene. Alle kommunene er videre bedt om å sette mål på tjenester etter kartleggingen. Dette arbeidet har fordret at kommunene har vurdert egne kartleggingsresultater, både områder med tilstrekkelig/høy score og forbedringsområder. Slike vurderinger har interne dialog både i ledergrupper, internt i tjenester og mellom tjenester og brukere. Mange kommuner har satt mål i dialog med brukere. Kartlegging har etter dette vært et instrument for å få bedre tjenester.

1.6.2. Hva har EffektiviseringsNettverkene i mindre grad lyktes med? Hva kunne ha vært gjort annerledes?

Når man skal oppsummere forhold i dette arbeidet som ikke har vært fullt så vellykket, er det nærliggende å peke på følgende momenter:

For stort fokus på antall deltakende kommuner?

Spesielt det første driftsåret var det et høyt antall deltakende kommuner og nettverk, og arbeidsmengden for prosjektveiledere og prosjektledelsen tilsvarende høyt. For mange nettverk ble driftet uten at det både var prosessveileder- og analysekompetanse tilstede i samlingene samtidig. Dette gikk delvis utover kvaliteten på nettverksarbeidet, læringen og arbeidet med å se eget forbedringspotensiale. Regionale svar i spørreundersøkelsene bekrefter dette. I 2002 var det dessuten en del kommuner som ikke gjennomførte kvalitetskartleggingene og dermed fikk det utbytte av nettverksarbeidet som øvrige kommuner. Frafallet første år var for høyt. Påfølgende år var frafallet nær null. Nettverksopplegget ble endret I 2003, og det er nå det lagt vekt på å at nettverksveileder ikke

har samlingene helt alene, og både fylkesmenn, andre prosjektveiledere og KS-regionalt har bidratt til å bedre kvaliteten i nettverksarbeidet.

Bedre tilbud til de større kommunene.

Spørreundersøkelsen som er gjennomført i tilknytning til denne sluttrapporten viser at kompetanseheving i bruk av nøkkeltall og å gjennomføre brukerundersøkelser ikke er like høy i de større kommunene. Disse kommunene har normalt egen spisskompetanse, og vil derfor også fordre faglig fokus/kompetanseheving på et annet nivå enn de mindre kommunene. I lys av dette kunne tilbudet med fordel ha vært differensiert bedre med vekt på særskilt oppfølging og kompetanseoppbygging i de større kommunene. Generelt hadde ikke Effektiviseringsnettverkene ressurser til slik tilpasset oppfølging i lys av antallet nettverk som var etablert.

Har Effektiviseringsnettverkene vært for effektive?

Prosjekter av denne typen hvor både metode, verktøy, IT-løsninger, etablering av nettverk og løpende drift har blitt utviklet lokalt og har fokus samtidig, balanserer på knappe frister for å holde ønsket fremdrift og avklart volum. Prosjektveilederne har opplevd at tempoet til tider har vært for høyt, og dette har gått på bekostning av mer individuelle oppfølging av enkeltkommuner, samordning og kompetanseheving internt.

Tydligere forventninger til oppfølging og videreføring.

Den første fasen i nettverkene med kartlegging og analyser, hadde en tydelig og nesten obligatorisk mal for gjennomføring av arbeidet. Erfaringene fra iverksettingsfasen viser at det har vært ulike fokusområder. I videreføring vil det bli lagt mer vekt på:

- en klarere sammenheng mellom de ulike fasene i arbeidet
- mer forpliktende deltakelse og opplegg i oppfølgingsfasen
- større forpliktelser til å formulere og iverksette tiltak
- mer individuell oppfølging av enkeltkommuner

Flere indikatorer på målt kvalitet hadde for upresise tellemetoder.

Flertallet av indikatorene for målt kvalitet har ikke tidligere vært bearbeidet lokalt eller på sentralt nivå, og innsamlingsprosedyrer/tellemetoder har derfor ikke vært etablert. For flere indikatorer hadde heller ikke kommunene etablert registreringsrutiner som gjorde det mulig å få frem valide data. Dette gjelder spesielt indikatorene:

- saksbehandlings- og iverksettingstid innen hjemmetjeneste og institusjon
- andel brukere med individuelle omsorgsplan i hjemmetjeneste (2002)
- andel avlyste/forskjøvete besøk i hjemmetjenesten
- innvilgelsesprosent i pleie- og omsorg
- leseferdighet i 2 og 7. klasse.

Mer fokus på analyser og forbedringer på produktivitet og tilgjengelighet.

Samlingene var lagt opp med startfokus på nøkkeltall, produktivitet og tilgjengelighet til tjenester. Deretter ble kartleggingen av kvalitet gjennomført. Resultatet ble ofte at kvalitetskartleggingene raskt fikk hovedfokus på bekostning av spørsmål om produktivitet og dekningsgrader - både i samlinger og i innspillsrapporter fra kommunene på mål og

forbedringspotensiale på tjenester. Gjennomgang av målene som kommunene skal arbeide etter viser i hovedsak at mål er knyttet til bedring i brukertilfredshet og score på målt kvalitet. En av årsakene til dette kan være at en rekke kommuner har redusert ressursinnsats/tilgjengelighet til tjenester gjennom strammere rammer i budsjettet for 2003-og 2004, og derfor ikke har vurdert ytterligere endringer i tilknytning til kartleggingene. En annen årsak kan være at flertallet av kommunene ikke har hatt brukerundersøkelser tidligere.

Etter erfaringer i nettverksarbeidet i 2002, ble det forventet at kommunene måtte sette mål på produktivitet, tilgjengelighet og struktur i tjenestene allerede etter analysene av nøkkeltall fra KOSTRA.

Mer fokus på overgangen fra ord til handling.

Kommunene har fått gode analyser og en stor mengde informasjon, men dette har i for liten grad ført til dokumenterte endringer i tjenestene. Det er mulig at man i nettverksarbeidet i større grad skulle ha fokusert på implementering, iverksetting og forventede resultater. I lys av dette kunne prosjektet også ha stilt større krav til kommunene til oppfølging og rapportering på dette området.

En del kommuner har etterlyst et konkret opplegg og bistand til overgangen til praktisk handling. Prosjektet har ikke utviklet tilbud om dette. Bakgrunnen er både kapasitet i prosjektet og en oppfatning om at den enkelte kommune selv må ta ansvar for endringsaktiviteter for å tilpasse dette til egen organisasjon og til andre pågående prosesser.

1.6.3. Kommunenes utbytte og resultater.

Hvilke erfaringer har kommunene gjort? Hvilke suksesskriterier kan man registrere? Hvilke effekter og utbytte har kommunene hatt?

Forutsetninger for å lykkes med omstillingsarbeid.

Det har vist seg at følgende interne forutsetninger i kommunene har vært viktige for at de skal lykkes med arbeidet i EffektiviseringsNettverkene:

- **Solid forankring**

Forankring av nettverksdeltakelsen i kommunens ledelse er en forutsetning for suksess. Dette må sikres både i forhold til de ulike administrative ledelsesnivåene og i forhold til kommunens politiske ledelse. I mange kommuner har nettverksdeltakelsen gitt ringvirkninger i kommunen utover de tjenesteområdene som var med i nettverksarbeidet.

Funnene og arbeidsmåten/metodikken i nettverkene har blitt lagt frem og diskutert både administrativt og politisk. Dette har eksempelvis i *Evje og Hornnes* kommune ført til en konstruktiv dialog om forholdet mellom kvalitet/brukertilfredshet og ressursinnsats/ressursutnyttelse. Kommunen har dermed klart å drøfte og forankre en viktig sammenheng i drøftingen av effektivitet.

- **Forpliktelse, engasjement og deltagelse fra toppledelsen**

Rådmannen og rådmannsnivåets deltagelse og bruk av EffektiviseringsNettverkene er helt avgjørende for hvilket utbytte og hvilken effekt kommunen kan ta ut av dette prosjektet. Når rådmannsnivået forplikter seg, engasjerer seg og deltar direkte i arbeidet, vil det være mulig å bruke nettverkens arbeidsmåter og dokumentasjon direkte inn i kommunens styring og ledelse. Spesielt i de tilfellene hvor hele den øverste ledergruppen er engasjert, gis det gode

muligheter for læring, endring og ledelsesutvikling direkte knyttet til denne arbeidsmåten. Denne situasjonen garanterer også for at arbeidet med nettverkene blir integrert i andre utviklings- og endringsprosjekter i kommunen. I de tilfellene hvor toppledelsen ikke engasjerer seg i dette arbeidet, ser vi ofte at dokumentasjon og utvekslinger på arenaene får mer preg av ”kjekt å ha”, uten klare effekter og resultater, og også ofte uten sammenheng med annet tilsvarende arbeid.

- **”Ildsjelen”**

Erfaringene har vist at det er av stor betydning at kommunene har en ”ildsjel”, som er kommunens kontaktperson eller prosjektleder. Vedkommendes rolle er både å koordinere, motivere og lede kommunens arbeide på vegne av rådmannen. 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.

1.6.4. Resultater og effekter i kommunene.

Mange kommuner og nettverk har pekt på forbedrings- og effektiviseringstiltak, utbytte, erfaringer og læring fra EffektiviseringsNettverkene som er sammenfallende. Dette kan sammenfattes slik for kommunene som har deltatt fra 2002.

Bedre styringsinformasjon

En av de viktigste og mest positive effektene av nettverksarbeidet er at kommunene får langt bedre styringsinformasjon. Mange kommuner har fått informasjon som de ikke har hatt tidligere. I tillegg får de også muligheter til å sette dette inn i et større bilde gjennom sammenligninger med andre kommuner.

Det vil være en vesentlig suksessfaktor for nettverkskommunene at de tar nøkkeltallene som blir brukt i EffektiviseringsNettverkene inn i kommunens styringsdokumenter, og at de inngår i den løpende styringsdialogen, både mellom ulike ledelsesnivå og mellom rådmannen og de folkevalgte.

Mandal har brukt nøkkeltall som grunnlag for å formulere konkrete delmål som er knyttet til overordnede mål i kommunens plandokumenter. Dette er gjennomført i en prosess på to år hvor hele kommunens administrative ledelse har vært sterkt involvert. Prosessen fungerte i seg selv som en lederutviklingsprosess med utstrakt kompetanseutvikling og teamutvikling blant de involverte.

Lenvik har satt opp på hvilke områder de er fornøyd med kartlagte prestasjoner og hvilke områder de må satse på å forbedre.

Porsgrunn bruker nøkkeltall systematisk i alle dokumenter i det årlige ”styringshjulet”. Porsgrunn kommenterer også i sluttrapporten fra kartleggingsfasen at ”tjenestene er blitt mer målrettede, dekningsgraden er justert noe ned og samtidig rettet inn mot de utvalgte behov. Klarere målretting har gitt høyere produktivitet. Det vil si flere og bedre tjenester til de som trenger det, og ikke som før hvor de som søkte fikk tjeneste og kommunen hadde en innvilgelsesprosent på 100 %.”

For *Øvre Eiker* avdekket analysen en profil i forhold mellom ordinære ressurser og spesialundervisning i grunnskolen som kommunen vil endre. Kommunen vil målrette

ressursbruken slik at flere elever ivaretas innenfor ordinære ressurser og mener at nøkkeltall for grunnskolen allerede for 2004 vil vise en klar endring.

Åmli viser til at arbeidet i nettverket har bidratt til å sette fokus på områder i kommunen med stort ressursforbruk. Dette blir brukt i arbeidet med økonomiplan 2004-2007.

Melhus viser til konkrete forbedringsområder i forhold til mer kritisk ressursbruk og vil utvikle serviceerklæringer for å avstemme brukernes forventninger i forhold til det kvalitetsnivået kommunen kan love å levere.

Aukra kommenterer at brukerundersøkelsene viste ulike resultater for de enkelte barnehagene. Kommunen vil bruke dette som grunnlag for "skreddersøm" ved utvikling av forbedringstiltak. Aukra er også et eksempel på en kommune som har fått bekreftet at resultatene som oppnås er tilfredsstillende: Kommunen har nøktern ressursbruk i grunnskolen, men likevel relativt tilfredse brukere.

Støtte til utvikling av nye styringssystemer.

En rekke kommuner kommenterer at indikatorer som ble brukt i EffektiviseringsNettverkene legges til grunn for utvikling av balansert målstyring. Hovedpoenget er at "suksess" bedømmes med utgangspunkt i flere dimensjoner /tall, ikke bare ett tall. Drøfting av forholdet og balansen mellom økonomi og kvalitet er en viktig effekt av nettverksarbeidet som kommenteres av bl.a. *Sandnes, Orkdal, Fredrikstad, Sogndal, Øvre Eiker og Evje og Hornnes.*

Kommuner som har begynt å bruke nøkkeltall i styringsdialogen (både administrativt og i forhold til de folkevalgte) setter i gang en prosess som på sikt kan forplikte hele organisasjonen. Dette kan bidra til bred forankring og læring. Blant annet viser *Porsgrunn* kommune til at folkevalgte etterspør nye nøkkeltall og analyser, når de først har blitt presentert tilrettelagt dokumentasjon om ressursbruk og tjenesteyting. Dette innebærer at det skjer en endring i styringsdialogen fra ad-hoc problemstillinger til en drøfting som er basert på kontinuerlig oppfølging av sentrale indikatorer.

Åmli sier eksplisitt at arbeidet i nettverket har bidratt til å forstå og bygge ned ulik tradisjon og holdninger mellom sentraladministrasjonen (v/rådmannen) og tjenesteavdelingene i bruk av statistikk og nøkkeltall.

Orkdal bruker dokumentasjon fra nettverksarbeidet overfor de folkevalgte som utgangspunkt ved rullering av handlingsplaner m.m. Kommunen fremhever at effekten av denne typen styringsinformasjon bidrar til en felles plattform for dialog om prioritering og utvikling av kommunen fremover.

Bedre kompetanse til å foreta analyser og ta i bruk analyseresultater.

Det er en viktig suksessfaktor at man klarer å utvikle kompetanse til å foreta analyser av ulike nøkkeltall og kompetanse til å ta disse tallene aktivt i bruk i kommunens styringssystem. Videre er det avgjørende at man klarer å spre kompetansen til flest mulig i kommunen. Dette gjelder først og fremst innsikt i og bruk av KOSTRA-tall, men også tolking og bruk av resultatene fra brukerundersøkelsene krever en kompetanseheving i de fleste kommunene.

Flere av nettverkskommunene påpeker at de i utgangspunkt har manglet nødvendig analysekompetanse. Andre kommuner påpeker at det er behov for ytterligere kompetanseøkning/opplæring i analyse av nøkkeltall. Nettverksveilederne har lagt vekt på å sikre analysekompetanse, og blitt mer presise i kravene til kommunene om å dokumentere resultater og endringsforslag. Fra prosjektet sentralt har det blitt gjennomført egne kurs i bruk av nøkkeltall for 6 nettverk.

Oppsummeringen fra spørreundersøkelsen i nettverkskommunene ser ut til å bekrefte at dette har vært meningsfullt: En større andel av kommunene som deltok i nettverk fra 2003 har rapportert konkrete mål og tiltak, spesielt i forhold til ressursinnsats og tjenestestruktur/tilgjengelighet enn de første kommunene som deltok i prosjektet. Kommunenes tilbakemeldinger tyder på at det fortsatt er etterspørsel og behov for kompetanseøkning. Prosjektet gjennomfører KOSTRA-kurs for alle nettverk som ønsker dette i løpet av denne høsten.

Porsgrunn kommenterer at interesse for systematisk oppfølging og interesse for å utvikle og kvalitetssikre dokumentasjon er en forutsetning for suksess, som man har fått til i kommunen. *Porsgrunn* har sikret og spredt analysekompetanse innenfor alle tjenestoområder som inngår i KOSTRA-rapporteringen. Medarbeidere har fått opplæring slik at de kan gjennomføre og presentere analyser på sine områder.

Også *Arendal* understreker at økning av analysekompetansen har vært viktig og at ”det har gått sport i å knekke tall”. Kommunen understreker at et bevisst forhold til nøkkeltallene er viktig – bl.a. basert på lokalkunnskap om hvordan tallene fremkommer – for å unngå feiltolkninger.

Det har også vært en åpenbar effekt av nettverksarbeidet at kvaliteten på kommunenes KOSTRA-rapporteringer har bedret seg betraktelig. Det har vært tydelig at mange kommuner har en god del feilføringer i KOSTRA. Gjennom arbeidet med analyser og rapporter er kommunen blitt bevisstgjort på hvordan KOSTRA-tallene skal rapporteres og hvilke konsekvenser det kan ha hvis man rapporterer feil.

Vi mener at deltakerkommunene har fått økt innsikt i KOSTRA-indikatorer og viktigheten av å ha riktig input, spesielt for regnskapsdata.

”Beste praksis”.

En av de viktigste effektene av arbeidet i Effektiviseringsnettverkene er at kommunene får felles analyser og dokumentasjonsgrunnlag, utveksler informasjon og synspunkter og gjennom dette lærer av hverandre. Disse utvekslingene kan skje på grunnlag av resultater fra KOSTRA eller kvalitetskartlegginger. Men det skjer også nyttig og verdifull erfaringsutveksling knyttet direkte til aktuelle saksområder. I nettverkene blir det etter hvert klima for å fortelle om områder man har lyktes på og også saker hvor man ikke har nådd fram. På dette viset framstår nettverkene som gode og nyttige læringsarenaer.

Medarbeiderkartlegging.

3 nettverk prøvde ut verktøy for medarbeiderkartlegging i 2003 og kartla ansattes vurderinger bla. innen skole, pleie- og omsorg og barnevern. Kartleggingsresultatene har vært sammenstilt med ressursinnsats, nivå på målt kvalitet og brukernes vurderinger på de samme

tjenestene. Erfaringene danner grunnlaget for det web-baserte verktøyet for medarbeiderkartlegging som KS lanserer på www.bedrekommune.no i oktober/november 2004.

Serviceerklæringer.

Mange kommuner og nettverk ønsker å utvikle serviceerklæringer som et ledd i forbedringen av brukerdiallog. Det er utviklet et felles opplæringskonsept/ konsept for utviklingsarbeid som kan tilbys interesserte kommuner og nettverk.

”Flink med Folk”.

”Flink med Folk” er et prosjekt som KS driver i samarbeid med Sosialdepartementet, med siktepunktet: ”Ledelse og kvalitetsutvikling med fokus på brukerdiallog og myndiggjorte medarbeidere”. Fra KS sin side legger man opp til å koble ”Flink med Folk” sammen med EffektiviseringsNettverkene. En naturlig framgangsmåte er at man på grunnlag av de kartleggingene som er gjort i nettverkene, utvikler hensiktsmessige tiltak innenfor pleie- og omsorgsektoren i den enkelte kommune eller i et samarbeid kommunene i mellom, i regi av Flink med Folk.

IPLOS.

IPLOS er et verktøy for dokumentasjon, rapportering og statistikk for kommunene og for statlige myndigheter. Det er et standardisert system, basert på individopplysninger om søkere og mottakere av kommunale sosial- og helsetjenester.

I flere av nettverkene drøfter man innføringen av IPLOS, praktisk bruk, analyser, tolkinger og bruk av resultatene. Grunnlaget og utbytte i disse diskusjonene vil være vesentlig bedre etter at kommunene har vært gjennom en fase med analysearbeid, tolkinger og iverksetting knyttet til KOSTRA og kvalitetskartlegginger.

Egne skolenettverk - ”Fra måling til diallog og handling” på Nedre Romerike.

7 kommuner og 20 skoler har i iverksettingsfasen arbeidet i 3 nettverk for å forbedre skolene sine. Hensikten har vært forbedringsarbeid i praksis. Temaene har vært elevmedvirkning og hjem-skolesamarbeidet. Nettverkene har hatt erfaringsutveksling for hvordan møtet mellom elev og lærer, og skole-hjem kan håndteres. Det har vært lagt vekt på forbedringsarbeid direkte knyttet opp mot praksis og den fagpersonlige utviklingen til lærerne og lederne i skolen.

Opplegget har tatt utgangspunkt i resultatene fra kartleggingene i første del av Effektiviseringsnettverket og UoD-prosjektet; ”Dialogbasert kvalitetsutvikling i skolen – en ledelsesutfordring”. Prosjektet vil dokumentere hvordan skolen og skoleeier gjennom diallog kan samhandle for å utvikle kvaliteten i skolen. Det vil også vise hvordan diallogen mellom leder og medarbeider og mellom lærer og elev og foreldre kan fremme kvalitet i skolen.

Skolene har arbeidet med å avklare mål og forbedringer i diallog med elever og foreldre. Gjennom nettverksarbeidet kan kommunene analysere, nyansere og tegne et bilde av skolen sin. Ved å gjøre dette bildet til gjenstand for en diallog med både brukere og politikere kan forbedringsarbeidet i skolen være et felles anliggende både for de som driver praksis og for skoleeier.

Disse skolenettverkene har vært delfinansiert gjennom eget tilskudd fra UFD. I vedlegget om gode eksempler fra kommuner og nettverksarbeid er det gitt en bredere beskrivelse av arbeidet.

Storbynettverk.

De største byene i landet - utenom Oslo - (ASSS-kommuner) - har deltatt i nettverk i pleie- og omsorg og skole i 2003-2004. På grunnskoleområdet planlegger dette nettverket aktiviteter i 2004 bla. på følgende områder:

- Utveksle informasjon som gjør kommunene i stand til utføre sine oppgaver mer effektivt og med bedre kvalitet.
- ”Prosjekt Datafangst” - en samordning av de ulike kommunale rapporteringssystemer - følges opp.
- KOSTRA/GSI; Drøfte kommunenes rapportering av KOSTRA-tall. Hva slags definisjoner, premisser og praksis legger kommunene til grunn?.
- Skoleporten/kvalitetssystemer; Skoleporten, nasjonale prøver, elevinspektørene og kvalitetskartlegginger tas opp på ny i nettverket - knyttet til diskusjoner både om bruk og videreutvikling.
- ”Vurderingskompetanse”.
Hvordan innhente styringsdata?
Hvordan analysere slike data?
Hvordan bruke data til prioritering/styring?
- Kompetanseutvikling i lys av St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring*– med vekt på skoleledernes rolle.
- Styring/ledelse i en organisasjon med ”flat struktur”
- Kobling mellom KOSTRA-rapporter og kvalitetskartlegging
- Spesielt ressurskrevende elever. Hvem betaler hva i et totalopplegg? Grensedragning til helse/sosial-sektoren.
- Gjestelever; Kostnadsberegning - kostnadsfordeling.
- Budsjettfordelingsmodeller

Bedre produktivitet i hjemmetjenesten i Oslo.

I Oslo har bydelsnettverkene for pleie og omsorg gjennomført kartlegging av aktiviteter og tidsforbruk i hjemmetjenesten (både hjemmehjelp og hjemmesykepleie). Det er utviklet et skjema som har blitt brukt til følgende:

- Kartlegging av tidsforbruk i hjemmetjenesten (økonomi)
- Kartlegging av evne til å gjennomføre vedtak (brukere)
- Kartlegging av brukertid/vedtak i forhold til tilgjengelige ressurser (medarbeidere)

Resultatet fra disse kartleggingene har blitt drøftet på nettverksamlinger. Bydelene har gjennomgått egne data og sammenlignet seg med hverandre. Dette har utløst stort engasjement og vilje blant førstelinjeledere til å lære av hverandre med sikte på å:

- Øke direkte brukertid gjennom å arbeide smartere. Det er sett på muligheter for effektivisering av reise/gangtid, dokumentasjon, rapportering, vedtakslengde m.v. Kan oppnå økt produktivitet uten at dette fører til økt belastning for medarbeiderne og lavere medarbeidertilfredshet.
- Øke evnen til å ha et realistisk ambisjonsnivå samtidig som man kan oppfylle vedtak. Det er viktig å balansere vedtaksmengde og tilgjengelige ressurser. Må også se sammenhengen mellom arbeidsmiljø/sykefravær og evnen til å levere i henhold til bestilling. Kan ta hensyn til både brukere og medarbeidere samtidig.

Til sammen 11 bydeler har deltatt i denne prosessen.

1.6.5. Kommuner som har lyktes i mindre grad.

Spørreundersøkelsen blant deltakerkommuner viser at mellom 16 % og 27 % av kommunene ikke har mål på å bedre resultatene for brukerne på målt kvalitet. Det er også om lag 20 % av kommunene som ikke har mål på brukertilfredshet. Det er grunn til å tro at disse kommunene har fått mindre igjen for deltakelse i EffektiviseringsNettverkene enn øvrige kommuner. Omlag 70% av kommunene har ikke satt opp mål på eller vil endre nivået på ressursinnsats/ressursinnsatsen pr. bruker.

På bakgrunn av erfaringer med nettverksarbeidet, gis her et bakgrunnsteppe for hva som kan være forklaringen på at noen kommuner har lyktes i mindre grad.

Bedre forankring i kommunene.

Det var en forutsetning for deltakelse i nettverksarbeidet at rådmannen og rådmannens ledergruppe deltok i oppstart og avslutningssamling, samt at øverste tjenesteleder var til stede på tjenestesamlingene. Ikke alle kommunene har deltatt med sin administrative ledelse, og nettverksarbeidet skulle etter dette vært mer tydelige på kommunenes forpliktelser. I enkelte kommuner har informasjonsflyten vært svak og arbeidet utført av en liten del av kommunens ledelse. Eksempel på dette er at grunnlagsmateriale som er sendt før tjenestesamlinger til kommunene ikke er formidlet innad i kommunene til deltagerne i prosjektet, medarbeidere som ikke er informert på forhånd om brukerundersøkelsene innen sine respektive ansvarsområder m.v. Prosjektveiledere skulle eventuelt ha fulgt opp dette bedre for disse kommunene.

Prosjektet har på bakgrunn av samlede erfaringer så langt grunn til å hevde at forankring hos kommunens toppledelse, involvering av ledergrupper, involvering av ansatte og god informasjon til tillitsvalgte og medarbeidere er avgjørende for å lykkes med denne typen endringsarbeid.

Bedre informasjon og dialog med det folkevalgte nivået.

I nettverksarbeidet har prosjektveilederne hatt fokus på at kommuneledelsen må ha dialog med folkevalgte både om kartleggingsresultater og oppfølging etter nettverksarbeidet. Dette har funnet sted i ulik grad i kommunene. Prosjektet har ikke fulgt opp dette for den enkelte kommune.

Større fokus på overgang fra analyse og kartlegging til endring og utvikling.

Hvilken nytte kommunene har hatt med EffektiviseringsNettverkene avhenger i stor grad av om man er i stand til å omsette kartlegging og dokumentasjon til målsettinger og aktuelle

tiltak. Denne overgangen påvirkes nok aller mest av kommunens kultur og systemer for ledelse og styring. Kommuner som ikke lykkes har ofte ikke hatt tilstrekkelig fokus på denne overgangen.

Større krav og tydeligere forventninger til oppfølging i den enkelte virksomhet.

Vi har sett at kommuner som har lyktes i stor grad har forventet at den enkelte virksomhet igangsetter egen oppfølging i kjølvannet av kartleggingene, herunder:

- Går i dialog med brukere i lys av kartleggingen
- Avstemmer forventninger
- Utvikler egne, lokale mål – gjerne sammen med brukere
- Gjør mål tydelige i økonomiplaner
- Har løpende rapportering på måloppnåelse
- Planlegger nye kartlegginger for å evaluere måloppnåelse

Erfaringer viser at i kommuner som har mindre tydelige forventninger til oppfølging i virksomhetene, så har ikke kommuneledelsen en samlet status og innsikt i hva som har skjedd/ikke skjedd i den enkelte virksomhet. Oppfølgingen blir for lite forpliktende lokalt.

Bedre motivasjon fra tjenesteledere.

Det har hovedsakelig vært rådmannen og rådmannens ledergruppe som har valgt hvilke tjenester som skal kartlegges i hvert nettverk, og dette valget har funnet sted på oppstartsamlingen i nettverksarbeidet. Hvis slike valg foretas uten tilstrekkelig forankring hos tjenesteledere, kan motivasjonen for deltakelse bli for svak, og resultatet har for noen kommuner blitt svak oppfølging etter kartleggingene.

Ulikt læringsutbytte av nettverksarbeidet.

Læringsutbytte for den enkelte kommune varierer både med grad av forankring og fokus i kommunene, gjennomføringen av samlingene i nettverkene og antall deltakere på samlingene. Tilbakemeldingene fra samlingene er stort sett meget positive når det gjelder samlingenes innhold, form og struktur. Evalueringene viser imidlertid at det er stor variasjon på tilfredshet med informasjon før samlingene, og varierende score på om samlingene har skapt større samarbeid mellom kommunene. Prosjektet burde i lys av dette hatt ressurser til å stille både med kompetanse innen analyse og prosessveiledelse på disse samlingene.

Mer fokus på målformuleringer og forbedringsmuligheter.

Etter kartleggingene forutsetter nettverksmetoden at den enkelte kommune og tjeneste skriftlig skal sette opp forbedringsområder og mål for tjenesten. Prosjektveilederne har ikke kunne foreta individuell veiledning av kommuner og tjenester som har hatt problemer med å finne frem til og formulere forbedringsområder og mål. Hvis dialog om slike forbedringsområder ikke får tilstrekkelig oppmerksomhet i kommunen, viser erfaringene at mål blir lite presise og dermed får tjenesten ikke samlet seg om hvilken retning effektivitets- og kvalitetsarbeid skal ha i tiden fremover.

For mange fokusområder – Effektiviseringsnettverkene får ikke tilstrekkelig prioritet.

I noen kommuner har vi sett at det er en lang rekke omstillingstiltak som skal iverksettes, og slike kommuner kan oppleve at deltakelse i Effektiviseringsnettverkene blir ytterligere en aktivitet som sloss om ressurser og oppmerksomhet. Fokus på bruk av kartleggingsresultater taper i denne interne konkurransen, og erfaringer tilsier at disse kommunene ikke burde ha

deltatt før de ”ryddet” i alle lokale prosjekter. Disse kommunene har derfor ikke opplevd at flertallet av omstillingstiltak med fordel kan integreres i nettverksdeltakelse.

Konklusjon.

Følgende forhold har vært avgjørende for at Effektiviseringsnettverkene har lyktes i stor grad:

- Riktig tidspunkt - rett tilbud på rett tid.
- Hensiktsmessig organisering og tilrettelegging
- Kobling av arbeidet til KS` arbeid med konsultasjonene
- Har møtt et behov for ny og bedre styringsinformasjon
- Verktøy med lav brukerterskel og høy verdi
- Raske tilbakemeldinger etter kartlegging
- Har gitt ny bevissthet omkring produktivitet, dekningsgrader og prioritering
- Har tilrettelagt en god læringsarena med vekt på erfaringsutveksling

Erfaringene viser at man i prosjektet også kunne ha gjort enkelte ting annerledes:

- For stort fokus på antall deltagende kommuner
- Bedre tilbud til større kommuner
- For høyt tempo i arbeidet - på bekostning av oppfølging og fordypning.
- Tydeligere forventninger til oppfølging og videreføring
- Mer presise tellemetoder
- Mer fokus på produktivitet og effektivitet - på bekostning av kvalitet.
- Mer fokus på overgangen fra kartlegging til utvikling og endring

Viktige forutsetninger for at kommunene har lyktes i dette arbeidet er knyttet til:

- Solid forankring i administrativ og politisk ledelse
- Forpliktelse, engasjement og deltagelse fra toppledelsen.
- En prosjektleder internt i kommunen med engasjement, tid og fullmakter

Kommunene peker på at effektivitetsutvikling og kvalitetsutvikling gjennom deltagelse i nettverksarbeidet først og fremst fører til:

- Bedre styringsinformasjon - som også kan gi grunnlag for nye prioriteringer
- Støtte til utvikling av nye styringssystemer
- Forbedret analysekompetanse
- Nyttig erfaringsutveksling - lære av ”beste praksis” - med påfølgende effektivitets- og kvalitetsutvikling

De kommunene som ikke har lyktes i like stor grad, ville hatt fordel av å:

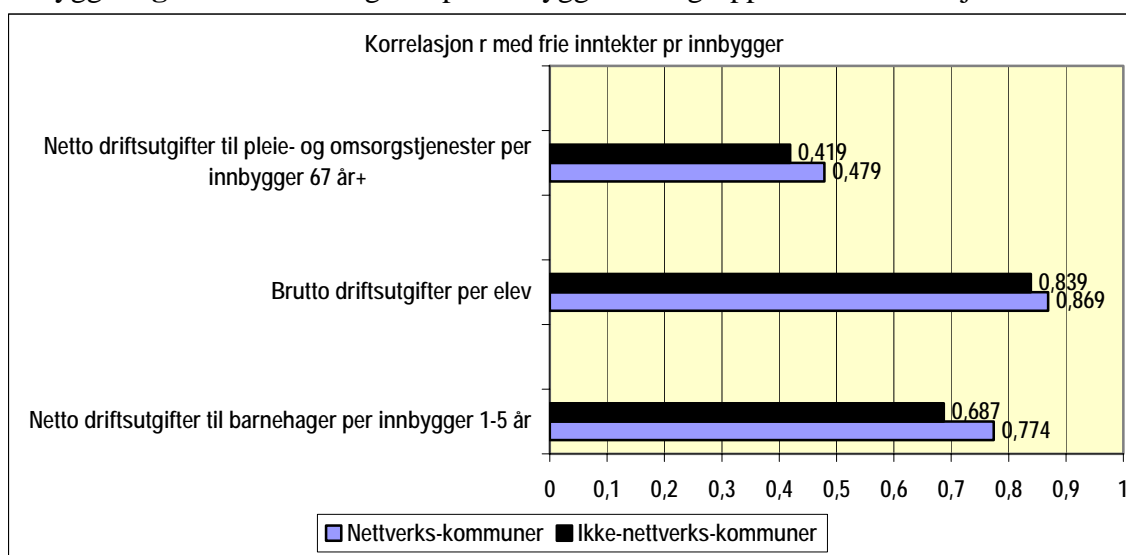
- Forbedre forankringen i kommunen
- Styrke informasjon og dialog med folkevalgte
- Ha mer fokus på overgang fra analyse og kartlegging til endring og utvikling
- Stille større krav og ha tydeligere forventninger til oppfølging på det enkelte tjenestested
- Bedret motivasjonen fra tjenestelederne
- Fått bistand til målformuleringer og egne forbedringsmuligheter
- Konsentrere seg om færre prosjekter på en gang

2.0. KARTLEGGINGSRESULTATER.

2.1. Sammenheng mellom frie inntekter og kostnad pr. tjeneste, prioritering og dekningsgrader.

I underveisrapporten i 2003 ble det pekt på at det var stor forskjell mellom kommunene i ressursinnsats/årsverk pr. bruker og tilgjengelighet til tjenester målt som dekningsgrader i pleie- og omsorg og barnehage. Samlet dekningsgrad i institusjon og hjemmetjeneste i 2001 av eldre 80 år + varierte i kartlagte kommuner fra 75% til 22%.

Det ble videre dokumentert at variasjonene skyldes i all hovedsak at inntektsnivået målt i frie inntekter pr. innbygger var ulikt mellom kommuner. Dette er tidligere bekreftet både av siste års Kommuneøkonomiproposisjoner og rapporter fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU). Status for dette er oppdatert. I diagrammet under er det analysert statistisk sammenheng (korrelasjon r^4) mellom frie inntekter pr. innbygger og kommunens utgifter pr. innbygger i målgruppen for sentrale tjenester fra 2003.



⁴ Korrelasjon eller samvariasjon (Pearsons r) er en statistisk teknikk som viser grad av samvariasjon mellom to variabler på intervallnivå. Denne statistiske teknikken forteller ikke om årsaksammenheng, og skiller ikke mellom effektvariable og årsaksvariable. r er normert og varierer mellom -1 (når en variabel stiger i verdi, vil den andre variabelen synke i verdi) og 1 (når den ene variabelen stiger i verdi vil den andre det også). $r = 0$ indikerer at det er ingen sammenheng mellom variablene. Når r ligger mellom -1 og 0 vil den ene variabelen ha en tendens til å synke i verdi når den andre stiger, og jo nærmere -1 r ligger, jo sterkere er denne tendensen. Omvendt er det når r ligger mellom 0 og 1 , da vil variablene ha en tendens til å gjøre det samme (stige i verdi når den andre stiger i verdi og synke når den andre synker), og jo nærmere 1 r er, jo sterkere er denne tendensen. r måler bare lineære forhold. En kurvlineær sammenheng der korrelasjonen skifter fortegn med endret verdier vil ikke bli fanget opp av r .

Analysene i diagrammet viser at det er en nær statistisk sammenheng mellom kommunenes inntektsnivå og bevilgningene til skole og barnehage både for nettverkskommunene og for kommunene for øvrig. Sammenhengen på pleie og omsorg er betydelig svakere. Dette betyr at kommuner med høye frie inntekter i større grad bruker disse inntektene til høyere utgifter i grunnskolen og barnehager enn til pleie- og omsorgstjenester.

En kommune som har høye driftsutgifter innen et tjenesteområde, kan bruke inntektene enten til å sikre at mange brukere får tilgang til tjenesten (høy dekning), eller til høy ressursbruk per bruker (lav produktivitet).

Barnehager.

En nærmere analyse viser at netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år i kommunene har sammenheng med:

- Dekningen i kommunale barnehageplasser (andel av innb. 1-5 år som har plass i kommunal barnehage), som har en korrelasjonskoeffisient på 0,526.
- Korrigerte brutto driftsutgifter per oppholdstime, som har en korrelasjonskoeffisient på 0,367.

Det er altså en sterkere sammenheng mellom kommunenes netto driftsutgifter og dekningen, enn mellom netto driftsutgiftene og kostnadene per oppholdstime (produktivitet).

En regresjonsanalyse bekrefter at høye netto driftsutgifter først og fremst "tas ut" gjennom høye dekningsgrader, og i noe mindre grad også gjennom høye kostnader per oppholdstime/lav produktivitet. Samlet forklarer disse to variablene 57 % av variasjonene i netto driftsutgifter til barnehager per innbygger 1-5 år mellom nettverkskommunene.⁵

Grunnskole.

Nettverkskommunen som har de laveste utgiftene per elev ligger på under halvparten av utgiftene i den kommunen med den "dyreste" grunnskolen.

Antall elever per undervisningsrelatert årsverk er i den mest produktive kommunen nesten tre ganger så høy som i kommunen med det laveste antall elever per årsverk. Det betyr at kommuner med høye inntekter bruker store ressurser i grunnskolen. Ressursinnsatsen i grunnskolen viser seg rimeligvis først og fremst i lærertettheten. Det må understrekes at det hovedsakelig er små kommuner med spredt bosetning som har høye utgifter pr elev/høy lærertetthet. Disse kommunene har fått kompensert for bosetningsmønster og størrelse i inntektsystemet.

Pleie- og omsorg.

Kommunenes netto driftsutgifter viser en forholdsvis svak sammenheng med bruksraten ($r = 0,23$), men en betydelig sterkere sammenheng med kostnadene per bruker ($r = 0,53$).

Samtidig finner vi at kommuner med høye bruksrater innen hjemmetjenestene har gjennomsnittlig relativt lave kostnader per bruker ($r = -0,36$). Dette kan tyde på at kommuner med høy dekning har en stor andel brukere som får lite hjelp (ressursene fordeles til mange brukere, med lite hjelp per bruker).

⁵ Vi har gjennomført tilsvarende analyser for ikke-nettverkskommunene (366 kommuner). Analysene for disse viser de samme sammenhengene som analysene for nettverkskommunene.

Mer omfattende analyse bekrefter at både dekningsgraden og enhetskostnadene har betydning for nivået på kommunenes netto driftsutgifter til hjemmetjenester. Variasjonene i enhetskostnadene bidrar imidlertid i større grad til å forklare forskjellene i netto driftsutgifter. Dette tyder på at høye netto driftsutgifter per innbygger 67 år og over til hjemmetjenester i større grad kan tilbakeføres til gjennomsnittlig høye kostnader per bruker enn til høye dekningsgrader.⁶

Også for **pleie- og omsorgsinstitusjonene** er det betydelige variasjoner mellom nettverkskommunene: Netto driftsutgiftene per innbygger over 80 år varierer fra 28.000 til 365.000 kroner per innbygger over 80 år. Gjennomsnittet for nettverkskommunene er på 115.000 kroner. Gjennomsnittlig har 16 % av innbyggerne over 80 år plass på en pleie- og omsorgsinstitusjon. Her er det en stor spredning fra 2 % til 42 % dekning. Kostnadene per institusjonsbeboer viser også en stor spredning fra rundt 0,4 mill. kroner til 1,3 mill. kroner med et gjennomsnitt på 0,6 mill. kroner.

De statistiske sammenhengene mellom netto driftsutgifter og dekning og enhetskostnader er betydelig svakere for pleie- og omsorgsinstitusjonene enn for hjemmetjenestene. Vi finner en samvariasjon på $r = 0,29$ mellom netto driftsutgiftene og brutto driftsutgifter per beboer og en koeffisient på bare 0,68 mellom netto driftsutgiftene og dekningsgraden (andel av innbyggerne over 80 år som har plass på sykehjem).

I motsetning til hjemmetjenestene finner vi for pleie- og omsorgsinstitusjonene en positiv korrelasjon mellom dekningsgraden og enhetskostnadene. For nettverkskommunene er koeffisienten på 0,26. Dette tyder altså på at kommuner med høy dekning også har institusjoner med gjennomsnittlig høyere kostnader. En regresjonsanalyse bekrefter at nivået på netto driftsutgiftene til pleie- og omsorgsinstitusjoner i kommunene påvirkes først og fremst av dekningsgraden, men i noe grad også av gjennomsnittskostnadene per beboer. I eget vedlegg er det foretatt ytterligere analyser av bla samvariasjon mellom inntektsnivå og samlet tilgjengelighet i pleie og omsorg.

Konklusjon.

Kommuner med høye inntekter pr. innbygger har høyere volum i pleie- og barnehagetjenester målt som dekningsgrader og høyere bruttoutgifter pr. bruker enn kommuner med lavere inntekter. Disse kommunene bruker inntektsnivået likevel først og fremst til å øke tilgjengelighet i tjenesten. Samtidig har kommuner med høy tilgjengelighet i hjemmetjenesten lavere kostnad pr. bruker, dvs. de bruker færre timeårsverk pr. bruker. Dette kan henge sammen med at en høy bruksrate normalt betyr gjennomsnittlig mindre pleietyngde for hele brukergruppen. Det samme bildet er ikke tilstede for institusjoner.

I neste del går vi igjennom hovedresultatene av brukerundersøkelsene på sentrale tjenester.

⁶ En tilsvarende analyse for kommunene som ikke har deltatt i effektiviseringsnettverk viser i all hovedsak de samme resultatene: Høye netto driftsutgifter ”tas ut” i form av høye kostnader per bruker og i noe mindre grad i høye dekningsgrader.

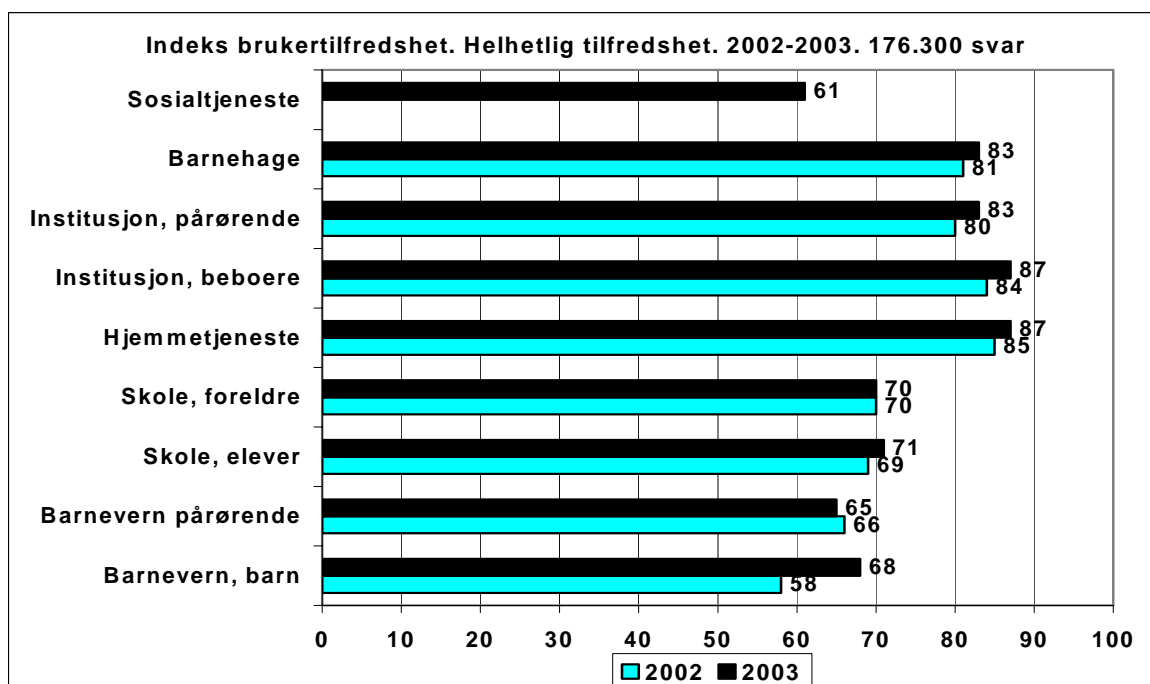
2.2. Brukerundersøkelsene – høy brukertilfredshet.

Brukerundersøkelsene er gjennomført i den enkelte kommune og av kommunen selv i løpet av 2002 og 2003. Resultatene for den enkelte kommune er presentert i egne nettverksrapporter og på www.bedrekommune.no.

I denne sluttrapporten tas først med resultatene av brukerundersøkelsene for alle kommuner i nettverkene samlet siden det er stor interesse for denne delen av kartleggingene. Prosjektet gjør oppmerksom på at siktemålet med brukerundersøkelsene har vært å kartlegge brukernes vurderinger *i den enkelte kommune og nettverk for å starte brukerdiallog og sette i gang tiltak for å forbedre kommunens tjenester.*

Brukerundersøkelsene som er gjennomført har noen sentrale metodiske problemer. Det er brukere som har tjenester som er spurt, og det kan være mange potensielle brukere uten tjeneste som kan være misfornøyde. Det er noe ulik kartleggingsmetode i kommunene spesielt i pleie og omsorg og barnevern. (intervju vs. spørreskjema). Antall brukere som har svart er få i små kommuner, særlig innen barnevern og institusjon. Brukerundersøkelsene har først og fremst verdi for den enkelte kommune ved å sammenligne seg med andre, gå i dialog med brukere og sette mål på tjenestene. "Vet ikke" svar er holdt utenom når brukertilfredshet er beregnet.

I eget nettvedlegg til rapporten i 2003 ble det foretatt en bredere gjennomgang av metode og metodeproblemer.



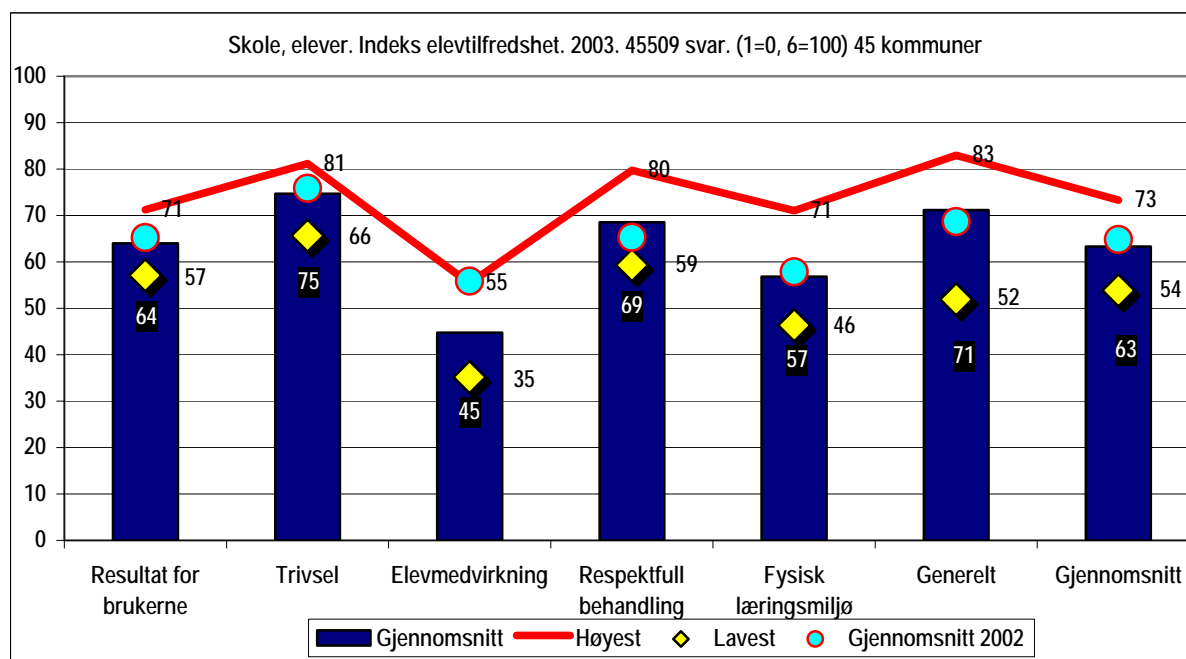
Diagrammet over viser indeks brukertilfredshet⁷ på det helhetlige spørsmålet fordelt på kommuner som foretok kartleggingen i 2002 og 2003. Brukertilfredshet på det helhetlige spørsmålet var høy og varierte fra 58 fra barn i barnevernet i 2002 til 87 både for beboere på institusjon og hjemmetjeneste i 2003. Samlet er beregningene gjort fra 176.000 svar fra

⁷ Indeks for brukertilfredshet viser gjennomsnittlig tilfredshet for alle spørsmålene i undersøkelsene. Hvis alle svarer 1 på spørreskjemaet som er det mest misfornøyde alternativet, blir indeksen 0, hvis alle svarer 4 eller 6 som er mest fornøyd, blir indeksen 100. Ved en indeks på 50 er det like mange misfornøyde som fornøyde. Indeksen fanger således opp hele svarspekteret.

brukere og pårørende. Brukertilfredsheten er gjennomgående noe høyere for kommuner som foretok kartleggingen i 2003.

På de neste sidene vises brukertilfredshet på sentrale tjenester i 2003. Høye verdier er høy brukertilfredshet. Søylen er gjennomsnittsscore for kartlagte kommuner. Linjen øverst er høyest score uansett kommune, og firkantene i søylene er lavest score uansett kommune.

Skole. Elever.



I diagrammet over er det i sirklene også tatt med gjennomsnittet for kartleggingene i 2002.

Svarprosent var 86, og utvalgsprosent 90. Gjennomsnittlig tilfredshet i 2003 varierte fra 75 på trivselsspørsmål til 45 på elevmedvirkning. På disse spørsmålsområdene var høyest score henholdsvis 81 og 55, mens laveste score i en kommune var 66 på trivsel og 35 på elevmedvirkning.

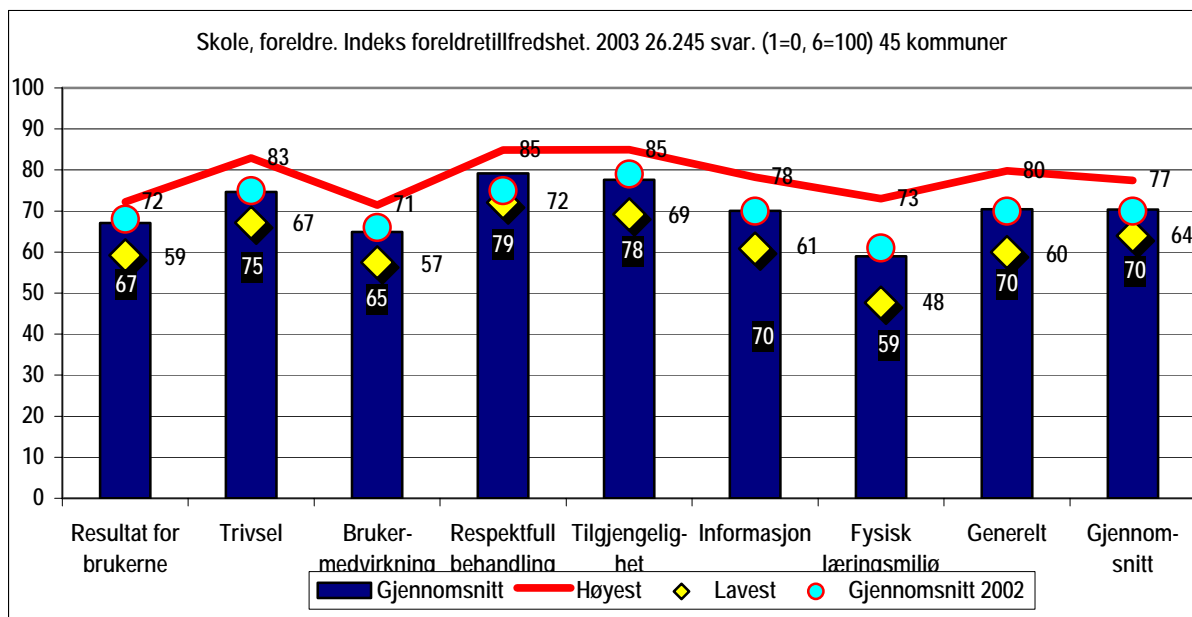
Resultatene av undersøkelsen i 2003 viste lavere elevtilfredshet på elevmedvirkning enn i 2002. Årsaken til dette var delvis nye spørsmål med lavere elevtilfredshet.

Til høyre ser vi indeksen på det generelle spørsmål som uttrykker en helhetlig vurdering og gjennomsnittet for alle spørsmålene. Lavest elevtilfredshet hadde spørsmålet ”I hvor stor grad: Får du være med å lage arbeidsplaner?” som fikk en gjennomsnittlig indeks på 26. Høyest tilfredshet var det på spørsmålet ”I hvor stor grad trives du i friminuttene?” som hadde en gjennomsnittscore på 86.

De fleste kommunene hadde lavest elevtilfredshet på **elevmedvirkning** og **fysisk læringsmiljø** og høyest score på **trivsel**. Det er store variasjoner mellom kommunene.

Resultatene av spørreundersøkelsene til kommunene viser at hovedtyngden av kommuner har mål på bedring/endringer i elevmedvirkning og resultat for brukerne, mens det er færre kommuner med mål på fysisk læringsmiljø.

Skole. Foreldre.

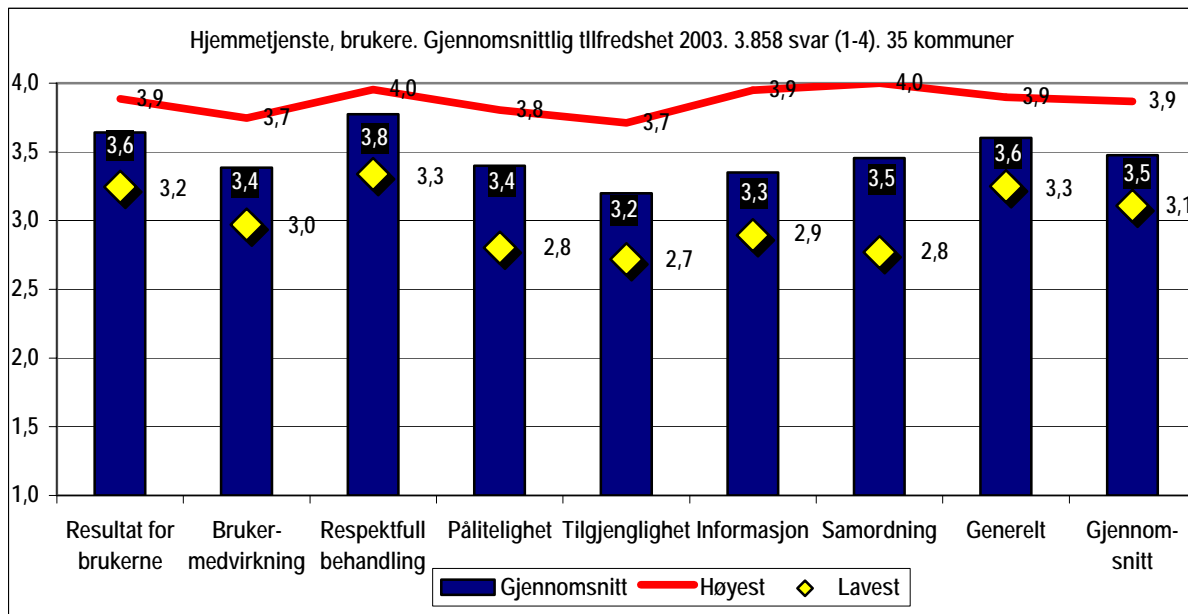


Diagrammet over viser gjennomsnittsindeks i brukertilfredshet på kvalitetsdimensjonene i foreldreundersøkelsen i 2003, samlet 26.000 svar. Svarprosenten var 50, og utvalgsprosent 91. Gjennomsnittscore i kommunene varierte fra 79 på respektfull behandling til 59 på fysisk læringsmiljø. På disse spørsmålsområdene var høyest score henholdsvis 85 og 73, mens laveste score i en kommune var 48 på fysisk læringsmiljø og 57 på brukermedvirkning. Til høyre ser vi at gjennomsnitt i kommunene var likt med en indeks på 70 både for en generell/helhetlig vurdering og gjennomsnitt for alle spørsmål. Det er store variasjoner mellom kommunene. Brukertilfredsheten var gjennomsnittlig lik i 2002 og 2003.

Lavest tilfredshet hos foreldre hadde spørsmålet ”*Hvor fornøyd/misfornøyd er du med: Standarden på skolebygningen?*” som fikk en indeks på 56. Høyest tilfredshet var det på spørsmålet ”*Møter deg med vennlighet?*” som fikk en indeks på 81.

Foreldre er systematisk mer tilfreds enn elever. Både for elever og foresatte finner vi høye korrelasjoner mellom gjennomsnittlig tilfredshet og resultatene i forhold til de ulike kvalitetsdimensjonene. For elevene er det svakest sammenheng mellom gjennomsnittlig tilfredshet og elevmedvirkning.

Pleie- og omsorg. Hjemmetjeneste.



Diagrammet over viser gjennomsnittlig brukertilfredshet på kvalitetsdimensjonene i hjemmetjenesten i 2003. Samlet var det svar fra 3.858 brukere i 35 kommuner. Svarprosent var 59 og utvalgsprosent 69. Gjennomsnittlig er brukere av hjemmetjenester rimelig tilfreds med tjenestetilbudet.

Gjennomsnittscore i kommunene varierte fra 3,8 på spørsmål knyttet til respektfull behandling til 3,2 på tilgjengelighet. På disse spørsmålsområdene var høyest score henholdsvis 4,0 og 3,7, mens laveste score i en kommune var 2,7 på tilgjengelighet og 2,8 på pålitelighet og samordning. Til høyre ser vi gjennomsnittet i kommunene på generell/helhetlig vurdering og gjennomsnitt for alle spørsmål.

Lavest tilfredshet hadde spørsmålet "Informasjon om hvilken hjelp du har rett til?" som fikk en brukertilfredshet på 3,0. Høyest tilfredshet var det på spørsmålene "Personalets høflighet?" og "Personalets vennlighet?" hvor brukertilfredsheten var 3,8.

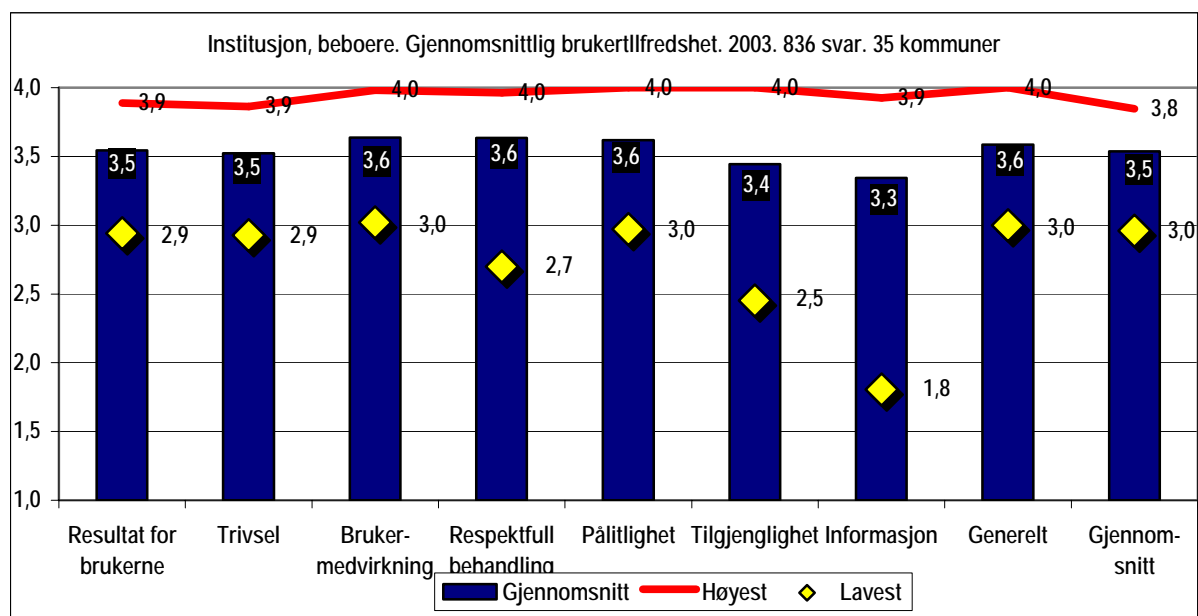
Sammenlignet med både barnehager og grunnskolen er det her heller ingen enkeltdimensjon som utpeker seg med spesielt godt eller dårlig resultat. Det er imidlertid store variasjoner mellom kommunene.

Det er høy statistisk samvariasjon mellom resultatene for de ulike kvalitetsdimensjonene innbyrdes og mellom kvalitetsdimensjonene og gjennomsnittlig tilfredshet. De laveste korrelasjonen er mellom hhv. brukermedvirkning og respektfull behandling samt mellom brukermedvirkning og tilgjengelighet. Dette betyr at kommuner som får gode resultater i forhold til én dimensjon i all hovedsak også får en god tilbakemelding fra sine brukere på de andre dimensjonene. Dette er et resultat som er velkjent fra forskningen rundt brukerundersøkelser: Dersom en bruker er fornøyd med de forholdene som har størst betydning, gir vedkommende en positiv tilbakemelding og uttrykker stor tilfredshet også i forhold til spørsmål som brukeren egentlig ikke har noen grunn til å være fornøyd med.

En nærmere analyse av resultatene tyder på at ingen av dimensjonene som er kartlagt peker seg ut som klart viktigere enn andre i forhold til brukernes generelle oppfatning av kvaliteten på de tjenestene som de mottar.

Spørreundersøkelsen blant kommunene viser at det er høyest andel kommuner som har mål på å bedre/endre informasjon og brukermedvirkning. Dette er 2 av spørsmålsområdene hvor kommunene har svakest brukertilfredshet.

Pleie- og omsorg. Institusjon, beboere.



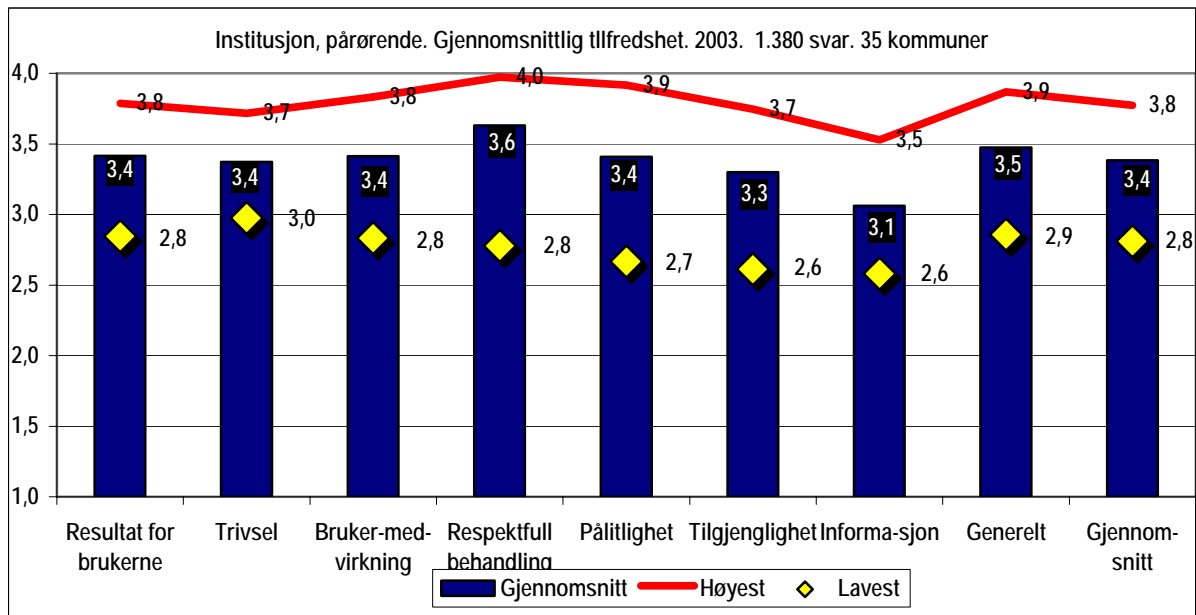
Diagrammet over viser gjennomsnittlig brukertilfredshet på kvalitetsdimensjonene for beboere i institusjon. Svarprosent var 85 og utvalgsprosent 45. Gjennomsnittscore i kommunene varierte fra 3,6 på spørsmål knyttet til brukermedvirkning, respektfull behandling og pålitelighet, til 3,3 på informasjon. På disse spørsmålsområdene var høyest score 4,0, mens laveste score i en kommune var 1,8 på informasjon.

Det gjøres oppmerksom på at svar- og utvalgsprosent for beboere på institusjon varierte betydelig mellom kommunene. Mange kommuner hadde også få svar.

Lavest tilfredshet hos beboere var på spørsmålet ”Informasjon om hva personalet skal gjøre?” og ”Informasjon om din helse?” hvor brukertilfredsheten var 3,1. Høyest tilfredshet var det på spørsmålene ”Sammen med personalet?” og ”Når du skal legge deg,?” hvor brukertilfredsheten var 3,7.

Resultatene fra undersøkelsen blant beboere viser det samme mønsteret som undersøkelsene blant brukere av hjemmetjenester. Heller ikke her er det umiddelbart entydig at noen forhold bidrar til høyere eller lavere gjennomsnittlig tilfredshet: Det er små forskjeller mellom resultatene på de ulike kvalitetsdimensjonene. Det er imidlertid store variasjoner mellom kommunene. Spørreundersøkelsen til kommunene viser at det er høyest andel kommuner som har mål på å bedre/endre informasjon og brukermedvirkning.

Institusjon. Pårørende.



Diagrammet over viser gjennomsnittsindeks i brukertilfredshet på kvalitetsdimensjonene for pårørende til beboere i institusjon. Svarprosent var 57 og utvalgsprosent 89.

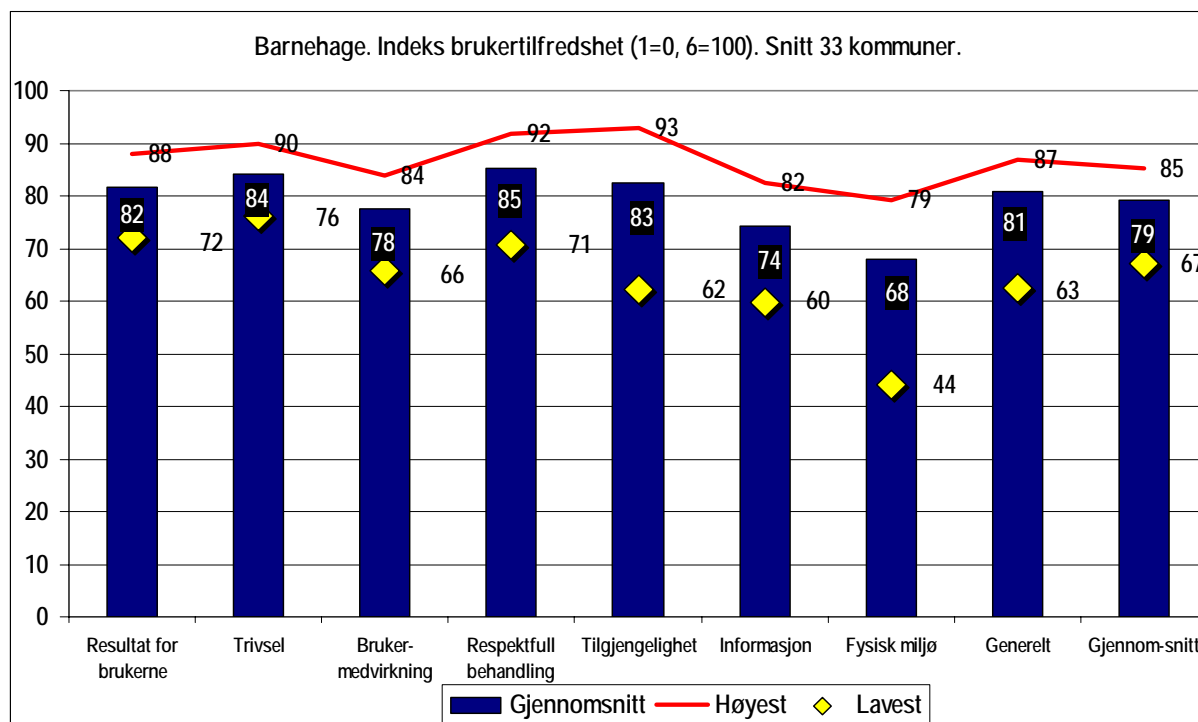
Gjennomsnittscore i kommunene varierte fra 3,6 på spørsmål knyttet til respektfull behandling til 3,1 på informasjon. På disse spørsmålsområdene var høyest score 4,0 og 3,5, mens laveste score i en kommune var 2,6 på tilgjengelighet og informasjon.

Lavest tilfredshet hadde spørsmålet ”Informasjon om planene til beboeren?” som fikk en brukertilfredshet på 2,7. Høyest tilfredshet var det på spørsmålene; ”Behandler beboeren med høflighet og respekt?” og ”Møter beboeren med vennlighet?” hvor brukertilfredsheten var 3,6.

Pårørende er gjennomsnittlig noe mindre tilfreds med institusjonene alders- og sykehjemmene enn beboerne. Blant de pårørende er det også først og fremst de store forskjellene mellom kommunene som er iøynefallende.

På samme måte som for hjemmetjenestene er det ikke mulig å peke ut én eller flere dimensjoner som er klart viktigere enn andre, når brukerne gir uttrykk for sin generelle tilfredshet med tilbudet på alders- og sykehjemmene.

Barnehage.



Diagrammet over viser gjennomsnittsindeks i brukertilfredshet på kvalitetsdimensjonene for brukerundersøkelsen i barnehager i 2002. Svarprosent var 61 og utvalgsprosent 97.

Foreldre er gjennomsnittlig godt fornøyde med tilbudet. Gjennomsnittscore i kommunene varierte fra 85 på spørsmål knyttet til respektfull behandling til 68 på fysisk miljø. På disse spørsmålsområdene var høyest score 92 og 79, mens laveste score i en kommune var 44 på fysisk miljø og 60 på informasjon.

Lavest tilfredshet hadde spørsmålet ”*Hvor fornøyd/misfornøyd er du med: Inneklima (luft/ventilasjon)*” som fikk en indeks på 67. Høyest tilfredshet var det på spørsmålet ”*I hvor stor grad synes du barnehagen: Behandler deg med høflighet og respekt?*” hvor indeksen for brukertilfredshet var hele 88. Generell vurdering ga en indeks på 81. Det er også forholdsvis små variasjoner i resultatene mellom kommunene.

Det er høye korrelasjoner mellom kommunenes resultater for gjennomsnittlig tilfredshet og resultatene i forhold til de ulike kvalitetsdimensjonene. Det betyr at en kommune som scorer godt i forhold til én av dimensjonene med stor sannsynlighet også scorer godt i forhold til gjennomsnittlig tilfredshet og de øvrige dimensjonene. Relativt svakest korrelasjon finner vi mellom gjennomsnittlig tilfredshet og fysisk miljø og tilgjengelighet.

Områdene fysisk miljø og respektfull behandling har isolert sett størst betydning for brukernes generelle tilfredshet. Spørreundersøkelsene til kommunene viser at det er flest kommuner som har mål på bedring/ending innenfor brukermedvirkning og informasjon.

I eget vedlegg er det tatt inn analyser av samvariasjon mellom ressursinnsats, brukerresultater fra målt kvalitet og brukertilfredshet. På lik linje med kartleggingene i 2002, synes det å være liten statistisk samvariasjon mellom ressursinnsats og brukertilfredshet.

Konklusjon.

Brukertilfredsheten var noe høyere i 2003 enn i 2002. Dette kan dels skyldes noe endrete spørsmål og at det gjennomført kartlegginger i andre, litt større kommuner.

Kommunene har gjennomgående høyest brukertilfredshet på spørsmål som gjelder forholdet mellom bruker og ansatt enten det er i hjemmetjenesten, eller ansatte i barnehagene. Brukermedvirkning, fysisk miljø og informasjon har lavest brukertilfredshet i alle tjenester. Nettverksrapporter og spørreundersøkelsene som er gjennomført i kommunene viser at brukerundersøkelsene er brukt til dialog med brukere og til å sette mål på tjenester som forutsatt.

I neste del vurderes nettverkens kartleggingsresultater på målt kvalitet hvor hovedfokus settes på likhet, variasjoner og i hvilken grad kommunene har hatt tilgjengelige data på indikatorene. Svakheter i kartleggingsmetoder og bruksverdi berøres også.

2.3. Målt kvalitet.

I underveisrapporten fra 2003 ble det i egne nettvedlegg vist hvilke indikatorer som var brukt i kartleggingen av målt kvalitet på hver tjeneste i 2002, og en gjennomgang av score, likheter og spredning på de viktigste indikatorene. Prosjektet foretok en evaluering av validitet på alle indikatorer både foran kartleggingen i 2003 og i 2004, og dette resulterte i at :

- Noen indikatorer ble tatt ut som følge av svak datakvalitet
- Nye indikatorer ble tatt inn
- Andre indikatorer fikk en noe mer presis tellemetode.

Det var langt færre kommuner som gjennomførte kartlegging i 2003. I tabellene under er gjennomsnittsscore høyest og lavest score, standardavvik og andel kommuner med data tatt med på ulike tjenester fra kartleggingene i 2003.

Målt kvalitet skole. Kommuner deltatt i 2003. 45 kommuner.

	Snitt	Høyest	Lavest	Standard- avvik	Andel med data
"Leseferdighet" 2. Klasse	85,0	98,5	60,4	8,8	88,9
Andel elever med alt rett, 2. Klasse	19,7	78,3	0,0	18,7	86,7
"Leseferdighet" 7. Klasse	79,5	98,6	44,7	12,2	86,7
Andel elever med alt rett, 7. Klasse	16,9	77,3	0,0	19,0	82,2
Gjennomsnittskarakter 10. klassetrinn	3,9	4,7	3,5	0,2	91,1
Gjennomsnittskarakter i norsk i 10. klassetrinn	3,6	4,4	2,8	0,4	55,6
Gjennomsnittskarakter i engelsk i 10. klassetrinn	3,6	4,5	2,6	0,4	62,2
Gjennomsnittskarakter i matematikk i 10. klassetrinn	3,3	3,8	2,8	0,3	71,1
Tilstedeværelse elever i %	96,5	100,0	92,2	1,6	88,9
Antall individuelle elevsamtaler per elev	2,6	9,0	0,9	2,0	66,7
Andel lærere med godkjent utdanning	94,3	100,0	82,5	4,5	91,1

I grunnskolen var det på kommunenivå få indikatorer som kunne vise elevresultater, spesielt på barnetrinnet.

Prosjektet valgte å bruke kartleggingsresultater fra lesetester. Læringscenteret pekte på i 2003 at:

”Ingen av prøvene er utviklet på en måte som gjør det mulig å fingradere elevenes ferdighetsnivå fra best til svakest. En kan se hvor mange det er som har alt rett, men prøvene sier ikke noe om hvor dyktige de beste leserne er. Nettopp fordi prøvene er konstruert slik at mange har alt rett, høy takeffekt, er det ikke hensiktsmessig å beregne statistiske gjennomsnittlige ferdighetsnivåer. Dermed kan ikke prøvene benyttes som redskap for å foreta sammenligninger av gjennomsnittlig leseferdighetsnivå verken på klassenivå, skole- eller kommunenivå eller på landsbasis.”

Til tross på at testene etter dette har begrenset verdi, fikk bruken av denne indikatoren stor oppmerksomhet på nettverksamlingene, og kommunene har etter kartleggingen satt fokus på lesing.

”Leseferdighet” 2. og 7. klasse er andel elever som scorer høyere enn kritisk grense. I 2. klasse varierte andelen fra 98,5% til 60,4%. Om lag 90% av deltakerkommunene hadde data på leseferdigheten i 2. klasse. Det ble også kartlagt andel elever med alt rett. I 2. klasse varierte andelen fra 78,3% av elevene til 0%. Flertallet av deltakerkommunene hadde også data på denne indikatoren. I 7. klasse varierte ”leseferdigheten” mellom 98,6% til 44,7%, og 82,2% av kommunene hadde data på dette. Andelen elever med alt rett varierte fra 77,3% til 0%.

I nettverksarbeidet er det ikke brukt samme tellemetoden som har vært brukt av Læringscenteret hvor det er gjennomsnittlig andel under kritisk grense i snitt som kartlegges.

Sammenlignet med tilsvarende kartlegging i 2002 har ”leseferdigheten” i 2. klasse økt fra 75% til 85% i 2003. Tilsvarende har ”leseferdigheten” i 7. klasse økt fra 72% til 79,5%. Det er grunn til å anta at dette skyldes mer tellemetoder i kommunene som gjennomførte kartleggingen i 2003, enn bedre ”leseferdighet”.

Kommunene sendte inn oversikt over antall fraværsdager hos elever i 5-10. klasse. Ut fra dette har prosjektet regnet ut andel tilstedeværelse for elevene i 5 av alle skoledager i året. Tabellen viser at tilstedeværelsen i deltakerkommunene varierte fra 100% til 92,2%, og om lag 89% av kommunen hadde data å dette.

Antall individuelle elevsamtaler pr. elev var en ny indikator fra 2003. Om lag 67% av deltakerkommunene hadde data på dette, og gjennomsnittlig antall samtaler var 2,6 pr. elev.

Nederst ser vi *Andel lærere med godkjent utdanning i %*. I manualen var dette definert som undervisningsrelatert årsverk. Datakilden var Grunnskolens Informasjonssystem. Prosjektet har ikke kontrollert innsending fra kommunene. Rapporteringen fra kommunene i 2003 viser at andelen varierte fra 100% til 82,5%. Over 90% av kommunen hadde data på dette. Gjennomsnittlig andel har økt fra 92% i 2002 til 94,3% i 2003.

I avtalen mellom KS og UFD har partene forpliktet seg til å samarbeide når det gjelder valg av indikatorer for objektiv/målt kvalitet (obligatoriske kartleggingsprøver, karakterer m.v.) og indikatorer fra KOSTRA. Vi regner derfor med at fremtidige indikatorer for elevresultater også kan bli mer metodisk riktige og forsvarlige. Det vil fortsatt være av betydning for kommunens kvalitetsarbeid i skolen at kartlegging av elevresultater blir gjort tilgjengelige for den enkelte skole og kommune slik at skoleledere og skoleeier kan se egne resultater og eget forbedringspotensiale.

Målt kvalitet Pleie- og omsorg, Hjemmetjeneste. Kommuner deltatt i 2003

	Snitt	Lavest	Høyest	Standard- avvik data	Andel med data
Hjemmesykepleie					
Andel enheter med hvor det er innført et system for systematisk behovskartlegging	45,3	0,0	100,0	46,9	97,1
Andel enheter hvor det er innført et system for brukerundersøkelse	13,2	0,0	100,0	33,3	97,1
Andel avlyste/forskjøvete besøk	2	0	10	3	25,7
Saksbehandlingstid for søknad	4,5	0,0	24,4	5,7	91,4
Iverksettingstid for vedtak	1,7	0,0	10,0	2,4	94,3
Innvilgelsesprosent	96,8	50,1	100,0	9,6	82,9
Hjemmehjelp					
Andel enheter hvor det er innført et system for systematisk behovskartlegging	40,0	0,0	100,0	45,5	97,1
Andel enheter hvor det er innført et system for brukerundersøkelse	13,2	0,0	100,0	33,3	97,1
Andel avlyste forskjøvete besøk	0	1	20	8	25,7
Saksbehandlingstid for søknad	13,4	1,0	28,0	7,3	88,6
Iverksettingstid for vedtak	13,3	1,0	61,0	11,4	91,4
Innvilgelsesprosent	92,2	23,4	100,0	14,5	88,6
Andel årsverk med fagutdanning, begge tjenester	70,7	45,9	97,3	12,3	94,3

Både for hjemmesykeleie og hjemmehjelp ble det kartlagt *Andel enheter hvor det innført et system for systematisk behovskartlegging*. For hjemmesykeleie ser vi at flertallet av kommuner hadde data for dette, og andelen enheter varierte fra 0% til 100% av egne enheter i kommunene. For alle deltakere totalt var snittet noe under halvparten av enhetene. Tilsvarende viser tabellen at for hjemmehjelp varierte andelen enheter også fra 0% til 100%, og andelen enheter totalt var i snitt 50%. Tilsvarende ble det kartlagt *Andel enheter hvor det er innført et system for brukerundersøkelse* for begge deltjenestene. I hjemmesykepleien varierte andelen også fra 0% til 100%, og gjennomsnittet var 13,2%.

I 2003 ble det kartlagt *Andel avlyste/forskjøvete besøk* i begge deltjenester. Vi ser at for hjemmesykeleie og hjemmehjelp var det 25,7% av kommunene som hadde data for dette. Kartleggingen viste derfor at flertallet av kommunene ikke har data på egen pålitelighet på området.

Saksbehandlingstid for søknad viste for hjemmesykeleie en variasjon fra 0 dager til 24 dager og et gjennomsnitt på 4,5 dager. Samlet var det 91% av kommunene som hadde data for dette. Innenfor hjemmehjelp viser resultatene at gjennomsnittlig saksbehandlingstid var noe lengre.

Iverksettingstid for vedtak viste for hjemmesykeleie at kortest tid var 0 dager og lengst tid 10 dager. Snittet var 1,7 dager. Flertallet av kommunene hadde også data på denne indikatoren. For hjemmehjelp var både variasjonene og gjennomsnittlig iverksettingstid lengre.

Innvilgelsesprosenten varierte i hjemmesykepleien fra 50 til 100%, og gjennomsnittet for deltakerkommunene var 96,8%. Andelen kommuner med data var 82,9%. For hjemmehjelp varierte innvilgelsesprosenten fra 23,4% til 100% og snittet var 92,2%.

Andel årsverk med fagutdanning var for begge tjenester i snitt 70,7%, og andelen varierte fra 45,9% i en kommune til 97,3% i kommunen med høyest andel

Målt kvalitet Pleie- og omsorg, Institusjon. Kommuner deltatt i 2003

	Snitt	Lavest	Høyest	Standard- avvik	Andel med data
Andel institusjoner med behovskartlegging	35,3	0,0	100	45,2	97
Andel institusjoner hvor det er innført et system for brukerundersøkelse	17,1	0,0	100	36,1	94
Andel institusjoner hvor det er innført et system for medisinsk utredning av senil demente?	88,5	0,0	100	30,7	94
Andel korttidsplasser	11,8	4,5	38,0	6,9	97
Saksbehandlingstid (dager) for søknad om institusjonsplass	16	4	140	23,9	94
Iverksettingstid for vedtak om institusjonsplass	13	0	97	19,3	91
Innvilgelsesprosent plass	82,7	55,6	100	15,0	91
Andel årsverk med fagutdanning	79,3	62,3	99,7	9,1	97

Andel institusjoner i kommunene med **behovskartlegging** varierte fra 100% til 0%, og gjennomsnittet var 35,3%. Det store flertallet av kommunene hadde data på dette. Andelen er om lag som ved kartleggingen i 2002. På indikatoren som kartla andel institusjoner hvor det var innført brukerundersøkelse, viser tallene at gjennomsnittet var 17,1% og variasjonen var fra 0% til 100 av institusjonene.

Konklusjon.

En rekke av indikatorene som er brukt i kartleggingene hadde ikke tilstrekkelig presis tellemetode eller valide datakilder i kommunene. Bruksverdien er derfor hovedsakelig knyttet til den læring og ønske om forbedringer som kommunene har etter kartlegginger og nettverksamlinger. Det vises til eget vedlegg til underveisrapporten fra 2003 hvor det ble redegjort for metodiske problemer og validitet på den enkelte indikator på målt kvalitet.

I prosjektsamlinger med **skolenettverk** fikk metodiske problemer rundt kartleggingsresultater av "leseferdighet" bred oppmerksomhet. Likevel har 95% av kommunene med mål satt mål på å bedre leseferdigheten. Dette er et tydelig eksempel på at kartlegging gir fokus og ønske om forbedringer.

I avtalen mellom KS og UFD har partene forpliktet seg til å samarbeide når det gjelder valg av indikatorer for objektiv/målt kvalitet) og indikatorer fra KOSTRA. Det er av betydning for kommunens kvalitetsarbeid i skolen at kartlegging av elevresultater blir gjort tilgjengelige for den enkelte skole og kommune slik at skoleledere og skoleeier kan se egne resultater og eget forbedringspotensiale.

I **pleie- og omsorg** viser nettverksrapporter at en rekke kommuner ønsker å få frem riktig saksbehandlingstid i hjemmetjenesten. Mange kommuner vil derfor etablere systemer som håndterer fremtidig registrering. Videre viste oversiktene at flertallet av kommuner ikke har data på hvor stor andel av planlagte besøk fra hjemmetjenesten som ble avlyst eller forskjøvet. I nettverkssamlingene så kommunene verdien av å ha oversikt over og styring på egen pålitelighet i tjenesten, og en rekke kommuner arbeide nå med å etablere systemer som gjør det mulig å få slik oversikt. I oppfølgingen av avtalen om kvalitetsutvikling i pleie- og omsorgssektoren som er inngått mellom KS og Regjeringen er et av områdene å finne frem til felles kvalitetsindikatorer for tjenesten som kan rapporteres lokalt og nyttes nasjonalt som ledd i kvalitetssystem for pleie- og omsorgstjenestene i kommunene. I dette arbeidet trekkes det veksler på erfaringer med de ulike indikatorene som har vært brukt i nettverksarbeidet.

3.0 OM ARBEIDET, METODE OG VERKTØY.

3.1. Arbeidet med sluttrapporten.

I tilknytning til arbeidet med sluttrapporteringen har det vært gjennomført et UoD-prosjekt for å undersøke nasjonale indikasjoner på kvalitets- og effektivitetsutvikling i kommunal sektor. Til UoD-prosjektet har det vært etablert en egen referansegruppe. Det vises til trykt vedlegg for oversikt over deltakerne.

3.2. Bakgrunn og målsetning med Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering; Effektiviseringsnettverkene.

Prosjektet startet i 2001 og ble initiert fra daværende regjering som et ledd i satsingen på fornyelse av offentlig sektor. Det ble gjennomført et pilotprosjekt i 2001, der konsulentene Fürst og Høverstad ANS utviklet den metodiske tilnærmingen for KOSTRA-dialog i samarbeid med åtte kommuner. Hovedprosjektet startet høsten 2001 og varer ut 2004. Nettverkens formål er i henhold til avtale mellom KR D og KS å:

- bidra til forbedring av de deltakende kommunenes tjenester
- bidra til en effektivitetsutvikling i de deltakende kommuner
- frembringe nasjonale indikasjoner for den kvalitets- og effektivitetsutvikling som skjer kommunal sektor

Effektiviseringsnettverkene skal:

- Utarbeide analyser som kan presenteres for administrativ ledelse og folkevalgte organer og danne grunnlag for diskusjoner om mål og prioriteringer.
- Gjennom analyser av ressursbruk, produksjonsresultater og kvalitet for den enkelte kommune i nettverket, og ved sammenligninger med kommunene i nettverket, synliggjøre forbedringsområder og formidle andre kommuners erfaringer i forhold til disse forbedringsområdene.
- Bidra til at deltagerkommunene identifiserer og iverksetter forbedringstiltak som sikrer tjenestekvalitet og effektivitetsutvikling.
- Gjennom formidling av erfaring, bidra til læring i den enkelte kommune.
- Frembringe/ beskrive "nasjonale indikasjoner" for den effektivitetsutvikling (produktivitet og kvalitet) som skjer i kommunal sektor.
- Sette kommunene i stand til å sammenligne seg selv med seg selv og andre over tid.

Prosjektet skal på grunnlag av arbeidet i nettverkene:

- Bringe erfaringene, resultatene og de nasjonale indikasjonene inn i konsultasjonsarbeidet mellom staten og Kommunenes Sentralforbund.
- Lage en oversikt over ideer og prosjekter for fornyelse og effektivisering i kommuneforvaltningen.

Målet har vært at det i løpet av prosjektperioden 2002-2004 skulle etableres nettverk med deltagelse fra opp til halvparten av landets kommuner.

Den forpliktende kartleggingsfasen i nettverksarbeidet varer i 9-12 måneder for kommunene, og denne fasen avsluttes med en rapportering til hovedprosjektet. Etter kartleggingsfasen forutsettes det at kommunene iverksetter omstillings- eller effektiviseringstiltak i lys av identifiserte forbedringsområder. Metodikken for arbeidet i denne handlings-/effektiviseringsfasen tilpasses kommunenes og nettverkens behov. Her tilbys ”skreddersøm” ut fra definerte og avklarte forventninger.

3.3. Finansiering og organisering av nettverk.

Prosjektet er i hovedsak finansiert av bevilgning gitt fra KRD. Prosjektets budsjett har vært slik for de enkelte år:

Budsjett	2002	2003	2004
Utgifter/finansiering	6,0 mill.	8,9 mill.	12,3 mill.
Tilskudd KRD	5,5 mill.	4,7 mill.	4,7 mill.
Overført fra forrige år	0,5 mill.	1,9 mill.	1,5 mill.
Tilskudd SOS			3,0 mill.
Tilskudd Flink med Folk			0,1 mill.
Bidrag KS		2,3 mill.	3,0 mill.
Regnskap	2002	2003	2004
Utgifter	5,8 mill.	8,1 mill.	12,3 mill.*)

*) Prognose for 2004

Prosjektets bemanning består av prosjektleder, analyseekspertise og prosjektveiledere. Samlet har 18 personer vært engasjert i arbeidet disse årene.

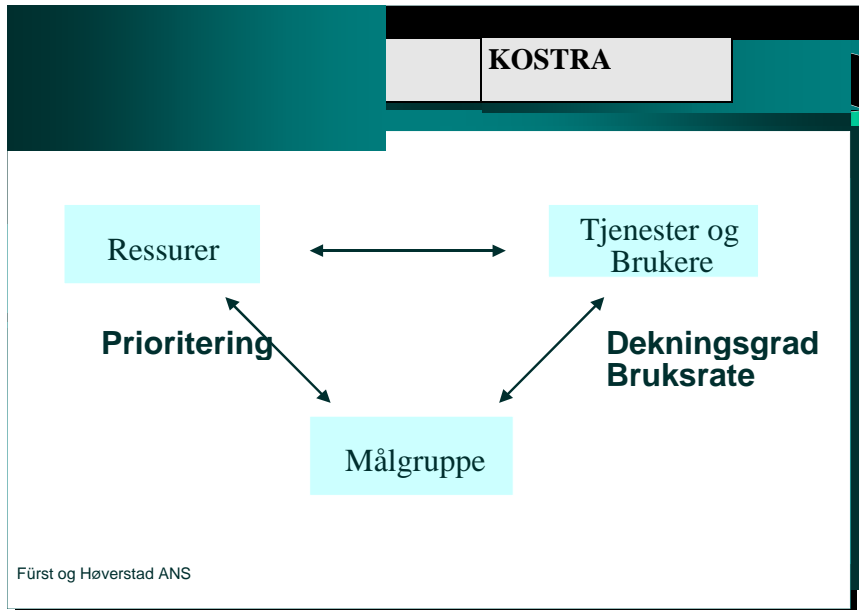
Prosjektet har hatt dialog med arbeidstakerorganisasjonene lokalt i den enkelte kommune og sentralt gjennom KS. Det har derfor vært avholdt flere møter med organisasjonene for å informere om arbeidet, men også for å ha en dialog spesielt om utviklingen og bruken av prosjektets kvalitetskartleggingsverktøy.

Hvert nettverk har bestått av 4-8 kommuner som synes det er formålstjenlig å sammenligne seg med hverandre. Prosjektveiledere har hatt ansvar for nettverk med kommuner i tildelte fylker, etablering av nettverkene, veiledning, analyser og gjennomføring av samlinger. Prosjektveilederne har også gitt bistand til læring og tydeliggjøring av kommunens eget forbedringspotensiale.

Fylkesmennes økonomirådgivere og ansatte fra fagavdelingene har deltatt i de fleste nettverkene både som observatør og som ressurspersoner i analyse av nøkkeldata og utfordringer. I 2004 er dette samarbeidet videreutviklet lokalt til fylkesmannens arbeid med omstilling. I flere fylker er det inngått samarbeidsavtaler mellom KS og fylkesmannen om arbeidet i EffektiviseringsNettverkene.

3.4. Metoden i Nettverksarbeidet.

Nettverksarbeidet har tatt utgangspunkt i informasjonsmodellen i KOSTRA:

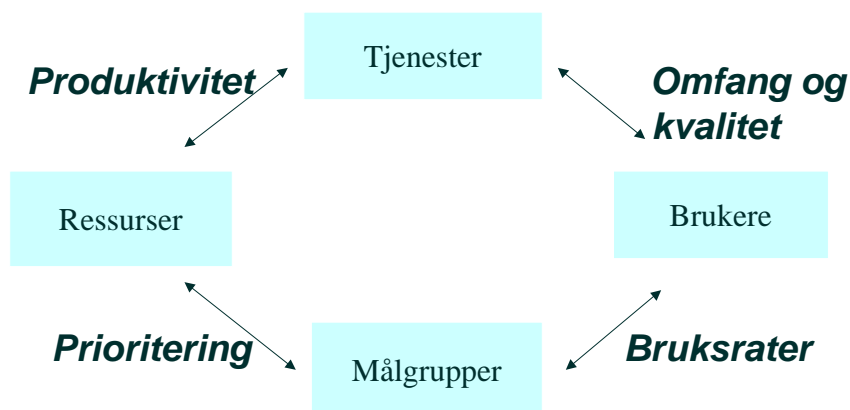


KOSTRA-modellen definerer tre forutsetninger for effektivitet (jf. drøfting av effektivitetsbegrepet nedenfor) som har vært sentrale spørsmål i de fleste samlingene i nettverksarbeidet hvor nøkkeltall fra KOSTRA er diskutert:

1. Retter vi ressursene mot de prioriterte målgruppene?
2. Tilbyr vi tjenester til de brukere som har behov for dem?
3. Produserer vi tjenestene på en produktiv (kostnadseffektiv) måte?

KOSTRA begrenser seg i utgangspunkt til indikatorer/nøkkeltall som illustrerer kommunenes prioriteringer, dekningsgrader og produktivitet. KOSTRA inneholder imidlertid ingen nøkkeltall som kan gi en indikasjon på hvor tilpasset kommunenes tjenester er til brukernes behov. I pilotprosjektet ble det illustrert med at en "fullstendig" modell burde inneholde følgende elementer:

Fire styringsrelevante variabler:



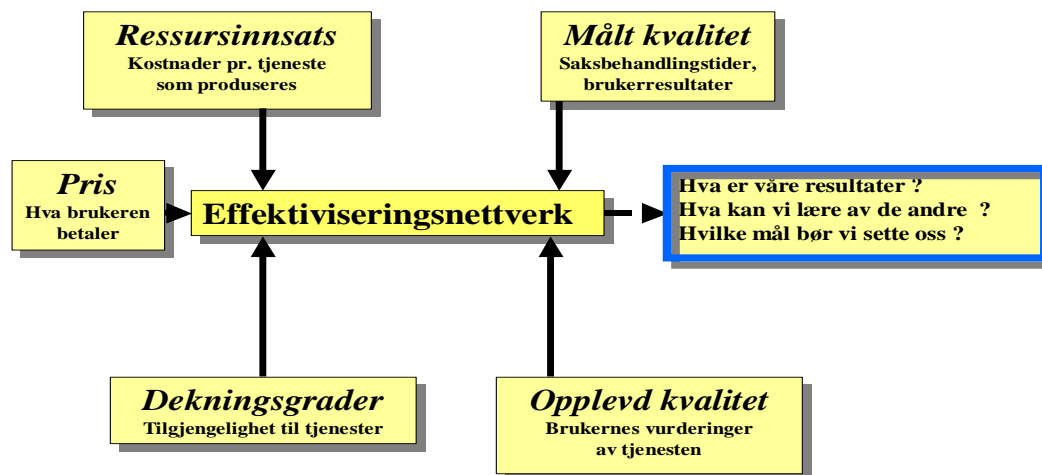
Fürst og Høverstad ANS

I pilotprosjektet i 2001 kunne denne modellen bare illustreres ved hjelp av kvalitetsmålinger/brukerundersøkelser som noen av de 8 kommunene hadde foretatt. Det ble anbefalt at en i hovedprosjektet videreutviklet felles metoder for kartlegging og sammenligning av kvalitet i tjenestene både fra statistikk og kvalitet fra brukernes ståsted.

Det ble tidlig i prosjektperioden tatt en viktig strategisk beslutning om at man skulle utvikle et felles verktøy for måling av kvalitet, slik at kommunene fikk et felles grunnlag for å sammenligne seg selv med seg selv og med andre over tid, også når det gjaldt kvalitet.

Det ble derfor utviklet en metode for måling og læring på **kvalitet og effektivitet** i tjenestene til bruk i effektivitetsutvikling. Metoden var bla inspirert av Kvalitetsindikatorprosjektet (Agenda, Vestlandsforskning og KS), Benchlearningsprosjektet ”Mål og Lær” utviklet for kommunene på Nedre Romerike, andre kommuners kvalitetsarbeid, samt ”Jämförande kvalitetsnätverk” i regi av Svenska Kommunförbundet.

Metoden innebærer at kommunene har fått kartlagt og sammenstilt både kostnader, tilgjengelighet til tjenester med målt (objektiv) kvalitet og brukeropplevd kvalitet slik figuren under viser:



Tegningen viser kartleggingsområdene i nettverksarbeidet:

- **Ressursinnsats**, dvs kostnader pr. tjeneste (elev, institusjonsplass, bruker av hjemmetjeneste m.v.) som produseres.
- **Dekningsgrader**, tilgjengelighet til tjenester innen hjemmetjeneste, institusjon, barnehage
- **Målt kvalitet** (objektiv kvalitet) som er indikatorer på kvalitet fra f.eks saksbehandlingstider i pleie- og omsorg, barnevern og byggesak, grad av fleksibilitet i bruk av barnehage, karakter i skolen m.v. Data er sendt inn fra kommunene.
- **Opplevd kvalitet** som er brukernes vurdering av tjenesten gjennom egne brukerundersøkelser.
- Til sist har vi **pris**, hva brukeren betaler for tjenesten. Dette er aktuelt for SFO, barnehage og byggesak.

Til høyre i tegningen ser vi hva kartleggingene brukes til i nettverksarbeidet hvor fokus settes på å få innsikt i egne resultater, læring mellom kommunene og mål på forbedringer.

Benchlearning som arbeidsmetode.

EffektiviseringsNettverkene kombinerer to ulike arbeidsprosesser. Nettverkene er både en sammenligningsarena og en læringsarena. En slik arbeidsmetode kalles benchlearning.

Sammenligning skjer ved hjelp av data fra KOSTRA og kvalitetsmålinger. Kommunene sammenligner produktivitet, tilgjengelighet og kvalitet både med andre kommuner og med seg selv over tid. Dette gir grunnlag for å sette mål for forbedringer.

Læring skjer både som en følge av sammenligninger og via gjensidig erfaringsutveksling med fokus på forbedringer. Dette skjer gjerne gjennom å identifisere god praksis. Dette er en meget effektiv måte å spre gode ideer og arbeidsmåter på.

3.5. Verktøy og metodeutvikling.

Effektiviseringsnettverkene har selv utviklet verktøyet som kommunene benytter for å foreta kvalitetsmålinger og sammenligninger med hverandre.

Utvikling av kvalitetsverktøy.

Våren 2002 ble det utviklet et sett med kvalitetsindikatorer på ulike kommunale tjenesteområder. Indikatorene er utviklet i tett samarbeid med KS og representanter fra ulike kommuner, og professor Tor Busch, Høgskolen i Sør Trøndelag har bistått prosjektet i arbeidet med å utvikle indikatorene.

På bakgrunn av tidligere indikatorprosjekter i regi av KS, erfaringer fra ulike former for brukerundersøkelser og erfaringer fra andre nordiske land, ble det utformet en felles kvalitetsmodell for på tvers av tjenesteområdene. For å skape et mest mulig enhetlig system ble de samme dimensjonene også lagt til grunn for de objektive målingene.

Evaluering og revisjon av kvalitetsverktøyet.

Våren 2003 ble det foretatt en grundig evaluering av kvalitetsverktøyet. Både kommuner, statlige instanser, forhandlingssammenslutninger og andre fagmiljøer har bidratt. På bakgrunn av denne evalueringen ble det laget en revidert utgave av kvalitetsverktøyet. Aktuelle problemstillinger under evalueringen var knyttet til om:

- Kvalitetsdimensjonene er tilfredsstillende
- Indikatorene for målt kvalitet er relevante og fruktbare
- Indikatorene for målt kvalitet er vanskelige å måle
- Spørsmålene i brukerundersøkelsen er gode og presise nok

Hovedtrekkene fra revisjonen var:

- Kvalitetsmodellen og kvalitetsdimensjonene er tilfredsstillende. Det er viktig å ha samme kvalitetsmodell på alle kommunale tjenesteområder.
- Noen indikatorer for målt kvalitet går ut – noen nye indikatorer tas inn.
- Nye spørsmål i brukerundersøkelsen
- Bedre definisjoner av objektive indikatorer
- Språklige forbedringer i brukerundersøkelsen

Alternativ metodikk og brukermedvirkning for sosialtjenesten.

I samarbeid med Diaforsk ble kvalitetsverktøyet for sosialtjenesten videreutviklet i løpet av våren 2003. Det er utformet et revidert spørreskjema i nær dialog med både brukere og fagpersoner i sosialtjenesten. Dette har skjedd som et pilotprosjekt i Oslo kommune.

Oslo kommune har gjennomført brukerundersøkelse i sosialtjenesten ved hjelp av dette verktøyet og har fått vesentlig høyere svarprosent blant brukerne enn ved tidligere undersøkelser.

Videreutvikling av KOSTRA.

I flere av nettverkene har det vært fokus på at KOSTRA bør videreutvikles. Det er pekt på at KOSTRA i alt for liten grad sikrer kommunene tilstrekkelig tilgang på data for interne styringsformål. Denne utfordringen er sannsynligvis uavhengig av lokal organisering, men har blitt veldig åpenbar for kommuner som innfører flat struktur og/eller balansert målstyring.

KOSTRA gikk ikke langt nok når det gjelder å samordne rapportering mellom kommune og stat. Som en følge av dette er det satt i gang en prosess for å oppnå:

- Mer samordnet og forenklet rapportering
- Bedre tilgang til data fra den enkelte virksomhet for analyse og styringsformål

I dette arbeidet er det en god dialog mellom Kommunal- og regionaldepartementet, KS og kommuner tilknyttet ASSS-nettverket. Kommunene etterlyser også et skille mellom tjenester til eldre/funksjonshemmede og psykisk utviklingshemmede. Når rapporteres dette under ett, og det er vanskelig å analysere kommunens prioritering, tilgjengelighet og samlet tjenestetilbud til eldre.

Nettportalen www.bedrekommune.no

I avtalen mellom KRD og KS var det forutsatt at EffektiviseringsNettverkene skal sette kommunene i stand til å sammenligne seg selv med seg selv over tid.

Verktøyet for å gjennomførte kvalitetskartleggingene på målt kvalitet og brukertilfredshet i de 6 aktuelle tjenestene var i 2002 og 03 manuelt, dvs. kommunene må bruke papirbaserte spørreskjema hvor brukertilfredsheten på det enkelte spørsmål måtte registreres hver for seg fortløpende på regneark. Kommunens sendte deretter inn filer til prosjektveilederne. Samlet fordret dette håndtering av 1000-talls filer for å få frem kartleggingsresultater for den enkelte kommune/tjeneste og nettverkene totalt.

Prosjektet inngikk høsten 2003 en avtale med Kommuneforlaget om utvikling og drift av web-basert verktøy for nettverksarbeidet; www.bedrekommune.no. Nettstedet gir:

- on-line registreringskjemaer for målt kvalitet med aggregering til score for den enkelte kommune og tjeneste
- web-baserte spørreskjemaer for brukergrupper som kan gå inn på nettet selv
- on-line rapporter for den enkelte virksomhet/tjeneste/kommune/alle kommuner med gjennomsnittlig brukertilfredshet for alle spørsmål/kvalitetsdimensjoner
- nettverksrapporter med alle diagrammer for sammenstilling og sammenligninger av kartleggingsresultater for etablerte nettverk. Resultatene av kartleggingene blir sammenstilt for den enkelt kommuner, og det tas i tillegg inn sentrale indikatorer fra KOSTRA som viser kostnader pr. bruker, årsverk pr. bruker, dekningsgrad m.v. På denne måten får kommunene et "bilde" av egen tjeneste og kan se sammenhengen mellom produktivitet, tilgjengelighet, sentrale resultater for brukerne av målt kvalitet og brukertilfredshet.
- egen offentlig portal med sammenstilling av sentrale kartleggingsresultater for valgte enkeltkommuner og tjenester med data for gjennomsnitt/lavest/høyest for kartlagte kommuner og sammenstilling av sentrale indikatorer for KOSTRA, målt kvalitet og brukertilfredshet.

Kostnadene til utvikling, brukerstøtte og drift dekkes av egne midler fra KS.

KS står som eier av portalen, og er ansvarlig for innhold og bruksverdi. Kommuneforlaget er tillagt driftsansvar og brukerstøtte. Portalen brukes både av kommuner i EffektiviseringsNettverkene i år og av andre kommuner som vil kartlegge.

Gjennom etableringen av denne portalen, er verktøyet stilt til rådighet på 6 tjenesteområder. 40 kommuner som ikke deltar i nettverksarbeid i 2004 har i september brukt portalen og kartlagt brukertilfredshet på en eller flere tjenester. Data på kommunenivå er offentlige året etter at kartleggingene er gjennomført.

Det regnes med at portalen vil bli standardverktøyet hvor kommunene kan sammenligne brukertilfredshet med seg selv og andre over tid og kartleggingsresultater gjøres tilgjengelige på offentlig portal.

Som et resultat av EffektiviseringsNettverkene har brukerfokuset i kommunesektoren fått en mer permanent plattform, tekniske løsninger er utviklet og muligheter for løpende benchmarking er etablert. KS vil på sikt vurdere å utvikle tilbudet til å gjelde andre aktuelle tjenester.

Verktøy for medarbeiderkartlegging.

Høsten 2003 ble det utviklet et verktøy for medarbeiderkartlegging. Mange kommuner har ønsket dette som et supplement til modellen i EffektiviseringsNettverkene. Det vil gjøre bildet av tjenesteproduksjonen og tjenestetilbudene mer komplett.

Verktøyet er utviklet gjennom et samarbeid mellom KS og Kommunal- og regionaldepartementet. Verktøyet har blitt utprøvd og evaluert i tre kommunenettverk. Professor Tor Busch ved Høyskolen i Sør-Trøndelag har gått gjennom resultatet av utprøvingen og ferdigstilt verktøyet. I denne prosessen har det vært en aktiv dialog med de ansattes organisasjoner.

Medarbeiderkartlegging omfatter følgende elementer:

- Medarbeiderundersøkelse – spørreskjema for å kartlegge medarbeidertilfredshet, samlet 42 spørsmål
- Objektivt målbare indikatorer for medarbeiderområdet.

KS tar sikte på å tilby en web-basert versjon av verktøyet i løpet av oktober/november 2004. Når verktøy for medarbeiderkartlegging også legges ut som web-verktøy, vil kommuner og tjenester ha et helhetlig verktøy hvor både brukertilfredshet og medarbeidertilfredshet kan kartlegges under ett. Dette vil gjøre det langt lettere for kommuner å gjennomføre medarbeiderkartlegging.

Andre verktøy.

I samarbeid med prosjektet **Flink med Folk** og utvalgte kommuner er det gjennomført et prosjekt for å utvikle et verktøy for kartlegging av tidsforbruk, vedtak og ressurser i hjemmetjenesten. (FRYD). I tillegg til å få frem direkte brukertid og leveringsdyktighet viser verktøyet forholdet mellom oppgaver og ressurser. Dette gir et bedre utgangspunkt for dialogbasert planlegging og prioritering i kommunen. Gjennom utprøving av verktøyet har disse kommunene blitt mer bevisste på blant annet:

- Muligheten for å øke produktiviteten gjennom å øke direkte brukertid. Dette kan blant annet skje gjennom å effektivisere reise/gangtid, dokumentasjon, rapportering og andre administrative funksjoner. I mange kommuner kan det være mulig å oppnå høyere produktivitet gjennom jobbe på en smartere måte, og uten at dette går på bekostning av arbeidsmiljøet. Det er mulig å bruke kommunenettverk til å utveksle erfaringer og lære

mer om hvordan man kan arbeide mer rasjonelt. Erfaringene så langt tyder på at kommunene har behov for verktøy som bidrar til å ha tydeligere fokus på produktivitetsforbedringer.

- Det er viktig å bli bedre på å ha et realistisk ambisjonsnivå samtidig som man kan oppfylle vedtak. Gjennom EffektiviseringsNettverkene har vi erfart at få kommuner har god nok oversikt over sin egen leveransedyktighet. Det er viktig for brukerne at kommunen klarer å gjennomføre vedtakene som blir fattet. I den sammenheng er det også viktig å balansere vetakdsmengde og tilgjengelige ressurser.
- Verktøyet kan bidra til å gjøre det lettere å se sammenhengen mellom arbeidsmiljø/sykefravær, leveransedyktighet og produktivitet. Dette kan blant annet skje gjennom det verktøyet for medarbeiderkartlegging som er utviklet av EffektiviseringsNettverkene.

Prosjektet fikk i 2003 midler fra KRD for å utvikle et **kursopplegg i bruk og analyse av KOSTRA-data**. Hittil er det gjennomført slik opplæring for 6 nettverk og 6 fylkesmannsembeter, og en rekke andre nettverk har vist stor interesse for slike kurs senere i høst.

Utarbeidelse av serviceerklæringer.

I samarbeid med Flink med Folk er det gjennomført opplæringsprogram for å utarbeide serviceerklæringer. I Hedmark og Oppland er det gjennomført et utviklingsarbeid på tvers av etablerte nettverk. Disse kommunene har utarbeidet serviceerklæringer, arbeidsmetodikken har stor overføringsverdi og er tilrettelagt for bruk i andre kommuner.

Avtaler om kvalitetsutvikling mellom staten og KS.

Følgende avtaler om kvalitetsutvikling påvirker innholdet i kvalitetsverktøyene:

- Regjeringen og KS har inngått en avtale om kvalitetsutvikling av pleie og omsorgssektoren. Ett hovedsiktemål er å videreutvikle det arbeidet med kvalitetsindikatorer som har skjedd gjennom EffektiviseringsNettverkene. Dette utgjør ett viktig element i arbeidet med å stimulere til fortsatt utvikling av lokalt forankrede kvalitetssystem i kommunene.
- Utdanningsdirektoratet og KS har inngått en avtale om kvalitetsutvikling i skolen. Partene vil i fellesskap videreutvikle Elevinspektørene og andre kvalitetsverktøy på nettstedet www.skoleporten.no. Spørreundersøkelse som KS utviklet for elever og tidligere Elevinspektørene er nå samordnet til et kartleggingsverktøy og driftes av Utdanningsdirektoratet. Partene skal også samarbeide om valg og bruk av indikatorer for målt kvalitet, dvs. nasjonale kartleggingsprøver og trekke veksler på KS sine erfaringer i kartlegging som grunnlag for læring også i skolen. I løpet av året ventes at det vil bli foretatt en samordning av spørreundersøkelser rettet til foreldre.

3.6. Definisjon av begreper m.v.

Det sentrale siktemålet med EffektiviseringsNettverkene har vært å kartlegge effektiviteten i kommunal tjenesteyting – og å få kommunene til å lære av hverandres erfaringer med sikte på å bedre effektiviteten. Produktivitet og kvalitet er sentrale elementer i effektivitetsbegrepet. Nedenfor beskrives hvilke definisjoner som prosjektet har lagt til grunn og hvilken forståelse som er lagt i begrepene.

Produktivitet.

Produktivitet er produksjon i forhold til ressursinnsats, dvs. i kommunal forstand f.eks kostnad pr. elev, kostnad pr. institusjonsplass m.v. Produktivitet uttrykker forholdet mellom produksjonsmengde og ressursinnsats.

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) bruker i tilknytning til arbeidet med produksjonsindeks en kombinasjon av indikatorer for **økonomisk produktivitet** (for barnehage f.eks utgifter per barn korrigert for alder, Utgifter per korrigert oppholdstimer) og indikatorer for **teknisk produktivitet** (Plasser per årsverk i, Oppholdstimer per årsverk) når effektivitetsutviklingen over tid beregnes.

I nettverksdialogen har årsaker til **ulikheter i produktivitet** målt som kostnad pr. bruker vært diskutert. Eksempler på dette er andel krevende brukere i Pleie- og omsorg, kapasitetsutnyttelse/geografisk struktur, smådriftsulemper, bemanningsfaktorer, utdannings- og lønnsforskjeller og ulikt nivå i ressurser pr. bruker, dvs. ressurstilgangen.

Generelt er det vanskelig å måle produktivitet i kommunal sektor. Det skyldes blant annet at:

- På flere tjenestemråder er det vanskelig å definere produktene og produksjonsomfang på en entydig måte. Tjenestene er ofte sammensatt av ulike produkt som det er vanskelig å skille fra hverandre
- KOSTRA gir primært opplysninger om tjenester/funksjoner og ikke om produkter

I mangel av entydige produktivitetsmål, er en derfor på mange områder av kommunal tjenesteproduksjon nødt til å bruke **indikatorer** for produktivitet som grunnlag for å analysere og sammenligne ressursutnyttelsen. Den mest presise måten å lage indikatorer på er å bruke nøkkeltall om forholdet mellom tjenesteproduksjon og ressursinnsats. Eksempler på dette er utgifter per institusjonsplass og utgifter per undervisningstimer som indikatorer for økonomisk produktivitet.

I nettverksdialogen har vi også definert ressursinnsats per bruker som indikator (utgifter per bruker og årsverk per bruker) for teknisk produktivitet. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at forskjeller i ressursinnsats per bruker både kan skyldes ulikheter i henholdsvis tjenestevolum, tjenestestandard og produktivitet.

Derfor har prosjektet vært opptatt av å drøfte årsaker til forskjeller i ressursinnsats per bruker. I tillegg til forskjeller i tjenestevolum er det ulikheter i andel krevende brukere, kapasitetsutnyttelse, geografisk struktur, smådriftsulemper, bemanningsfaktor, utdannings- og lønnsnivå.

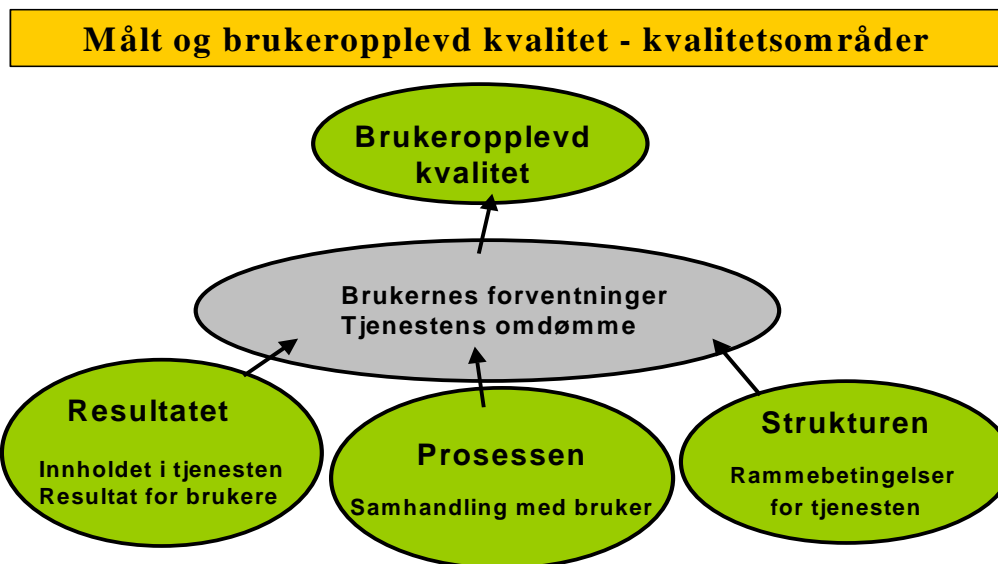
Kvalitet.

Kvalitetsbegrepet har en rekke definisjoner. ISO definerer dette slik:

”Kvalitet er helheten av egenskaper en enhet har og som vedrører dens evne til å tilfredsstille uttalte eller underforståtte behov”. (ISO 9004-2:1992). Brukerrettede organisasjoner likestiller ofte kvalitet med brukertilfredshet eller vurderer kvalitet til; *Det sett av egenskaper ved et produkt eller tjeneste som skal til for å tilfredsstille en brukers eksplisitte og implisitte krav.*

Prosjektet har ikke gitt en entydig definisjon av kvalitetsbegrepet, men sett det som sentralt at kvalitetsbegrep og kvalitetskjennetegn på de ulike tjenestene ble drøftet i samlingene.

Vurdering av egen kvalitet har derfor vært sentralt for å lære mer av hverandre og gi et godt grunnlag for å sette mål for kvalitetsforbedring. Da har vi brukt følgende kvalitetsmodell:



I EffektiviseringsNettverkene brukes en kvalitetsmodell som består av følgende tre **kvalitetsområder**:

- Resultatkvalitet
- Prosesskvalitet
- Strukturkvalitet

Det er en sammenheng mellom disse kvalitetsområdene. Både rammebetingelser for tjenesten og samhandlingen med brukerne kan påvirke resultatet.

Det er også viktig å skille mellom **målt kvalitet** og **brukeropplevd kvalitet**. Det er mulig å spørre brukere og pårørende om både struktur, prosess og resultat. Det er fordelaktig at brukerundersøkelsene dekker alle kvalitetsområdene, men det er viktig å være oppmerksom på at brukeropplevd kvalitet er subjektiv. Den er påvirket av brukernes forventninger og av det omdømmet tjenesten har.

Målt kvalitet er nyttig for å utfylle brukerundersøkelsene. Det skjer gjennom å bruke objektive data. Det er mulig å dekke alle kvalitetsområdene, men det er viktig å være oppmerksom på mulige måleproblemer. Det er vanskelig å lage presise oppskrifter på hvordan registrering skal foregå. Det er en særlig utfordring å finne gode indikatorer for resultat-kvalitet og prosesskvalitet.

Kvalitetsområdene er inndelt i følgende **kvalitetsdimensjoner**:

RESULTATET	PROSESSEN	STRUKTUREN
Resultat for brukerne	Brukermedvirkning	Tilgjengelighet
Trivsel	Respektfull behandling	Informasjon
	Pålitelighet	Fysisk miljø
		Samordning
		Personalets kompetanse

Nettverkskommunene har kartlagt både egenskaper ved tjenestene (målt kvalitet) og brukertilfredshet gjennom egne brukerundersøkelser. I nettverksdialogen har vi vært opptatt av få frem sammenhengen mellom målt og brukeropplevd kvalitet og hva som påvirker brukernes vurdering av tjenestene.

Effektivitet.

Effektivitet er et *normativt* begrep. Prestasjonene til den aktuelle virksomhet/ kommune vurderes i forhold til en *norm*.

Effektivitetsbegrepet er sammensatt og kan defineres på flere måter. Det skilles ofte mellom indre og ytre effektivitet. Indre effektivitet er knyttet til om vi gjør tingene riktig, mens ytre effektivitet er knyttet til om vi gjør de riktige tingene. Effektivitetsbegrepet er dermed knyttet til hvordan innsatsfaktorer/ressursene utnyttes – enten ift. produksjonsmengde eller ift. resultater for brukerne.

Følgende ulike definisjoner og tilnærminger kan være fruktbare i kommunesektoren:

- **Prioriteringseffektivitet** - ressursfordeling mellom tjenesteområder i forhold til overordnede politiske mål og prioriteringer
- **Formålseffektivitet** - realisere mål/ sikre behovsdekning på lavest mulig innsatsnivå (de riktige oppgavene for de riktige brukerne)
- **Kostnadseffektivitet** (produktivitet) - produsere tjenester med lavest mulig ressursforbruk gitt et bestemt kvalitetsnivå (utføre oppgavene på riktig måte).
- **Resultateffektivitet** - forholdet mellom hvilke resultater (effekter) som oppnås og ressursbruk. Resultatbegrepet består av to deler: direkte resultat (direct output), som for eksempel kan være produsert mengde av en tjeneste, og brukerens resultat (consumption output), som kan være om tjenestene gir den effekt for brukeren som er tilsiktet. Resultateffektivitet favner således både formålseffektivitet (kravet om å produsere de riktige tjenestene for de rette brukere) og kostnadseffektivitet (kravet om å produsere tjenestene med lavest mulig ressursinnsats).

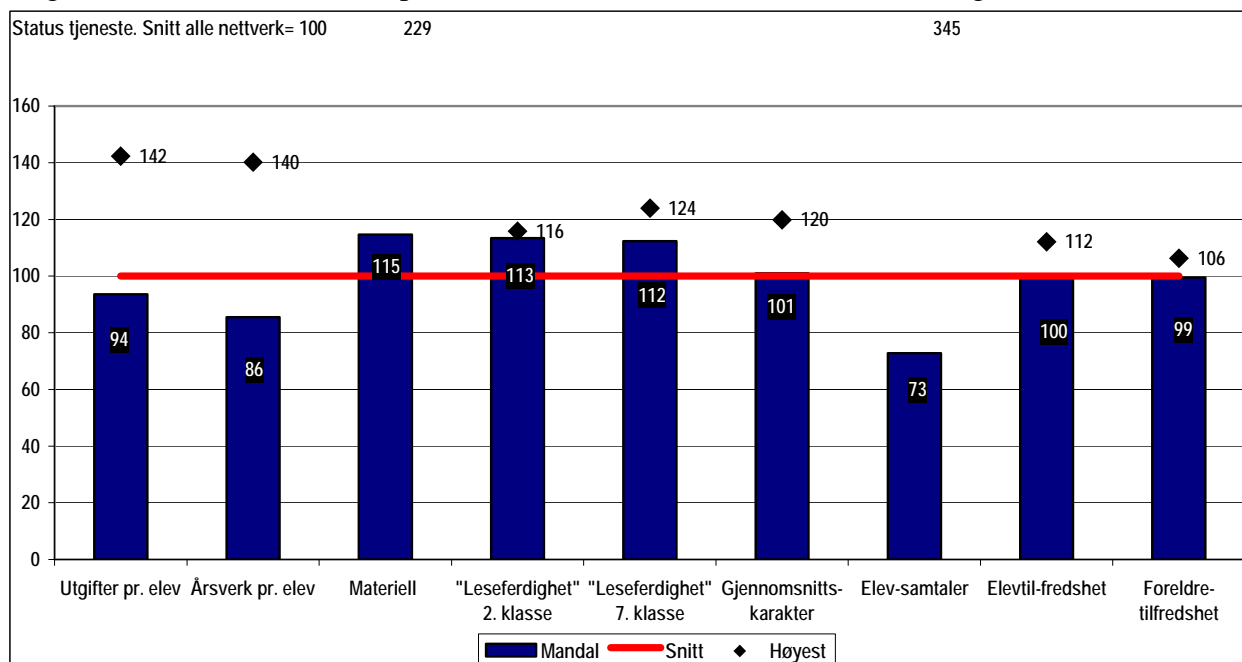
I nettverkene har hatt fokus på de ulike måtene å definere effektivitet på og vært opptatt av at effektivitet må vurderes i et helhetlig perspektiv. Da er det viktig å se hva vi har kartlagt i nettverkene i en større sammenheng. Effektivitetsbegrepet slik det er anvendt i prosjektet omfatter sammenhengen mellom:

- Prioritering (kommunens ressursinnsats)
- Produktivitet (ressursutnyttelse i tjenesteproduksjonen)
- Dekningsgrad (tilgjengelighet til tjenestene)
- Målt kvalitet
- Brukeropplevd kvalitet

Sammenstilling

I nettverksarbeidet er data både for **produktivitet** (kostnad pr. bruker/årsverk pr. bruker, **tilgjengelighet** (dekningsgrader) sammenstilt med sentrale indikatorer fra **målt kvalitet** som viser resultat for brukeren (leseferdighet, fleksibilitet i bruk av barnehage m.v.) og **brukernes tilfredshet**. I slike sammenstillinger har forholdet mellom produktivitet, tilgjengelighet og resultat for brukeren både i form av målt kvalitet og brukertilfredshet stått sentralt. Spørsmålet har da vært om kommunen har fått ønskete resultater sammenlignet med egen ressursinnsats. I den forstand har nettverksarbeidet hatt fokus på **resultateffektivitet**.

Diagrammet under for Mandal på skole fra 2003 viser en slik sammenstilling:



Til venstre i figuren ser vi indikatorer for ressursinnsats. Dette er korrigert brutto driftsutgifter per elev, lærerårsverk pr. elev og utgifter til materiell pr. elev.

Disse nøkkeltallene har blitt vurdert opp mot ulike indikatorer for resultat. Det gjelder for det første indikatorer for målt kvalitet. "Leseferdighet" og karakternivå er indikatorer for resultat kvalitet. I tillegg vises resultatet fra brukerundersøkelsene overfor elever og foreldre. Figuren viser gjennomsnittlig brukertilfredshet.

Det er interessant å sammenligne seg med andre. Derfor er alle resultatene regnet om til indekser. I figuren sammenligner vi Mandal med gjennomsnittet for alle kommunene som gjennomførte kartleggingene i 2003.

Sammenligningene skjer ved hjelp av relative størrelser. Den tykke linjen i figuren er gjennomsnittet og defineres derfor som 100. Søylen er verdiene for Mandal og viser score i % av gjennomsnittet. Vi ser at kommunen har lavere skåre for ressursinnsats og høyere skåre for resultater på målt kvalitet enn gjennomsnittet. Brukertilfredsheten var om lag som gjennomsnitt.

Figuren viser også høyeste verdi blant kommunene som har gjennomførte kartleggingene i 2003. Dette er illustrert ved hjelp av sorte firkanter. Høyest verdi for ressursinnsats den verdien for den kommunen som brukte bruker mest ressurser per bruker. Høy verdi for resultat betyr at kommunen har høyest skåre i kvalitetsmålingene.

3.7. Deltakelsen i nettverksarbeidet.

I avtalen mellom KR D og KS var det forutsatt at inntil halvparten av Norges kommuner skulle få tilbud om deltagelse i prosjektet i løpet av prosjektperioden. Samlet har 315 ulike kommuner/bydeler deltatt i nettverk i løpet av 2002- 2004. I oktober i 2004 deltar ca 275 kommuner i ulike nettverksaktiviteter.

Antall kommuner/bydeler som har deltatt:

	Antall
Oppstart i 2002	143
Nye kommuner i 2003	60
Nye kommuner i 2004	112
Sum 2002-2004	315

Tabellen under viser antall kommuner som har startet opp nettverksarbeid i 2002-2004 fordelt på de ulike tjenestene.

	2002	Nye kommuner i 2003	Nye kommuner i 2004
Pleie- og omsorg	139	35	97
Skole	120	46	82
Barnevern	12	32	
Barnehage	36	5	15
Sosialtjeneste		42	17
Byggesak	6		4

I 2002 startet det opp 139 kommuner i nettverk for pleie- og omsorg og 120 kommuner deltok på skole. I 2003 hadde prosjektet kapasitet til å starte opp færre nye nettverk, bla fordi mye av prosjektets kapasitet ble brukt til oppfølging av kommunene i deres handlings/ effektiviseringsfase, og antall nye kommuner ble derfor lavere. Inneværende år ble alle resterende kommuner i landet invitert, og 97 nye kommuner deltar på pleie- og omsorg og 82

kommuner på skole. De fleste nettverk velger 2 tjenester, og derfor er antallet i tabellen høyere enn deltakende kommuner.

4.0. OPPFØLGING ETTER NETTVERKSPROSJEKTET.

KS har vurdert Effektiviseringsnettverk som permanent tilbud til medlemmene i KS, og Sentralstyret har besluttet at arbeidet skal videreføres.

Fra 01.01.05 skal arbeidet med EffektiviseringsNettverkene være avsluttet som prosjekt og integrert i KS sin ordinære drift. Dette innebærer at:

- KS tilbyr sine medlemmer å delta i EffektiviseringsNettverkene
- Resultater og arbeidsmåter i Effektiviseringsnettene skal utnyttes strategisk i KS sin kontakt med staten, i KS sitt arbeid for å styrke kommunesektorens omdømme og KS sitt arbeid for å forbedre medlemskontakten
- Arbeidet i Effektiviseringsnettene kan finansieres dels over medlemskontingenten, dels ved at kommunene betaler en rabattert pris for sin deltagelse og for bruk av ulike verktøy

Det legges opp til at deltakende kommuner skal betale et fast årlig beløp, en "nettverkskontingent" og deltakeravgift på samlinger. Det vil i tillegg bli åpnet for at spesielle utviklings-, analyse- og opplæringsoppdrag til enkeltkommuner betales som konsulenttjenester. Kommunene betaler et gitt beløp for å bruke www.bedrekommune.no. Samtidig styrker KS sin kapasitet og kompetanse både lokalt og sentralt knyttet til arbeidet. I det videre arbeid vil metodikken bli forankret regionalt, slik at man i enda større grad kan ta hensyn til lokale behov og lokal kompetanse.

KS vil følge opp den effektivitetsutvikling som skjer i de deltagende kommuner gjennom løpende analyser av produktivitets- og kvalitetsutvikling

Det er meldt inn behov for utvikling av kvalitetsverktøy/analyseverktøy for nye tjenesteområder, dette vil bli vurdert utviklet i samarbeid med kommuner og fagdepartement.

Trykt vedlegg.

Oversikt over medlemmer av styringsgruppen, referansegruppe og prosjektveiledere i perioden

Prosjektet koordineringsgruppe ble i 2003 utnevnt til **styringsgruppe** for prosjektet. Når denne sluttrapporten legges frem består styringsgruppen av følgende representanter:

Anne Lyftingsmo, KR
Fredrik Rivenes, KR
Kristin Lind, KR
Even Vaboen, KR
Håkon Mundal FIN
Øyvind Bjørn, AAD
Anne- Cathrine Haug-Jørgensen, Sos
Anne Berit Kavli, Utdanningsdirektoratet
Eva Lian, KS
Kjell-Torgeir Skjetne KS
Rune Bye, KS

Referansegruppen som har vurdert nasjonale indikasjoner har bestått av:

Knut Wille, rådmann Skien kommune
Dagny Haga, rådmann Hammerfest kommune
Nils-Henrik M. von der Fehr, professor Økonomisk institutt, UiO
Kjell Torgeir Skjetne, KS (leder)
Ole Gunnar Kjøsnes, KS Sør-Trøndelag
Rune Bye, KS
Bjarne Haslund, KS

Hovedoppgaven for referansegruppa var å komme med kommentarer til arbeidet, herunder:

- valg av metoder og modeller
- innhold, vinkling, kvalitet og relevans
- hovedresultater og utkast til rapport, samt til hvordan resultatene fra prosjektet kan/bør brukes

Prosjektveiledere har i perioden 2002-2004 vært:

Navn	Nettverk/Arbeidsoppgaver
Astrid Toft (2002-03)	Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane
Gunn Lerøy (Fra 2004)	Hordaland, Sogn og Fjordane
Sigbjørn Iversen (Fra 2002)	Oslo, utvikling av verktøy, andre nettverk
Michael Kaurin (Fra 2003)	Oslo, utvikling av verktøy, andre nettverk
Trond Aslaksen (2002-2003)	Agder, Vestfold, Telemark
Jan Arak (fra 2003)	Agder, Vestfold, Telemark, Buskerud
Steinar Hansen (Fra 2004)	Vestfold, Telemark, Buskerud
Einar T. Endrerud (2002-2004)	Oppland, Hedmark
Hermod Bjordal (Fra 2004)	Oppland, Hedmark
Ole Gunnar Kjøsnes /Bernt Mæland	Trøndelag og Møre og Romsdal
Turid Haugen (Fra 2004)	Nord-Trøndelag
Grete Bakke (Fra 2004)	Møre og Romsdal
Inge Johansen (2002-2003)	Finnmark, Troms og Nordland
Jens Edvard Grensersen (Fra 2004)	Finnmark, Troms
Sylvi M. Fjelheim (Fra 2004)	Finnmark og Nordland
Katrine Nikolaisen (Fra 2004)	Akershus, Østfold
Geir Halstensen (Fra 2002)	Akershus, Østfold, data, analyse, bedrekommune.no nettverksresultater, rapportskrivning

Trykt vedlegg.

Om arbeidet i nettverkene.

Oppstartsamling med rådmenn og ledergruppe

Arbeidet i nettverkene starter opp med egen oppstartssamling med rådmenn og ledergruppe for hver kommune i nettverket. Formålet med denne samlingen har vært:

- diskutere formål med nettverksarbeidet og metoden i arbeidet
- gå igjennom sentrale nøkkeltall for behov, prioritering og økonomi
- forankre arbeidet
- velge tjenester som skal kartlegges

Tjenestesamling 1 for analyse av nøkkeltall i nettverkene

Før samlingene har nettverket sentralt utarbeidet regneark med rapporter og diagrammer for et sett med valgte indikatorer fra alle nivåer i KOSTRA, herunder data for hver kommune i nettverket, snitt for aktuell kommunegruppe og land. Prosjektveileder har oversendt en sammenstilling av indikatorene og utfordret deltakerkommunene på likheter og variasjoner i produktivitet, dekningsgrad og struktur i tjenestene. I samlingene har øverste tjenesteleder, virksomhetsleder, og stabspersoner deltatt. På en rekke samlinger på skole har også tillitsvalgte deltatt. Disse tjenestesamlingene har hatt fokus på:

- tilgjengelighet, dvs. dekningsgrader i ulike aldersgrupper
- produktivitet; kostnad pr. tjeneste og årsverk pr. bruker
- struktur i tjenestene

I samlingene har det vært diskutert likhet og variasjon i dekningsgrad, produktivitet og struktur mellom kommunene. I samlingen har kommunene selv måtte legge frem egen vurdering av tjenesten, og det har normalt vært gruppearbeid for at kommunene har kunnet vurdere eget forbedringspotensiale og mål for tjenesten.

Det er utarbeidet rapporter for hvert nettverk og tjeneste med utgangspunkt i følgende fellesmal:

- Hvilke forskjeller mellom nettverkskommunene viser nøkkeltallene?
- Er disse forskjellene resultat av bevisste valg i den enkelte kommune?
- Er disse forskjellene i samsvar med ønsket/ vedtatt prioritering?
- Verbale forklaringer/årsak til avvik på kostnader for enkeltkommuner/enkelttjenester.
- Eventuell oppretting av KOSTRA-tall som er foretatt/skal foretas.
- ”Kommuned diagnose” dvs. en vurdering av status for den enkelte kommune.

Forskjellene mellom kommunene har vært utgangspunktet for dialogen, drøftingene og refleksjonene i nettverkssamlingene. Flere av nettverkene har prioritert tid til erfaringsoverføring underveis, avsatt tid til beskrivelse av de gode eksemplene, ”de lure løsningene” i de enkelte kommunene. Nettverkene har også drøftet sammenhengene mellom ressursinnsats og skolestruktur, bruken av spesialundervisning, årsakene til de store ulikhetene i dekningsgrader innen pleie- og omsorg m.v.

Etter disse kartleggingene og sammenstillingene har nettverksdeltakerne også vurdert:

- Om de tjenestene som kommunen produserer er tilpasset brukernes behov.
- Om det kan sies noe om hva som er mest effektiv ressursutnyttelse og god tjenesteyting med bakgrunn i disse analysene.
- Hvilke forhold har betydning for den samlede effektiviteten (prioritering, dekningsgrader, behovsdekning og produktivitet) i den enkelte kommune.
- Hvilke forbedringer og mål vil kommunene arbeide for.

Hovedutfordringene på disse samlingene har vært:

- fokus bort fra begrensninger og problemer som feil i KOSTRA-data.
- få kommunene til å gripe prosjektet, dvs. ta ansvar for eget arbeid og egen læring (forankring, fremdrift, involvering, informasjon mm).
- få god dialog i samlingene, mindre monolog, forsvars- og forklaringstaler.
- fokus på handling; fra analyse til handling.

Mange kommuner startet prosessen med mål for forbedringsområder på bakgrunn av foreliggende nøkkeltall og beskrivelser fra andre kommuner, dvs. allerede etter 1. tjenestesamling. Dette dreier seg i hovedsak om:

- Tjenesteutvikling; innhold og arbeidsformer.
- Samarbeid, erfaringsutveksling og læring.
- Kostnadsreducerende tiltak.
- Videreutvikling av indikatorer til bruk som styringsinformasjon.

Mange av kommunene brukte også analysene som grunnlag i sitt arbeid med handlingsplaner og budsjett for 2003 og 2004. Oslo brukte arbeidet i forbindelse med bydelsreformen og enkelte kommuner bruker dette i sitt arbeid med videreutvikling av handlingsplaner i eldreomsorgen.

Tjenestesamling 2 etter kartleggingene av kvalitet.

Etter at kommunene har foretatt kartleggingene av målt kvalitet og brukertilfredshet, har prosjektet sentralt satt sammen data og laget tabeller/diagrammer for de enkelte nettverk og tjeneste. Samlet status i tjenesten hvor både data fra KOSTRA, målt kvalitet og indeks brukertilfredshet har vært tatt inn for den enkelte kommune. Prosjektveilederne har sendt ut rapport til hvert nettverk med tabeller og diagrammer fra kartleggingene.

Prosjektveilederne har i mindre grad *tolket* resultatene for deltakerkommunene, dvs redegjort for gode og mindre gode resultater eller pekt på metodiske problemer rundt resultatene. Bakgrunnen for dette er at det er kommunene selv som skal se, og selv vurdere eget resultat og egne forbedringsområder. Dersom kommunene har gitt for raske fortolkninger ved f.eks lavt utvalg/svarprosent og kartleggingsmetode generelt, har dette vært formidlet og diskutert. Sentralt i disse tjenestesamlingene har vært egne vurderinger av forbedringsområder og mål som tjenesten bør arbeide etter:

- tilgjengelighet til tjenester, dekningsgrad.
- kostnad pr. bruker.
- ressurs pr. bruker.
- score på målt kvalitet på den enkelte indikator.

- score på brukerundersøkelser på kvalitetsområder eller enkeltspørsmål.
- samlet vurdering av ressursinnsats vs. resultater.

Nettverksarbeidet har etter kartleggingene fokusert på erfaringsformidling og læring:

- hva er det enkelte kommune *gjør* som får positive resultater.
- diskusjon av ulike faglige løsninger for å positive resultater.
- årsaker til avvik mellom kommunene.
- læring mellom kommunene.
- metodeproblemer og metodebegrensninger.

Etter disse samlingene utarbeidet den enkelte tjeneste i kommunen en skriftlig tilrådning til sin rådmann på mål og forbedringsområder.

Sluttsamling med rådmenn og ledergruppen i kommunen for kartleggingsfasen

Hovedformålet med denne samlingen har vært å få dialog om kommunenes egne vurderinger av status, utfordringer og forbedringspotensiale på kartlagte tjenester.

Før samlingen har kommunene utarbeidet innspill til mål og forbedringer på de respektive tjenesteområdene og dette blir gjennomgått og kommentert på samlingen.

Med utgangspunkt i dette, diskuteres aktuelle valg av fokusområder for iverksettingsfasen, for den enkelte kommune og for nettverket i fellesskap. Enkelte nettverk har på denne samlingen konkludert hva de vil arbeide videre med i fellesskap, mens andre nettverk har hatt et eget rådmannsmøte for å diskutere og konkludere hvilke tiltak man prioriterer for arbeidet videre.

Det foreligger egne rapporter etter avslutningen av denne fasen fra hver enkelt kommune etter utarbeidet fellesmal. På bakgrunn av disse innspillsrapportene utarbeider prosjektveilederne nettverksrapporter fra arbeidet.

Iverksettingsfasen.

I denne fasen er det kommunene selv og nettverket som har hovedeierskapet til endringsarbeidet. Viljen og forankringen må være sterk i den enkelte kommune, og kommunene har selv ansvaret for det videre arbeid i den respektive kommune.

Det sentrale i denne fasen er de endringsprosesser som kommunen vil iverksette som følge av kartlegging, analyse og avklarte mål i kartleggingsfasen. Dette gjelder

- Effektiviserings- og endringsarbeid med utgangspunkt i hva nettverkene og kommunen har identifisert som forbedringsområder.
- Kostnadsreducerende tiltak.
- Kompetansehevende tiltak, KOSTRA-kurs for ledere og mellomledere.
- I gangsetting av opplæringsprogram lokalt for å sette folk i kommunen til å gjennomføre dette lokalt, legge igjen kunnskap.
- Bruke nettverkene som læringsarena.

I oppstarten av arbeidet har prosjektveilederne ansvar for at det utarbeides en fremdriftsplan/ enkel prosjektplan for det videre nettverksarbeidet, basert på definerte og avklarte mål i

kartleggingsfasen. Prosjektveileder bistår/ er pådriver i denne utarbeidelsen. Prosjektveileder skal gi faglige innspill i forhold til målet ”bidra til en effektivitetsutvikling i deltagende kommuner”.

Prosjektet og kommunene samarbeider og trekker veksler på kompetanse i KS-apparatet for øvrig i dette arbeidet. Dette endringsarbeidet tilbys ”skreddersøm”, fordi mål og tiltak vil være ulike mellom kommunene i nettverkene og mellom nettverkene.

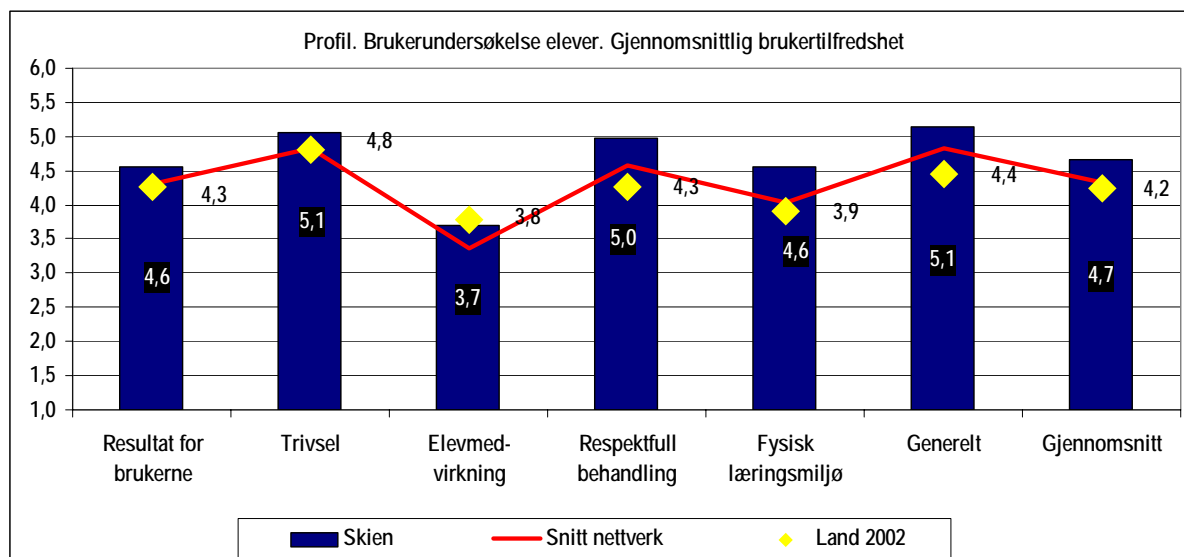
Nettverket/ kommunene gir tilbakerapportering om de endringer som gjennomføres til prosjektveileder innen et gitt tidspunkt. Prosjektveileder utarbeider en sluttrapport fra nettverkene basert på kommunenes egne tilbakemeldinger, inkludert en oversikt over resultater/ gjennomførte endringer/ forbedringer i den enkelte kommune.

Trykt vedlegg.

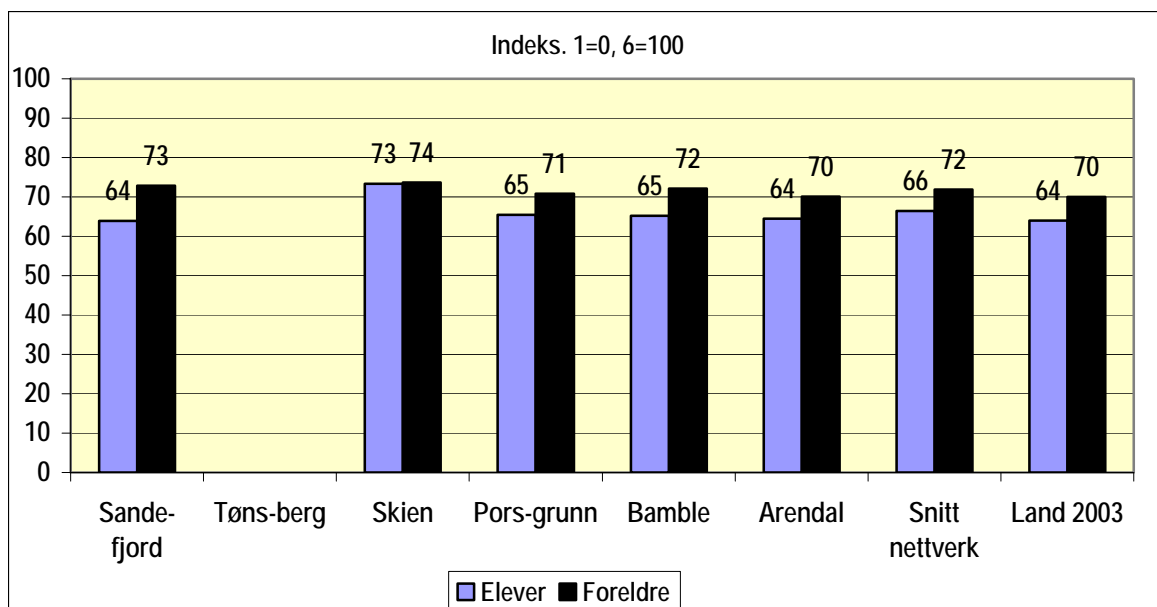
Gode eksempler fra nettverksarbeid og enkeltkommuner

Skien kommune. Skole.

Skien deltok fra 2003 i nettverksarbeid på grunnskoleområdet sammen med kommunene Tønsberg, Sandefjord, Porsgrunn, Bamble og Arendal. Nedenfor vises noen av kartleggingsresultatene fra Skien og kommunens egne kommentarer.

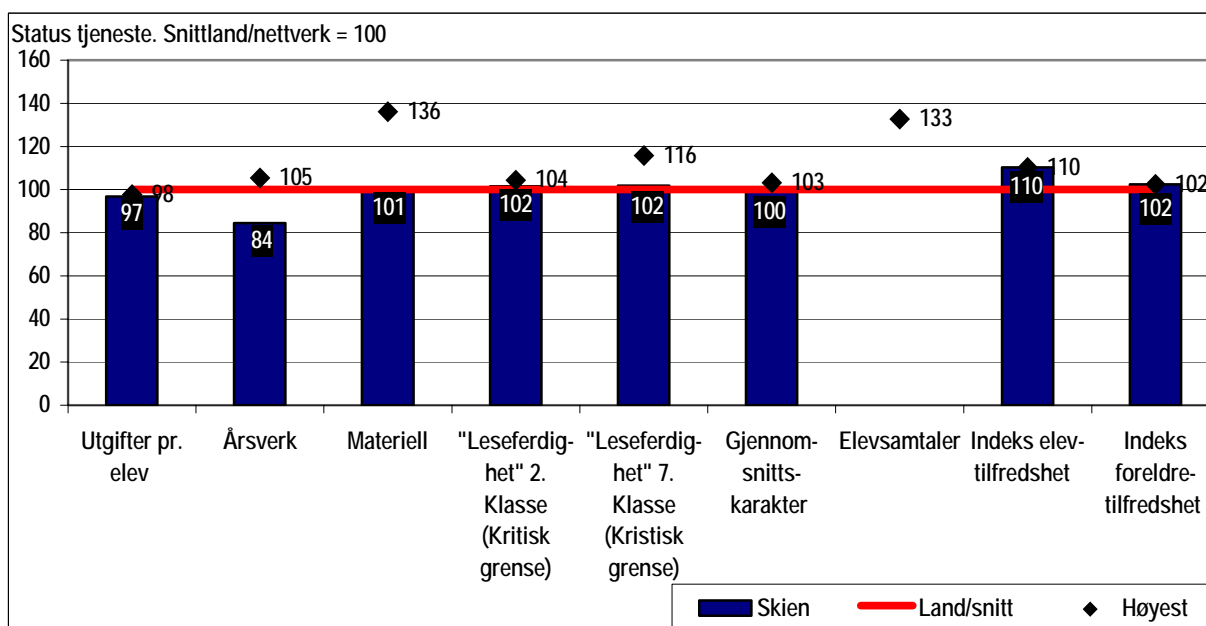


Diagrammet over viser Skiens resultater på elevundersøkelsen sammenlignet med snittet i nettverket og i landet i 2002. Diagrammet under viser snittscoren på elev- og foreldreundersøkelsen for kommunene i nettverket, høyest og lavest i landet og landsgjennomsnittet.



Som diagrammet over viser, scorer Skien høyere enn de øvrige kommunene i nettverket på samtlige kartleggingsområder både i elev- og foreldreundersøkelsen. Snittscoren på elevene er i tillegg den høyeste blant de 84 kommunene som har deltatt i KS nettverk.

Skien kommer også godt ut på de øvrige kvalitetsindikatorene som lesetestene, standpunkt karakterer og karakterer på avgangsprøven, hvor kommunen ligger på eller over landsgjennomsnittet. Sett i relasjon til ressursinnsats pr elev, er resultatene på disse kvalitetsindikatorene svært gode. Sett i denne sammenhengen framstår Skien grunnskole som svært effektive. Diagrammer under viser hvordan kommunen score er på ressursinnsats, målt kvalitet og brukertilfredshet i snitt av land og nettverk.



Skien vurderte selv sine resultater slik:

1. I perioden 1988 – 2003 er driften av grunnskolen effektivisert med 120 lærerårsverk. Som det framgår av plansjen har Skien en bemanning i grunnskolen som utgjør 84 % av landsgjennomsnittet.
2. Nedbemanningen har foregått over mange år, noe som har medført at ledelsen i skole- og barnehageavdelingen over lang tid har måttet tenke strategier for å utvikle og å opprettholde kvaliteten på undervisningstilbudet til elevene. En av hovedstrategiene har vært å satse tungt på kompetanseutvikling for lærere og skoleledere og på skolevurdering.
3. I lærerårsverket er det avsatt tidsressurser til kompetanseutvikling. I sum betaler kommunen ca kr. 25 mill hvert år i lønn til lærere for dette. For å gi denne store ressursen et kvalitetsmessig godt innhold, har kommunen valgt å opprettholde en pedagogisk veiledningstjeneste også i økonomiske nedgangstider. Dette ut fra begrunnelsen av at beste måten å kompensere for færre årsverk er å øke kompetansen til lærerne og skolelederne. (Strukturendringer har politikerne i liten grad ønsket å gjennomføre)

I nettverksrapporten etter kvalitetskartleggingen redegjorde kommunen for følgende om kvalitetsutvikling i grunnskolen 1998 – 2003:

Hvert år utarbeides det en kommunal kompetanseutviklingsplan for grunnskolen som inneholder ulike kompetanseutviklingstiltak for de felles kommunale satsningsområdene i tillegg til andre områder som den enkelte skole ”bestiller”. Det har vært følgende kommunale satsningsområdene som har vært felles og forpliktene satsningsområder for alle skolene i 5-årsperioden.

- Sosial kompetanse – sosial læreplan
- Klasserom 2002
- Samtak
- ”Den gode skole i Skien”
- MILL – programmet
- Kvalitetsutvalget
- Lokal – regional strategi for kvalitetsutvikling

Organisering av kvalitetsutviklingsarbeidet i Skien grunnskole.

- Skole- og barnehagesjef
- Pedagogisk senter
- Rektor
- Pedagogisk plangruppe
- Spesielt for MILL – programmet
- Styringsgruppe
- Prosjektleder
- Prosjektgruppe
- Prosessdriverne i ungdomsskolekretsene
- Skolenes MILL-gruppe
- Veiledning for prosessdriverne

Skolesjefen har det overordnede ansvaret for kvalitetsutviklingsarbeidet og bruker Pedagogisk senter til å planlegge og gjennomføre felles tiltak for hele avdelingen og å støtte- og veilede den enkelte skole i det pedagogiske utviklingsarbeidet.

På hver skole er det etablert en plangruppe som har tilsvarende oppgaver i forhold til rektor og skolen. To ganger i året samles plangruppene for alle skolene til felles plan- og strategidrøftinger. MILL-programmet, er et 4-årig kompetanseutviklingsprogram for alle skolene i kommunen. Dette har fått en spesiell organisering, slik plansjen over skisserer.

Programmet har klare resultatmål både i forhold til kompetanse hos lærere og skoleledere og læringsresultater hos elevene.

Følgende tiltakene gjennomføres årlig innenfor vurderingsområdet:

Skolebasert vurdering

Vurderings- og veiledningssamtaler

Medarbeidersamtaler med rektorene

Ekstern vurdering

Drøfting av eksamens- og testresultater

Evaluering av MILL-programmet;

Skolebasert

Forskningsbasert ved TFN

Intern vurderingsgruppe

Tilstandsrapportering

GSI

Kostra

Effektiviseringsnettverket KS

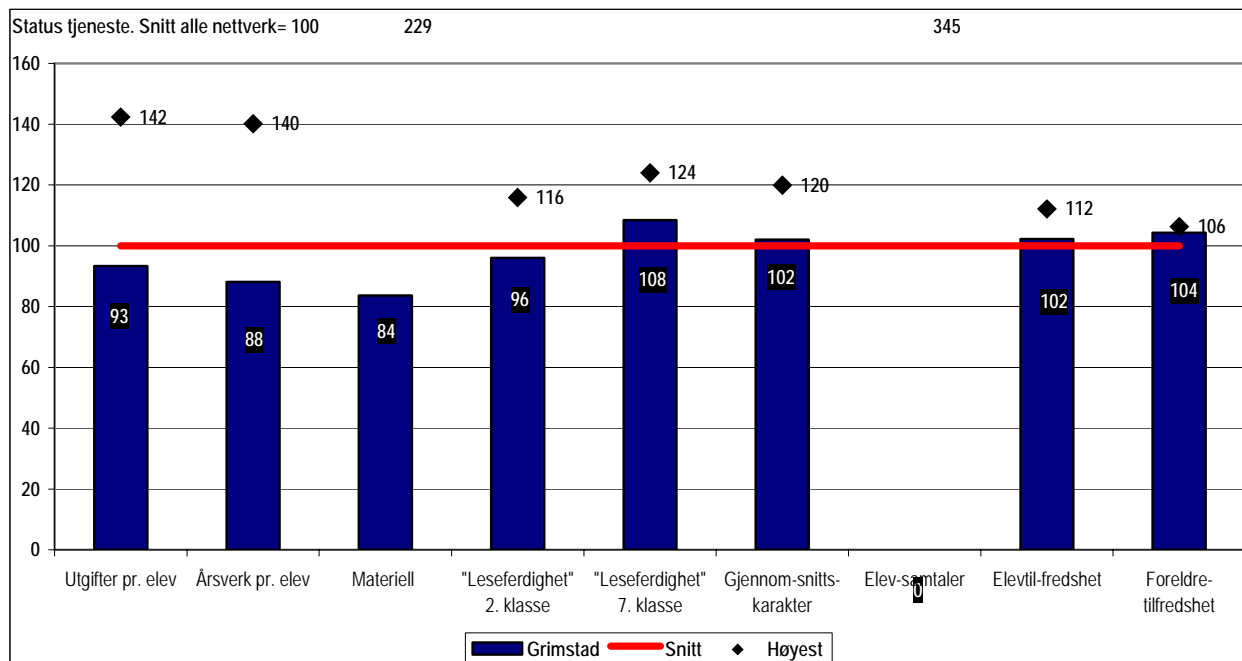
HMS

Nettverksarbeid – eksempel fra skolen i Grimstad kommune.

Grimstad kommune har sammen med Re, Kragerø, Mandal og Søgne kommuner deltatt i et nettverk i 2003. Nettverket valgte ut to tjenesteområder; barnevern og skole. Under følger noen av Grimstad kommunes erfaringer fra effektiviseringsnettverkene i skolen.

Kvalitetskartlegging i skolen:

I figuren under ser vi en oppsummering av kartleggingsresultatene for Grimstad kommune.



Forklaring til stolpediagrammet:

Horisontal tykk linje referer til gjennomsnittet for landet på de tre indikatorene lengst til venstre, (utgifter pr. elev, årsverk pr. elev og materiell pr. elev). Resten av den horisontale tykke linjen referer til gjennomsnittet i nettverket. Gjennomsnittet er satt til 100, og fungerer som et referansepunkt for Grimstads score. Stolpene viser Grimstad kommunes score i prosent av gjennomsnittet. Svarte firkanter viser høyeste score blant kommunene i nettverket (Re, Kragerø, Mandal, Søgne og Grimstad).

Av diagrammet (fra venstre) kan vi se at Grimstad, i 2002, brukte mindre penger pr. elev, hadde færre lærerårsverk pr. elev og brukte mindre penger til materiell pr. elev enn landsgjennomsnittet.

"Leseferdigheten" i 2. klasse lå noe lavere enn snittet i nettverket, mens leseferdigheten for 7. klasse lå noe over snittet. Kommunen hadde ikke data for antall elevsamtaler pr. elev. Stolpene lengst til høyre viser resultatene fra måling av elevtilfredshet og foreldretilfredshet. **Oppsummert:** Grimstad scorer på eller over snittet på de fleste kvalitetsindikatorene, med unntak av leseferdighet i 2. klasse, til tross for at kommunen bruker mindre ressurser enn landsgjennomsnittet.

Grimstads plan – kvalitet og innhold i skolen:

Grimstad kommune har valgt å følge opp utviklingsarbeidet som er i gang på den enkelte skole og skal fokusere og tydeliggjøre følgende:

- ❑ skolens og elevenes særegne kvaliteter
- ❑ skolens og elevenes utviklingsområder

Kommunens **handlingsplan** skulle gi retning for følgende:

- Utviklingsarbeidet som har startet på hver enkelt skole skal følges opp.
- Skolene har fått egen rapport med resultater på trinnivå.
- Rektor har en sentral rolle med hensyn til å bearbeide resultatene og skape dialog i forhold til elever, foreldre og medarbeidere.
- Rektor har ansvar for å gi innspill til tiltak på kommunenivå, samt ha ansvar for å utvikle plan for oppfølging av tiltak på den enkelte skole.

Grimstadskolens **tiltak** ble formulert slik:

- ❑ utvikle og konkretisere *brukermedvirkningen* fra elever og foreldre
- ❑ utvikle og konkretisere *relasjonsbyggingen* elev/lærer og foreldre/lærer
- ❑ videreføre og utvikle tiltak for å *redusere / minimalisere mobbing og plaging*
- ❑ videreføre allerede igangsatt *leseferdighetsprosjektet "Gi rom for lesing"*

Fysisk læringsmiljø:

- ❑ iverksette midlertidige tiltak ved Grimstad ungdomsskole.
- ❑ iverksette tiltak for heving av standarden på uteområdene på enkelte skoler.

Grimstads plan – administrativ og praktisk oppfølging:

Grimstad kommune skal bruke KOSTRA-nøkkeltall i styring og oppfølging av grunnskolen i kommunen fremover på områdene:

- ❑ økonomiplan / årsbudsjett
- ❑ årsrapport til folkevalgte
- ❑ handlingsplaner / virksomhetsplaner
- ❑ intern administrativ oppfølging

Mediastrategi / medvirknings- og oppfølgingsstrategi:

I forbindelse med arbeidet og kartleggingen har Grimstad valgt å være helt åpne overfor lokale media, både før kartleggingen og etter at resultatene fra kartleggingen ble kjent. Det ble laget en egen resultatrapport om den enkelte skole, som ble delt ut til alle foreldre, elever og medarbeidere. Kommunen har også tilrettelagt for medvirkning fra elever og foreldre i videre bearbeidelse av resultatene på den enkelte skole. Den enkelte skole skal lage plan for oppfølging av undersøkelsen. Det skal avslutningsvis gjennomføres en evaluering av både brukerundersøkelsen, rapporten og prosessen på den enkelte skole.

Resultater – effekter av deltakelse i EffektiviseringsNettverkene:

Grimstad kommunen konkluderer med at deltakelsen i nettverket har ført til økt brukerfokus i grunnskolen og bidratt til et bedre grunnlag for styring og oppfølging av skolene.

På spørsmålet om deltakelsen i nettverket hadde ført til økt brukerfokus i grunnskolen anførte Grimstad; ”Opplagt. Vi har lagt mest vekt på brukerundersøkelsen. Laget egen rapport for hver enkelt skole. Rapporten/prosessen legger til rette for medvirkning/videreutvikling av den enkelte skole i et samspill mellom ledelse, elever, foreldre og medarbeidere.”

Grimstad kommunes gode erfaringer med brukerundersøkelsen har ført til at Grimstad vil kartlegge foreldrenes tilfredshet om 2 år.

Fase 2 Effektiviseringsnettverkene på Skole. ”Fra måling til dialog og handling”. Eksempel fra Eff.nettverk på Nedre Romerike

Fra måling til dialog og handling har vært overskriften på Effektiviseringsnettverkene Fase 2 på Nedre Romerike. Her har syv kommuner og 20 skoler jobbet med forbedring av skolen. En av kommunene har vært Rælingen som stilte blant annet med Blystadlia skole.

I 2002 scoret Blystadlia skole mindre bra i Effektiviseringsnettverkets undersøkelser. Det ble en utfordring de tok på alvor, og i 2003 ble Rælingen og Blystadlia skole blant annet med i fase 2 – ”Fra måling til dialog og handling”. I sin andre måling i Effektiviseringsnettverket scoret Blystadlia skole svært bra. Andreklassingenes leseferdigheter ligger nær toppen, og Rektor Øivind Sand kan slå fast at sjuendeklassingene på Blystadlia er de beste leserne i sin aldersgruppe. Elevtilfredshet er målt på en skala fra en til seks. Blystadlia var best med 4,8. Foreldrenes 4,9 er også skyhøyt over gjennomsnittet. Øivind Sand sier relasjonsbygging mellom lærer og elever, elever og elever og lærere og foreldre har hatt størst betydning for å oppnå de gode resultatene.

Resultatene fra Blystadlia er ett eksempel på hvordan kommunens og skolens eget utviklingsarbeid, har dratt nytte av nettverket og fått uttelling i form av økt kvalitet. Deltakerne i nettverket rapporterer at de har fått interessante og noen nye perspektiver på sitt arbeid. Flere av rektorene som har deltatt opplever at de har fått støtte for et faglig utviklingsarbeid som gir resultater for samhandlingen både med elever og foreldre.

Effektiviseringsnettverkets andre fase handler om forbedringsarbeid i praksis. Gjennom et spleiselag mellom KS, Effektiviseringsnettverket og UFD har kommunene på Nedre Romerike deltatt i et nettverksarbeid med 20 skoler. Kommunene på Nedre Romerike jobber aktivt med elevmedvirkning og hjem-skolesamarbeidet. Effektiviseringsnettverket har bydd på faglig innspill og erfaringsutveksling rundt hvordan møtet mellom elev og lærer, og skole-hjem kan håndteres. Det er mange måter å tilnærme seg elever og foreldre på. KS har valgt å legge til rette for et forbedringsarbeid direkte knyttet opp mot praksis og den fagpersonlige utviklingen til lærerne og lederne i skolen. Vi mener det gir størst utbytte i forhold til kvaliteten på tjenestene i form av bedret elevmedvirkning. På sikt tror vi også det vil gi virkninger på oppnådde resultater av undervisningen.

KS har samtidig søkt å se forbedringsarbeidet i skolen som en del av kommunenes totale styrings- og forbedringsarbeid. Det er viktig, slik KS vurderer det, å bidra til økt engasjement for innhold og kvalitet i skolen. Vi opplever at politikere og den sentrale administrasjonen i kommunene er opptatt av kvaliteten i skolen. Effektiviseringsnettverket har gitt informasjon som fungerer som utgangspunkt for refleksjon rundt kvalitet i skolen. Gjennom nettverksarbeidet kan kommunene analysere, nyansere og tegne et bilde av skolen sin. Ved å gjøre dette bildet til gjenstand for en dialog med både brukere og politikere kan forbedringsarbeidet i skolen være et felles anliggende både for de som driver praksis og for skoleeier.

KS sitt opplegg har tatt utgangspunkt i resultatene fra kartleggingene i første del av Effektiviseringsnettverket og UoD-prosjektet; ”Dialogbasert kvalitetsutvikling i skolen – en ledelsesutfordring”. Sistnevnte er et Utviklings- og Dokumentasjonsprosjekt finansiert av KS og gjennomført av konsulentfirmaet PwC . Prosjektet vil dokumentere hvordan skolen og skoleeier gjennom dialog kan samhandle for å utvikle kvaliteten i skolen. Det vil også vise hvordan dialogen mellom leder og medarbeider og mellom lærer og elev og/ foreldre kan fremme kvalitet i skolen.

Bedre produktivitet i hjemmetjenesten i Oslo.

I Oslo har bydelsnettverkene for pleie og omsorg gjennomført kartlegging av aktiviteter og tidsforbruk i hjemmetjenesten (både hjemmehjelp og hjemmesykepleie). Det er utviklet et skjema som har blitt brukt til følgende:

- Kartlegging av tidsforbruk i hjemmetjenesten (økonomi)
- Kartlegging av evne til å gjennomføre vedtak (brukere)
- Kartlegging av brukertid/vedtak i forhold til tilgjengelige ressurser (medarbeidere)

Resultatet fra disse kartleggingene har blitt drøftet på nettverksamlinger. Bydelene har gjennomgått egne data og sammenlignet seg med hverandre. Dette har utløst stort engasjement og vilje blant førstelinjeledere til å lære av hverandre med sikte på å:

- Øke direkte brukertid gjennom å arbeide smartere. Det er sett på muligheter for effektivisering av reise/gangtid, dokumentasjon, rapportering, vedtakslengde m.v. Kan oppnå økt produktivitet uten at dette fører til økt belastning for medarbeiderne og lavere medarbeidertilfredshet.
- Øke evnen til å ha et realistisk ambisjonsnivå samtidig som man kan oppfylle vedtak. Det er viktig å balansere vedtaksmengde og tilgjengelige ressurser. Må også se sammenhengen mellom arbeidsmiljø/sykefravær og evnen til å levere i henhold til bestilling. Kan ta hensyn til både brukere og medarbeidere samtidig.

Til sammen 11 bydeler har deltatt i denne prosessen. (Tidsregistrering, gjennomføring av vedtak samt aktivitetstyper og tjenestestandard.)

Erfaringene fra arbeidet føres videre med sikte på å etablere et felles måleinstrument for kartlegging av aktiviteter og tidsforbruk i hjemmetjenesten. Dette skjer nå som et pilotprosjekt i samarbeid med Flink med Folk i 4 kommuner. Disse kommunene er Karmøy, Bømlo, Trøgstad og Etne.

Tysnes i nettverk Vest 6, oppfølging lokalt i pleie- og omsorg.

Tysnes fekk gode tilbakemeldingar på brukarundersøkinga som blei gjennomført i pleie- og omsorgssektoren i 2002, men som andre kommunar var pårørande mindre tilfredse enn brukarane. Dette har Tysnes gjort noko med. Her er eit oversyn over tiltaka dei har sett i verk i etterkant.

*informasjonsbrosjyre utgitt i 2003

*bebuar/pårørandemøte ein gong årleg

*faste møte med bebuarrepresentantane

*rutine for tverrfagleg møte med den enkelte bebuar/pårørande i langtidopphald for å avklare forventningar, utveksle informasjon, "åpne opp" for vidare kommunikasjon.

*Rutineendringane for å sikre betre kvalitet av pleien gjennom meir individuelle tilpassingar, valfridom og fokus på sosialt samvær og aktivitet.

KS sine prosjekt har auka vår bevissthet rundt brukartilfredshet og at effektivitet inneheld faktorane oppfylte lovkrav, brukarkrav og medarbeidartilfredshet sett i høve til ressursbruk.(Ass. pleie og omsorgsleiar Helga N.Boland) Tysnes skal gjennomføre ny brukarundersøking innan 1. oktober 2004.

NORD 8: ØST-FINNMARK - NESSEBY KOMMUNE – NESSEBY HELSESENTER

Nesseby kommune er to-språklig kommune, der sjøsamisk kultur og tradisjon er levende og holdes i hevd. Nesseby Helsecenter rommer både sykehjem, lege, tannlege, helsesøster og fysioterapeut og ligger innerst i Varangerfjorden. Kommunen har en klar målsetting for virksomheten: "En trygg og harmonisk bruker – En trivelig og interessant arbeidsplass."

Nesseby kommune og Nesseby helsecenter blei i 2003 kåret til årets sykehjem i Finnmark, og fikk 2. pris i den landsomfattende "Det nytter-pris 2004". Prisen blei utdelt av helseminister Dagfinn Høybråten. Her er noen praksiseksempler fra kommunen og sykehjemmet:

- Søknad om hjemmehjelp og hjemmesykepleie blir behandlet i løpet av en uke.
- Ingen ventetid for institusjonsplass.
- Beboerne på sykehjemmet står opp og legger seg når de vil, og spiser når de har lyst på mat.
- Alle ansatte, fra renholder og vaktmester til styrer, deltar i studiesirkler om eldreomsorg.
- All mat lages på eget kjøkken.
- Personalet består av mennesker fra seks ulike land. Dette regnes som en berikelse, ikke et problem.

Nettverket kartlegginger og samlingen i 2003: Om arbeidet sier kommunen:

Brukermedvirkning er alfa og omega for de som skal motta hjelp. Vi hadde litt dårlig skår på informasjon, men dette har vi nå kvalitetssikret og det ser ut som ting fungerer bedre.

Kommunen er opptatt av de ansattes kompetanse med fokus på kvalitet og solid arbeid med de enkle og hverdagslige ting.

Derfor fortsetter kommunen sin deltakelse i 2 ulike effektiviseringsnettverkene også i 2004. Innenfor pleie- og omsorg starter et nytt fase 2 prosjekt i samarbeide med "Flink med folk", der temaene er Brukerdialog og Myndiggjorte medarbeidere.

Videre er grunnskolen nytt kartleggingsområde og kommunen deltar i det samisktalende nettverket der sosialtjeneste- og barnevern er satsingsområder.

NORD 6 – SØR TROMS- SALANGEN OG GRATANGEN – TILTAK I PLO:

I rapporten etter kartleggingen oppsummerer leder for pleie- og omsorg Hege G Berntsen erfaringene slik i Salangen:

"Kommunenettverk for fornying og effektivisering er opplevd som positivt for Salangen kommune. Gjennomgangen av KOSTRA tall og brukerundersøkelsen har vært nyttig, spennende og lærerikt. Den avdekker at kommunen har forbedringspotensiale på mange områder, og har øket bevisstheten på hvor "skoen trykker", og hva en kan gjøre for å forbedre pleie og omsorgstjenesten i kommunen",

"Nettverket har gitt tips og inspirasjon fra andre kommuner, spesielt er det lærerikt å dele opplevelser og måten å jobbe på." Kostra-analysene gav mange aha opplevelser da det var store variasjoner i ressursbruk mellom de 5 kommunene i nettverket og at vi nå fikk fokus på egne prioriteringer.

Avdelingsleder Jorunn Bertelsen i Gratangen kommune forteller at arbeidet i Effektiviseringsnettverkene har gitt kommunen nyttig informasjon om ressursbruk og hvilke behov både mottakere av plo-tjenestene og pårørende har. Også der var informasjon og kommunikasjon mellom tjenesteyter og mottakere av tjenesten et område man scoret lavt.

Som følge av brukerundersøkelsen og de resultater som der forelå er flere konkrete tiltak iverksatt i disse kommunene:

- Bedre informasjon ved å utarbeide informasjonsfolder og tilsende denne til brukere og pårørende.
- De pårørende har fått tilbud om fast ringetid der avdelingsledere er tilgjengelig for å svare på de spørsmål som pårørende måtte ha.
- I Gratangen har man etablert faste konferansetimer der beboere, pårørende og lederne på sykehjemmet kan utveksle informasjon og ta opp forhold som angår de respektive beboere.
- Korte ned saksbehandlingstiden ved søknad om opptak, dette ved at man øker frekvensen på møter i opptaksteamet.

Alle fem kommunen i effektiviseringsnettverket i Sør-Troms går nå videre med fase 2 aktivitet innenfor pleie- og omsorg. Dette blir et samarbeidsprosjekt mellom effektiviseringsnettverket og "Flink med Folk" der tema vil være brukerdialog/kommunikasjon og utvikling av serviceerklæringer. Som nytt kartleggingsområde vil man fra høsten 2004 ta for seg grunnskolene.

NORD 5 MIDT-TROMS - LENVIK KOMMUNE – KVALITET I GRUNNSKOLEN

Rådmann Margrethe Hagerupsen i Lenvik kommune forteller at etter at sluttrapporten fra fase 1 i Effektiviseringsnettverket for de fem kommunene i midt- og nord- Troms var lagt fram i kommunestyret, fattet Lenvik kommunestyre flg. vedtak:

"Lenvik kommunestyre får seg forelagt sak vedr. kvalitet i skolen. Dette arbeidet er igangsatt v/gruppe oppnevnt av Skoleledernetverket. Gruppen vil bruke kvalitetsundersøkelsen som grunnlag for arbeidet."

Da saken blei fremmet i kommunestyret i 2003, bygde denne på det som var dokumentert i nettverksarbeidet gjennom brukerundersøkelser, kvalitetsmålinger og effektivitet. En egen kommunal gruppe hadde da utarbeidet rapporten "Kvalitet i skolen". Konklusjonene var at brukerundersøkelsen viste rimelig høy grad av tilfredshet hos brukerne. Videre at blant lærerne var det bekymring for at kvaliteten i skolen skulle forringes og utviklingen opphøre med stadige krav om økonomiske innsparinger.

Vedtaket i kommunestyret ble:

Kommunestyret tar rapporten "Kvalitet i skolen" til etterretning og ber om at tiltaket blir tilført nødvendige midler og ført videre.

- 1. IKT-sektoren: Skolene må opprustes slik at eksamen i grunnskolen 2004/05 kan gjennomføres.*
- 2. Etterutdanning av lærere når det gjelder lese- og skriveopplæring skal fortsette.*
- 3. Det blir iverksatt etterutdanningstiltak innenfor skolens basisfag: Norsk, matematikk og engelsk.*
- 4. Tiltak mot mobbing blir ført videre i samsvar med sentral satsingsplan.*
- 5. Prosjekt "Den kulturelle skolesekken" blir videreført sammen med kulturkontoret.*
- 6. Leksehjelpprosjektet for fremmedspråklige elever ved Finnsnes Ungdomskole blir ført videre.*

Kommunen har allerede startet iverksettingene av disse vedtakene. Rådmann Margrete Hagerupsen trekker følgende konklusjon:

”Effektiviseringsnettverket var absolutt med på å bidra til at Lenvik kommune fikk en total og god gjennomgang av kvaliteten i våre skoler. Vi ønsker ikke å stoppe med dette, men vil gå videre med ny brukerundersøkelser for å ta fatt på de områdene der vi fortsatt har et betydelig forbedringspotensiale, også innenfor de andre områdene.”

Lenvik kommune prioriterer deltakelse i effektiviseringsnettverkene også i 2004 -05. Det er nå gjennomført brukerundersøkelser og kvalitetsmålinger innenfor pleie- og omsorgssektoren, og barnehageområdet skal kartlegges på nytt.

Eksempler fra barnevern.

En rekke av kommunene i kommunene i nettverk i Follo-regionen i Akershus satt opp mål og tiltak på brukermedvirkning etter kartleggingen:

I **Frogn** skal barn ha minst en samtale i løpet av undersøkelsesperioden, og kommunen skal snakke med de minst en gang ved evaluering pr. år. Frogn skal lage tiltaksplaner sammen med foreldre.

Ås kommune ønsker å utvikle rutiner for å fange opp behov hos de minste barna, og å satse på kompetanseheving også med andre tjenester; barnehage, helsestasjon. Kommunen vil komme inn så tidlig som mulig, og vil arbeide for å avklare lokale terskler og roller. Ås tenker videre å bruke journalmøter mer aktivt. De vil holde familier orientert hvor vi er i prosessen. Bruk av tiltaksplaner planlegges også brukt sammen.

Oppegård vil fra 1.1 04 iverksette skriftlige evalueringsskjemaer etter første samtale med pårørende og barn. Hensikten er å få tilbakemeldinger på hvordan brukerne oppfatter å bli møtt, høflighet, vennlighet m.v. Tanken her er å øke brukertilfredsheten.

I **Ski** skal brukere tas med når planer lage for det enkelte barn.

7 kommuner i Telemark/Buskerud (Øvre Eiker, Tinn, Notodden, Kongsberg, Flesberg, Øvre Eiker, Nore og Uvdal) skal sammen utvikle evaluering/tilbakemeldinger fra pårørende etter møter/samtale med barnevernet.

Kommunene; Mandal, Søgne, Grimstad Re og Kragerø var med gjennomførte kartleggingen i fase 1 i 2003. Etter kartleggingen satte kommunene opp følgende fokusområder de vil arbeide videre med:

Mandal:

- Barneverntjenesten ønsker å gjennomgå den metodikk man benytter når det gjelder intervensjon i familier spesielt med henblikk på å styrke foreldrenes fungeringsevne. Man kan tenke seg å initiere et prosjekt der det fokuseres på metodikk og måten ansatte i barnevernet samhandler/kommuniserer med familier på.
- Barneverntjenesten vil også videreutvikle samarbeidet i forhold til kommunens familiesenter, helsestasjon, skolene og barnehagene og andre samarbeidsparter.

- Kommunen vil vurdere å utvikle et enklere spørreskjema som kan brukes fortløpende. (jfr. Kristiansand). Vi vil også se på muligheten av å lage en sjekkliste til bruk i samtale med barn i frivillige tiltak. Gjennom dette kan man kvalitetssikre at barnet/saksbehandler har lik oppfatning av avtaler/samtalens innhold.

Søgne:

- utvikle sjekklister for å kvalitetssikre det daglige arbeidet rett etter møter.
- gjennomføre ny spørreundersøkelser om 2 år.
- videreutvikle samarbeidet med andre enheter i kommunen.
- bruke nettverket, er positiv til å ta kontakt med andre kommuner for å lære videre.
- det bør arrangeres en samling om for eksempel 1 år for å se hva vi har lært og hva som er forandret.

Grimstad:

- lage sjekklister for samtale med barn i frivillige tiltak.
- har barnet / saksbehandler lik oppfatning av avtaler/samtalens innhold.
- Intern organisering – større grad av funksjonsinndeling i barnevernet.

Eksempler fra nettverk med sosialtjeneste.

Det var eget nettverk med samiske kommuner; Karasjohka – Karasjok, Guovdageaidnu – Kautokeino, Unjarga – Nesseby, Porsanger og Deatnu – Tana. I dette nettverket ble det lagt inn egne spørsmål i brukerundersøkelsen, herunder:

Å være en støtte i hverdagen?

Trekker deg aktivt med for å finne løsninger?

Lar deg påvirke hvilke tjenester du skal få?

Dine rettigheter som bruker blir ivaretatt?

Er du fornøyd med den informasjonen du mottar fra sosialkontoret?

Er den skriftlige informasjonen fra sosialkontoret lett å lese?

Samarbeidet mellom sosialkontoret og øvrige offentlige tjenester som du benytter?

Hvor fornøyd er du helhetlig sett med det sosialkontoret du benytter?

Svarprosenten varierte fra 26% til 38%. På bakgrunn av utprøving av ulike indikatorer for målt kvalitet og spørsmål i brukerundersøkelsen ble verktøyet evaluert og korrigert.

I sluttrapporten etter fase 1 for dette nettverket, har kommunene følgende vurderinger etter kartleggingen:

Karasjok:

- Kommunen må gjøre noe med venterommet – er aktuelt å få et annet venterom.
- Vil sette i gang gruppeveiledning for alle kollegene. Viktig å arbeide med holdninger. Større vekt på å være serviceinnstilt.
- Viktig å bli bedre på områder hvor kommunen har lav score (informasjon, respekt, brukermedvirkning). Kan blant annet bli mer bevisst og bedre på bruk av metodikk (oppgaveorientert tilnærming). Viktig at brukerne blir hørt og er med på å avgjøre sin egen framtid. Vil sette i gang intern opplæring og foreta utprøving av metoden på utvalgte brukere for å se om denne arbeidsmåten gir forbedringer.

- Være god på saksbehandling, men litt mindre fokus på saksbehandlingstid og mer fokus på bedre tid til klienten.
- Vil gi informasjon om resultatet fra undersøkelsen til brukerne i eget oppslag på kontoret. Vil oppmuntre til forbedringsforslag og skal lage eget skjema som brukerne kan legge i en forslagskasse.

Nesseby:

- Må forbedre venterommet og er i gang med dette.
- Sett at mange brukere svarer vet ikke om samarbeid med andre offentlige kontor. Må gi mer informasjon om at det faktisk foregår et samarbeid.
- Vil lage en serviceerklæring for kontoret
- Skjerme brukerne bedre under samtale (unngå forstyrrelser).

Kautokeino:

- Jobbe systematisk med holdninger og verdier – organisasjonskultur
- Gjennomføre kollegavurdering (være sammen to og to)
- Rydde venterommet

Tana:

- Jobbe med holdninger og verdier – alle ansatte er kommunens ansikt utad
- Forbedre venterommet (sette inn dør)

Porsanger:

- Være mer aktiv og hjelpelig overfor brukere som trenger hjelp til å ta kontakt med andre offentlige kontor
- Være mer pålitelig gjennom å ikke love mer enn det er mulig å holde. Være ærlig og gi et klart svar om for eksempel økonomisk støtte. Blir da mer forutsigbar og tydelig.
- Bli bedre på informasjon – både mer relevant informasjon og måten å informere på.
- Ta brukerne med på råd – bør bli bedre på dette.

Kommunene; Tinn, Notodden, Kongsberg, Øvre Eiker, Nore og Uvdal og Rollag gjennomførte fase 1 i 2003. Kommunene satte opp bla opp følgende utfordringer og forbedringsområder:

Kongsberg kommune:

- Brukermedvirkningen kan bli bedre, 52 % var ikke fornøyd.
- Dårlig balanse mellom stat/kommune i hvem som tar kostnadene til brukerne! Hvor klientene henter hovedinntekten sin har høy prioritet for Kongsberg heretter.
- Regnskapstallene som er rapportert til KOSTRA dekker mye mer enn den totale drift av sosialkontoret (flyktingetjenesten, rus- og sosialforbyggende, salg/skjenking av alkohol, crisesenteret, konfliktrådet, tilskudd, sysselsetting, med mer), må endres!

Satsingsområder / Tiltak:

- Øremerkede ressurser for å gå opp grensegangen mellom ansvar for kommunal og statlig forvaltning, (Lov om sosiale tjenester og Folketrygdloven).
- Øremerkede ressurser for å øke fokus på gjennomstrømmingen av saker.

- Samlokalisere virksomheter med Aetat og Trygdekontoret fra 01.04.04 med mål om total samordning i løpet av året.

Øvre Eiker:

Bedre samordning og respektfull behandling:

- Hente ut potensialet i en omorganisert tjeneste.
- Arbeide videre med å forbedre møtet med innbyggerne ("Flink med folk")
- Større brukermedvirkning
- Politisk forankring av materialet

Etter kartlegging og avklaring av mål på eget forbedringspotensiale, ble det besluttet å videreføre nettverksarbeidet i fase 2 med følgende temaer:

- Brukermedvirkning - dele erfaringer, metoder og verktøy
- Mottak, undersøkelsesfasen - dele erfaringer i fht hvilke saker som tas inn m.v., drøfte problemstillinger og arbeidsmetoder
- utvikling av sjekklister (r) for kundebehandlingen
- utvikling av serviceerklæringer
- utvikling av STAS (tidl. SATS)

I fase 2 er det arrangert eget KOSTRA-kurs for tjenesten for ledere og mellomledere hvor sentrale problemstillinger har vært å:

- fortolke egne indikatorer og å sette sammen rapporter
- velge hvilke kommuner en skal sammenligne seg med
- finne svakhet og styrke i egen tjeneste
- avklare internt hvilke indikatorer som skal brukes til planlegging og rapportering

Nettverksarbeidet fortsetter med utviklingsverksted.

Kommunene Hamar, Stange, Løten, Elverum, Kongsvinger, Sarpsborg var også med i sosialnettverk i 2003.

Hamar kommune satte opp følgende mål og tiltak:

- Involvering av de ansatte
- Samordning mot andre offentlige instanser
- Fjerning av systemet med kontantutbetalinger
- Mottaksfunksjonen vurderes nærmere
- Forbedring av kommunikasjon/informasjon til brukerne
- Ny undersøkelse om 2 år
- mål å redusere stønadstid og aktiv sysselsettingsarbeid overfor unge og flyktninger
- innføring av en mer systematisk bruk av KOSTRA-tall som kan danne grunnlag for benchmarking og bruk av styringskort for tjenesten

Stange kommune satte fokus på:

- Økt åpningstid
- Ventetid på ordinær timeavtale er lik landsgjennomsnittet, men det er her et mål å få redusert denne. Det er lang ventetid – 17,5 dager – på timeavtale for nye søkere i mottak.

Dette er ikke tilfredsstillende, men er nok det som er rimelig å forvente ut fra ressursinnsats. Det må være et mål på sikt å redusere ventetid på ordinære avtaler

- Det er et mål å redusere gjennomsnittlig saksbehandlingstid
- Bedre Tilgjengeligheten er noe vi arbeider med i vår samhandling med servicekontoret.

Kongsvinger kommune hadde bla følgende mål:

- Får ned antall klagesaker økonomisk sosialhjelp
- Forbedre klagesaksbehandlingen ved sosialenheten
- Arbeide for å få brukerne mer aktivt med i iverksettelsen av tiltak
- Sette fokus på kartlegging av brukernes hjelpebehov. Desto bedre vi blir på det, desto bedre vil vi bli på å finne de riktige tiltakene.
- Fortsatt fokus på respektfull behandling av klientene våre
- Forbedre rutiner i forhold til klagesaksbehandling
- Kompetanseheving i forhold til kommunikasjon
- Heve bevisstgjøringen i forhold til vår kommunikasjon i forhold til brukerne
- Utarbeide serviceerklæringer for sosiale tjenester og barnevernstjenester

Eksempler på iverksettingsfase kurs og kompetanseøkning i bruk av KOSTRA.

Kommunene Tinn, Notodden, Øvre Eiker, Kongsberg, Nore og Uvdal, Rollag og Flesberg har det siste året deltatt i iverksettingsfasen etter kartleggingen av tjenestene; skole, barnevern og sosialtjeneste. Et av temaene som ble valgt var kompetanseoppbygging for bruk av KOSTRA-indikatorer til analyse og lokale planlegging og styring. Det ble først arrangert samling over 1,5 dager for skole og barnevern/sosialtjeneste hver for seg. Tema var:

- gå igjennom SSBs KOSTRA-sider og trene på å hente data og sette sammen rapporter selv/inn i predefinerte maler
- generelt om definisjoner av ulike nøkkeltall og oppbygging av nøkkeltallsanalyse
- Hva viser indikatorene for kommunene
- Velge riktige nøkkeltall for å belyse ulike problemstillinger
- Bruk av KOSTRA til benchmarking
- Valg av indikatorer for styring og planlegging, gruppeoppgave
- Bruk av KOSTRA-data til planlegging og dimensjonering av tjenester - øvelse i bruk av interaktive regneark
- Hva trenger vi i tillegg til nøkkeltall fra KOSTRA ?

I kjølvannet av dette kurset arbeidet kommunene lokalt med følgende problemstillinger:

- avklare hvilke indikatorer og sammenligningskommuner den enkelte kommuner skal bruke på hver tjeneste
- Lage et notat til ledelsen hvor tjenestene vurderer styrke og utfordring for tjenesten i lys av valgte indikatorer og sammenligningskommuner

- Foreslå hvilke (hva slags indikatorer) som kommunen bør ha for hver virksomhet (skole) i kommunen

Nettverket hadde ny samling i slutten av september hvor den enkelte kommune og tjeneste gikk igjennom status i arbeidet. For skole tyder tilbakemeldingene på at alle kommuner har avklart indikatorer som skal nyttes til planlegging rapportering, og kommunene har valgt sammenligningskommuner. Kommunene har vurdert svakhet og styrke og funnet frem til hvilke indikatorer som bør brukes for hver skole.