

Sigrid Skålnes, Jostein Askim, Helge Dønnum
og Asgeir Fløtre

Evaluering av Modellkommune- forsøket

Hovedrapport

Forord

Modellkommuneforsøket er evaluert på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Evalueringen er finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet, Kommunenes Sentralforbund, Norsk kommuneforbund og kommunene Porsgrunn, Steinkjer og Sørumsund. Forsøket er gjennomført og avsluttet i Sørumsund (1998 – 2001) og Steinkjer kommune (1999 – 2002). Som den tredje og siste kommunen startet Porsgrunn sitt forsøk i april 2000, og avslutter dette våren 2003.

Evalueringen av Modellkommuneforsøket er gjennomført høsten 2002, i et samarbeid mellom Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og Asplan Viak AS ved Asplan Analyse. Arbeidet er utført som et konsulentoppdrag. Forsker Signy Irene Vabo (NIBR) har vært prosjektleder.

Evalueringsarbeidet er fulgt opp av og har støttet seg til den Nasjonale referansegruppen som ble oppnevnt for å følge dette arbeidet. Denne har hatt følgende medlemmer: Nina Sømmer Andresen (KRD), Øistein Gjølstad Karlsen (KS), Vidar Kjørås (KS), Anne Grethe Krogh (NKF), Eirik Lund (KRD) og Helga Soldal (Sørumsund kommune). Det er avholdt tre møter i referansegruppen (27.8, 6.11 og 4.12.2002).

Den foreliggende samlerrapporten er ett av flere sluttprodukter fra evalueringsarbeidet. Samlerrapporten er i hovedsak basert på to delrapporter, en fra Steinkjer og en fra Sørumsund kommune, hvor evalueringen nå er slutført. I tillegg er det utarbeidet en veileder i tilknytning til prosjektet, som også finnes som egen publikasjon. Evalueringen av Modellkommuneforsøket i Porsgrunn avsluttes i juni 2003, og delrapporten derfra vil foreligge først da.

Professor Tore Hansen, Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, har vært ekstern kvalitetssikrer og gitt viktige korreksjoner i arbeidet. Vi vil benytte anledningen til å takke både ham og kontaktpersonene i de tre kommunene – Ranveig E. Eidet i Sørumsund, Kjell Gulstad i Steinkjer og Jo Inge Bjørntvedt i Porsgrunn kommune – for

uvurderlig hjelp. Hjertelig takk også til alle de ansatte som villig har stilt opp til intervju og som har svart på spørreskjema-undersøkelsen vår.

Oslo, desember 2002

Hilde Lorentzen
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	6
Figuroversikt.....	7
Sammendrag	8
Summary.....	14
1 Innledning	20
1.1 Bakgrunn for Modellkommuneforsøket.....	20
1.2 Evalueringen	21
1.3 Innholdet i rapporten.....	23
2 Organisering og innhold i Modellkommuneforsøket.....	25
2.1 Organiseringen eller Modellkommunemetodikken.....	25
2.2 Prosjekter i Modellkommuneforsøket.....	28
2.3 Involvering av eksterne aktører.....	30
3 Evalueringsopplegget.....	31
3.1 Analytisk ramme	31
3.1.1 Kompetanseutvikling	32
3.1.2 Trivsel	35
3.1.3 Utviklingsveiledere	36
3.1.4 Arbeidsform	36
3.1.5 Effektivitet	37
3.1.6 Tjenestekvalitet	38
3.2 Oppsummering av evalueringsspørsmålene.....	39
3.3 Evalueringsdesign og datamateriale.....	42
3.3.1 Evalueringsdesign	42
3.3.2 Foranalysen	43
3.3.3 Dybdestudier av konkrete prosjekter	44
3.3.4 Medarbeiderundersøkelse og økonomisk analyse.....	45
3.3.5 Vurdering av anvendt metode	47
4 Sentrale rammebetingelser	49
4.1 De tre modellkommunene	49
4.2 Økonomiske rammebetingelser.....	49

4.2.1	Kommunenes økonomi under Modellkommuneforsøket	50
4.3	Politiske rammebetingelser	52
4.4	Parallelle endringsprosesser	54
5	Har NKF nådd sine mål med Modellkommuneforsøket?	56
5.1	Kompetanseheving	56
5.1.1	Individuell læringskompetanse	56
5.1.2	Organisatorisk læringskompetanse	61
5.2	Arbeidsmiljø og trivsel.....	66
5.3	Utviklingsveilederne	70
5.3.1	Utvelging og opplæring av utviklingsveiledere	70
5.3.2	Opplæring av utviklingsveilederne	76
5.4	Arbeidsformen	79
5.4.1	Konsensusprinsippet og partssammensatte ledende organer	79
5.4.2	Idè- eller arbeidsgrupper	81
5.5	Effektiv ressursutnyttelse	84
5.5.1	Delmålenes bidrag til effektivitet.....	84
5.5.2	Effektiviseringsgevinster i Modellkommuneprosjekter	90
5.5.3	Transaksjonskostnader	97
5.5.4	Samlet vurdering	100
5.6	Kvalitativ bedre tjenesteyting	101
5.6.1	Bidrag til bedre kvalitet fra de øvrige delmålene	102
5.6.2	Opplevd kvalitet	103
5.6.3	Brukerfokus.....	106
5.6.4	Samlet vurdering	107
5.7	Levedyktighet.....	108
6	Konkurransetsetting versus Modellkommunemetodikk	110
6.1	Innledning	110
6.2	Konkurransetsetting i offentlig sektor.....	111
6.2.1	Bakgrunn	111
6.2.2	Fire former for konkurranseutsetting og konkurransesponering	112
6.3	Modellkommunemetodikken som alternativ til konkurransetsetting	115
6.3.1	Kompetanseoppbygging.....	116
6.3.2	Trivsel	117
6.3.3	Effektivitet	118
6.3.4	Kvalitet.....	120
6.4	Transaksjonskostnader	121
6.5	Oppsummering – og drøfting	125

7	Konklusjoner.....	128
7.1	Er målene nådd?.....	129
7.2	Modellkommunemetodikken versus konkurransesetting	133
	Litteratur	135
Vedlegg 1	Intervjuene	138
Vedlegg 2	Prosjektmatrise.....	147

Tabelloversikt

Tabell 2.1	<i>Medlemmer i styringsgruppene for Modellkommuneforsøket i de tre kommunene</i>	27
Tabell 2.2	<i>Antall prosjekter fordelt på et utvalg kriterier</i>	29
Tabell 3.1	<i>Mål, evalueringsspørsmål, indikatorer og datakilder</i>	40
Tabell 3.2	<i>Valg av prosjekter til dybdestudiene/fokusgruppene i kommunene.</i>	45
Tabell 5.1	<i>Ansattes oppfatninger av ledelse og arbeidsplass.....</i>	67
Tabell 5.2	<i>Utviklingsveiledere i Sørum og Steinkjer</i>	72
Tabell 5.3	<i>Delforsøk kategorisert ut fra effektivitetsorientering. Sørum og Steinkjer</i>	91
Tabell 5.4	<i>Prosjektregnskap: Modellkommuneprosjektet i Sørum</i>	98
Tabell 5.5	<i>Prosjektregnskap: Modellkommuneforsøket i Steinkjer</i>	99
Tabell 7.1	<i>Oversikt over delforsøk i Modellkommuneforsøket i Steinkjer</i>	157

Figuroversikt

Figur 1.1	<i>Modellkommuneforsøkets delmål og hovedmål</i>	22
Figur 3.1	<i>Den fullstendige syklus for organisatorisk læring</i>	34
Figur 5.1	<i>Medarbeidernes vurdering av egen læringskompetanse. Sammenlikning mellom Sørum og Steinkjer</i>	58
Figur 5.2	<i>Vurdering av kommunenes ansatteorientering</i>	62
Figur 5.3	<i>Medarbeidernes vurdering av effekter av forsøket på kommunens ansatteorientering</i>	62
Figur 5.4	<i>Rutiner for å fange opp brukernes erfaringer. Sørum og Steinkjer</i>	64
Figur 5.5	<i>Modellkommuneforsøkets bidrag til fokus på brukerne</i>	65
Figur 5.6	<i>Modellkommuneforsøkets innvirkning på trivsel og stolthet over jobben</i>	68
Figur 5.7	<i>Arbeidsgruppedeltakernes vurdering av utviklingsveilederne. Sørum og Steinkjer</i>	75
Figur 5.8	<i>Arbeidsgruppedeltakernes vurdering av arbeidsformen. Sørum og Steinkjer</i>	82
Figur 5.9	<i>Kommunenes ansatteorientering og ansattes kunnskap om å realisere ideer</i>	87
Figur 6.1	<i>De samlede kostnadene md å produsere tjenester med og uten konkurranseutsetting</i>	122
Figur 6.2	<i>De samlede kostnadene med å produsere tjenestene med og uten Modellkommunemetodikken</i>	123

Sammen drag

Sigrid Skålnes, Jostein Askim, Helge Dønnum og Asgeir Fløtre

Evaluering av Modellkommuneforsøket

NIBR-rapport 2002:24

Modellkommuneforsøket er et treårig forsøk som er gjennomført i Sørums og Steinkjer, og som nå er i avslutningsfasen i Porsgrunn kommune. Foreliggende evalueringsrapport bygger derfor i hovedsak på erfaringene fra Steinkjer og Sørums kommuner.

De to sentrale målsetningene for Modellkommuneforsøket har vært *økt ressurseffektivitet og bedre kvalitet på tjenesteytingen*. Bakgrunnen for at Norsk kommuneforbund (NKF) initierte forsøket var at det skulle være et *alternativ til konkurranseutsetting* av kommunale tjenester. En viktig forutsetning for kommuner som skulle bli "modellkommuner" var derfor at de måtte inngå en avtale om å ikke vurdere konkurranseutsetting i forsøksperioden. Fellesnevneren for virkemidlene i Modellkommuneforsøket var at kommunene skulle gjennomføre utviklingsarbeid ved hjelp av initiativ fra medarbeiderne. Tanken var at egne ansattes erfaringer med tjenestene var et godt utgangspunkt for å skape nye ideer om hvordan tjenestene kan forbedres.

Formålet med evalueringen er tredelt: For det første fokuseres det på måloppnåelse, for det andre på i hvilken grad erfaringer fra forsøket kan være nyttig for andre kommuner og for det tredje sammenlikner vi Modellkommunemetodikken med konkurranseutsetting. For å gjøre erfaringsoverføring til andre kommuner enkel har vi laget en egen veileder der nyttige erfaringer fra Modellkommuneforsøket blir oppsummert, og gode råd blir presentert.

Vår evaluering av Modellkommuneforsøket er en kombinasjon av *prosess- og målevaluering* eller *måloppfyllelseevaluering*. Mer effektiv ressursutnyttelse og kvalitativt bedre tjenesteyting er hovedmål for forsøket. Delmålsettingene kan samles under begrepene kompetanseutvikling, trivsel, utviklingsveiledning, arbeidsform,

effektivitet og kvalitet på tjenesteyting. De fire første er både mål i seg selv og bidrag for å oppnå hovedmålene effektivitet og kvalitet.

Metode

I datainnsamlingen har vi brukt flere former for intervju: Enkeltintervjuer, gruppeintervjuer og såkalte fokusgrupper. I tillegg har vi gjennomført en medarbeiderundersøkelse og en økonomianalyse. Vi har også benyttet ulike typer skriftlige kilder.

I første rekke så vi på i hvilken grad tiltakene og innsatsene i forsøket har bidratt til måloppfyllelse. Her er suksesskriteriet om utviklingen har gått i riktig retning. Modellkommuneforsøket var imidlertid ment å skulle gi varige endringer. Vi vurderte derfor også sannsynligheten for at endringer og gode tiltak er levedyktige, og vil kunne fortsette ut over forsøksperioden.

Kompetanseheving

En av delmålsettingene i Modellkommuneforsøket var kompetanseheving. Forsøket skulle medvirke til at offentlige tjenester ble bedre utført, både ved at ansatte medvirket til dette gjennom å komme med ideer og forslag til forbedringer, og ved at organisasjonen tok dette opp i seg. Tanken om å ta utgangspunkt i ansattes ideer viste seg å være holdbar, selv om startfasen gikk heller tregt for alle kommunene. I løpet av forsøksfasen ble i alt 33 prosjekter initiert som en del av Modellkommuneforsøket i Sørum. Nitten prosjekter er avsluttet, og seks er under utvikling. De resterende ni ble av ulike grunner ikke fullført. I Steinkjer kom det i alt forslag om 27 delforsøk, fem av disse er ikke satt i gang, de andre er gjennomført. I Porsgrunn har det fram til og med september 2002 blitt godkjent 42 prosjekter. I samme tidsrom ble det fremmet over 33 ideer til Modellkommune-apparatet i kommunen. I og med at forsøket i Porsgrunn ikke er avsluttet, kan vi fremdeles regne med flere delforsøk.

Trivsel

Det vi kan konkludere for når det gjelder arbeidsmiljø og trivsel er at ansatte i de to forsøkskommunene Sørum og Steinkjer trives. Sannsynligvis gjorde de det også før Modellkommuneforsøket ble igangsatt. Likevel synes forsøket å ha gjort en i utgangspunktet god situasjon bedre, og har på den måten bidratt til *måloppnåelse* også her. Det synes også som at de som deltok aktivt i Modellkommuneforsøket ser ut til å trives noe bedre på jobben enn de som ikke var aktivt med i forsøket. Det er videre rimelig å anta at de som trives på jobb yter bedre tjenester til brukerne enn de som mistrives.

Utviklingsveiledere og trepartssamarbeid

Partssammensatt styringsgruppe, bruk av utviklingsveiledere og arbeidsgrupper knyttet opp til konkrete ideer fra ansatte var de sentrale elementene i organiseringen av Modellkommuneforsøket. Forsøkene ble styrt av en styringsgruppe sammensatt av politikere, administrasjon og fagorganisasjoner. De tre partene var likeverdige, og konsensusprinsippet var styrende for arbeidet i styringsgruppe og arbeidsutvalg. Styringsgruppen har primært hatt ansvar for den overordnede styring av forsøket. Arbeidsutvalget forberedte saker til styringsgruppen, og gjorde det løpende arbeidet mellom møtene i styringsgruppa, etter fullmakter fra denne. I hver av kommunene var det ansatt egen forsøksleder, og hvert tiltak blir gjennomført av egne arbeidsgrupper. Stiftelsen IMTEC har vært ansvarlig for faglig veiledning i alle kommunene.

Utviklingsveilederne skulle bidra til kompetanseheving og være et sentralt virkemiddel i forsøket. Denne målsettingen er i ulik grad nådd i de tre kommunene. Veilederne har i størst grad vært en suksess i Steinkjer, som har latt disse bli en vesentlig del av Modellkommuneforsøket, og som har brukt veilederne i omfattende grad. Også Sørums brukte utviklingsveiledere i forsøket, men hadde som første kommune i forsøket større problemer med denne ordningen enn hva Steinkjer hadde.

Arbeidsformen med partssammensatt styringsgruppe og arbeidsutvalg har fungert godt i Steinkjer og Sørums. For Porsgrunns del er det tidlig å trekke konklusjoner her. Arbeidsformen har påvirket partene på flere måter, både i forhold til å jobbe ut fra konsensusprinsippet og i forhold til det å skille mellom ulike roller. Treparsamarbeidet medførte at politikere, administrasjon og fagforening har måttet samarbeide seg fram til felles løsninger, og stå sammen om disse.

Økonomisk effektivitet

Modellkommuneforsøket både i Sørums og Steinkjer har vist at det er mulig å oppnå økt produktivitet og kostnadsbesparelser ved bruk av Modellkommunemetodikken. Mulighetene for gevinster av økt trivsel, blant annet gjennom redusert sykefravær, synes åpenbare – selv om de begrensinger som ligger i denne evalueringen ikke har gitt oss mulighet til å avdekke slike. Både i Sørums og Steinkjer er det kun få av delprosjektene som kan dokumentere kostnadsreduksjoner. Dette viser at skal Modellkommuneforsøket ikke har vært et treffsikkert virkemiddel knyttet til effektivitet. Dette viser at skal Modellkommuneforsøket brukes som virkemiddel for effektivitet, bør kommuner som vurderer å bruke modellkommunemetodikken for å

fremme effektivitet bør oppmuntre og etterspørre delprosjekter som har effektivitet som delmålsetting.

Bedre tjenesteyting

Modellkommuneforsøkene har bidratt til å oppfylle målsettingen om kvalitativ bedre tjenesteyting i kommunene. Kompetanseheving, trivsel, bruk av utviklingsveiledere og den spesielle arbeidsformen knyttet til forsøket skulle medvirke til å oppfylle denne målsettingen. Det har de også gjort. Kompetanseheving på individuelt og organisatorisk nivå har medvirket til økt ansattedeltakelse i tjenesteforbedringen, og til at organisasjonene har lært nye måter å forbedre tjenestene på. Arbeidsformen har i tillegg forsterket og utviklet en sosial kompetanse i forhold til det å akseptere hverandres ståsted og roller, og til å takle uenighet og arbeide seg fram til konsensus fra ulikt utgangspunkt.

Utviklingsveilederne har bidratt til å nå målet om kvalitativt bedre tjenesteyting gjennom å bidra til utvikling av ideer og utvikling av samarbeid i arbeidsgruppene som skulle konkretisere ideene.

Kvalitetsheving var eneste fokus eller delfokus for flest prosjekt i Modellkommuneforsøket. At over halvparten av alle delforsøkene i Steinkjer og Sørumsund er publikumsnære bekrefter også brukerfokus og indirekte fokus på kvalitetsheving.

Levedyktig

Riktig retning og sannsynlig levedyktighet i forhold til endringene er de suksesskriteriene vi bruker i denne evalueringen. I det foreliggende har vi sett at i det store og hele har Modellkommuneforsøket ført både Sørumsund og Steinkjer i riktig retning, og mot mer effektiv ressursutnyttelse og kvalitativt bedre tjenesteyting. Vi så også at det er få eksempler på klare og raske effektivitetsgevinster, og at mye av Modellkommuneforsøkets gevinster vil være langsiktige. I dette perspektivet er det derfor viktig å spørre om endringene forsøket har bidratt til vil leve utover forsøksperioden.

Et forhold er at endringer Modellkommuneforsøket har medført når det gjelder enkelttjenester selvsagt lever videre utover forsøksperioden. Både i Steinkjer og Sørumsund finnes det flere eksempler på endringer, av tjenester og måten å utføre disse på, som lever videre utover forsøket.

Et annet forhold er om arbeidsformer og verktøy som var spesielt for Modellkommuneforsøket vil bli tatt vare på etter forsøkslutt. Spørsmålet er om kommunene har en beredskap her, og om det er gjort

vedtak om å videreføre slike erfaringer. Både Sørums og Steinkjers har tatt vare på erfaringene med å la medarbeiderne delta i arbeidet med å komme med ideer til forbedringer av tjenestene. I Sørums er det også institusjonaliserte systemer for tilbakemelding fra brukerne, systemer som kommunen hadde fra før, og som har blitt videreutviklet i løpet av forsøksperioden. Begge kommunene har dessuten medarbeidere med erfaringer fra Modellkommuneforsøket, og dermed med potensielle muligheter for å bruke disse erfaringene i senere arbeid.

Modellkommunemetodikken sett i forhold til konkurranseutsetting

Både Modellkommunemetodikken og konkurranseutsetting er virkemidler for økt effektivitet og/eller økt tjenestekvalitet. Hensikten er å skape balanse i informasjonen om tjenesteproduksjonen mellom politikere og ansatte i kommunene. I begge tilfeller kreves det omfattende prosesser. Konkurranseutsetting er toppstyrt, med stort behov for forankring nedover i systemet. Vår evaluering av Modellkommuneforsøket viser at det kan være behov for mer styring og kontroll hvis effektivitet skal oppnås. Men dette er tilgjengelig i strid med hovedidéen i selve metodikken. Idéene skal myldre og blomstre uten for mye styring og kontroll. Skal Modellkommunemetodikken være et likeverdig alternativ til konkurranseutsetting, må imidlertid kravet om at de prosjekter som fremmes skal bidra til økt effektivitet settes som premiss før en setter i gang.

Gitt at dette skjer, er det mulig å oppnå økt produktivitet og kostnadsbesparelser. Sammenliknet med bruk av Modellkommunemetodikken har konkurranseutsetting den fordelen at det er et sterkere virkemiddel for å oppnå rene kostnadsutt på kort sikt, i tillegg til at en gjennom kontraktene har rimelig forutsigbare utgifter i budsjett-sammenheng de nærmeste årene. Spørsmålet er hvor lenge en kan forvente at kostnadene går ned. Erfaringene fra Sverige viser at det er det grunn til å forvente at kostnadsreduksjonene med konkurranseutsetting vil dempes over tid. Det er begrenset hvor mye administrasjonskostnadene kan reduseres og hvor mange nye kostnadsreducerende måter å produsere tjenestene på en kan finne på.

Modellkommunemetodikken representerer en noe langsommere omstillingsprosess. Skal metodikken tas på alvor ved å la de ansatte komme med *egne* ideer, viser Modellkommuneforsøkene at tre år er nødvendig før en kan begynne å høste av investeringene. Vår vurdering er at skal Modellkommunemetodikken ha fokus på effektivitet, må dette komme brukerne av tjenestene direkte til gode. Hvis besparelser som oppnås overføres til andre virksomheter eller

tjenesteområder, vil de ansatte miste noe av insentivgrunnlaget for å komme med ideer. Derfor er det vår vurdering at Modellkommune-metodikken er et virkemiddel som først og fremst vil fremme tiltak der virksomheten innenfor samme ressursbruken øker tjeneste-produksjonen, såkalte produktivitetstiltak.

En fordel ved Modellkommunemetodikken som det kan være verd å nevne til slutt, er at denne kan gjennomføres i alle kommuner uavhengig av størrelse og geografisk plassering. Konkurransetsetting har den ulempen at det ikke er gitt at det finnes et velfungerende marked for alternative utøvere i alle kommuner. Dette gjelder også innenfor enkelte sektorer selv for sentrale kommuner.

Summary

Sigrid Skålnes, Jostein Askim, Helge Dønnum and Asgeir Fløtre
Evaluation of the ‘Model Municipality’ Trial
NIBR Report 2002:24

The three-year-long ‘Model Municipality’ trial scheme has reached its conclusion in two municipalities – Sørum and Steinkjer – while in the third it is entering its final stage. This report reflects therefore mainly experiences of Sørum and Steinkjer.

Two of the trial’s main objectives were to boost a) *resource efficiency* and b) *service delivery standards*. The Norwegian Association of Local Authorities (NKF) instigated the trial as an *alternative to competitive tendering of council services*. To become a ‘model municipality’, local authorities were obliged to agree not to consider competitive tendering during the trial. Further, local authorities were obliged to base development efforts on ideas of council officers, the point being that staff experiences would furnish relevant ideas to improve services.

This evaluation has a threefold aim: 1) to explore the achievements of the trial; 2) to assess the potential of the scheme for other local authorities; and 3) to compare Model Municipality scheme methods with the competitive tendering approach. To make the comparison as uncomplicated as possible we put together a special guide setting out useful lessons from the trials and helpful advice.

Our evaluation of the ‘Model Municipality’ scheme represents therefore a combination of a process and goal or performance evaluation. More efficient resource utilisation and better service delivery were the trial’s chief objectives. Subgoals were competence-building, staff satisfaction, development guidance, working practices, effectiveness and standards of services. The first four were both goals in themselves and elements of the main goals of increased effectiveness and standards.

Method

Several interviewing approaches were used to collect the data: individuals, ordinary groups and focus groups were interviewed. A questionnaire was distributed among council officers, we performed a financial study and finally used a variety of written sources.

We explore first of all the degree to which the scheme's mechanisms and initiatives promoted goal attainment. The criterion of success here is that progress has been made – in the desired direction. Since the trial was never intended to effect permanent changes, we have also attempted to assess the viability and possible prolongation of the changes and measures beyond the limits of the trial period.

Competence-building

As mentioned, competence-building was one of the trial's subgoals, the point being that more expertise would stimulate innovative thinking among staff related to service improvement and other measures. The agencies involved would absorb these new ideas, thus benefiting service delivery. This proved viable, although in the initial phases of the scheme, it took time to get off the ground in all the local authorities. During the trial, 33 projects were launched in Sørum; 19 have run their course and six are still under development. The remaining nine were not completed for different reasons. In Steinkjer, staff produced as many as 27 suggestions for subtrial schemes, all but five of which were executed. Up until September 2002, Porsgrunn town council had passed 42 projects. In the same period, 33 suggestions were sent in to the department in charge of the trial. Since the trial is still ongoing in Porsgrunn it is likely that we will see more subtrials on track.

Well-being

As far as working environment and work satisfaction are concerned, we concluded that satisfaction levels among staff in the two municipalities where the trial is finished were quite high. They were probably quite high before the trial started too, but it does seem to have made a good environment better and in that way paved part of the way towards *goal attainment* in this area as well. It appears that officers who had an active role to play in the scheme were more content than those who did not. We would also presume that staff who enjoy their work deliver better services to the public than those who do not.

Development advisers and three-way collaboration

The cornerstones of the trial structure consisted of a steering committee made up of the affected parties, development advisers and work groups to work with staff proposals. Trials were run by a steering committee on which politicians, council officials and trade organisations were represented. The different players on the committee were given equal weight and consensus governed decision-making by the committee and work groups. The steering committee was responsible for the overall running of the trial. The work groups prepared committee business and took charge of trial management between committee meetings, on the latter's authority. The IMTEC foundation was responsible for staff supervision and guidance in each of the municipalities.

Development advisers were supposed to promote competence-building as one of the trial's key mechanisms. Performance in this area varies among the three municipalities. The greatest success was achieved in Steinkjer where the council gave the advisers wide leeway in the trial and otherwise drew on their competence quite widely. Sørum put advisers to work in the trial as well, but as the first council to run the trial, problems run into there were slightly greater than in Steinkjer.

The system of a three-way steering committee and work groups worked well in Steinkjer and Sørum. It is still too early to conclude on Porsgrunn's experiences. The arrangement impacted variably on the areas of consensus-based decision-making and role separation. Three-way collaboration obliged politicians, council officers and trade union representatives to work together in an effort to find equitable solutions and stand behind them thereafter.

Financial effectiveness

The achievements of the 'Model Municipality' in both Sørum and Steinkjer trial showed that using its methods means increased productivity and savings. The potential rewards of heightened work satisfaction – such as lower absence levels on grounds of illness – hardly need stressing, even though evaluation constraints did not allow us to explore this area. Only a few of the projects in Sørum and Steinkjer can point to savings, which suggests that the model is not totally precise as an instrument of effectiveness enhancement. If enhanced effectiveness is the goal, local authorities considering adopting the method would be advised to seek out and encourage subprojects of which effectiveness was one of their subgoals.

Improved service delivery

The Model Municipality trial has helped improve service delivery in the municipalities. The competence-building measures, the presence of development advisers and the particular working practices involved were meant to increase the chances of success, and they did so.

Competence-building individually and organisationally spurred council staff to a greater commitment to improve services, and the organisation acquired new ways of improving them too. The approach further strengthened social competence among staff with regard to accepting each others' positions and roles, dealing with controversy and working to achieve opinions originating from different points of departure.

The development advisers were instrumental in improving services by acting as midwives for new ideas and enhancing the collaborative efforts of the work groups tasked with giving those ideas concrete expression.

Higher standards was the sole focus – or partial focus – of most of the projects in the trial. That more than half of these subtrials in Steinkjer and Sørumsund involved the public confirms the user focus and the indirect focus on improvement of standards.

Viability

The right direction and potential viability of the changes implemented are the success criteria applied by the evaluation. We saw that the trial headed overall in the right direction in Steinkjer and Sørumsund, i.e. towards more streamlined resource utilisation and qualitatively better services. There were few instances of unambiguous and rapid returns in terms of heightened effectiveness, and many of the benefits of the trial will be long in coming. Given this perspective we need to ask if the changes brought about at least partly by the trial will continue to thrive after its completion.

One factor is that changes brought about by the trial in particular services will obviously live on, and in Sørumsund and Steinkjer several such changes, services and delivery methods have continued to thrive after the trial was wound up.

A different question concerns whether working practices and mechanisms particular to the Model Municipality trial will remain viable later on. Are local authorities prepared and have they made any decisions to extend the life of trial methodology? Sørumsund and Steinkjer remain open to suggestions from council officers concerning service

improvement, and Sørum has implemented systems for public feedback, systems already in place but made more sophisticated as part of the trial. Both councils employ staff with Model Municipality trial experience and will therefore be in a position to profit from that expertise in connection with later projects.

Model Municipality methods in comparison with competitive tendering

The methods used in the Model Municipality trial scheme and the competitive tendering approach are all mechanisms aimed at increasing effectiveness and/or improving services. The point is to create a balance between information on service delivery minted for politicians and local authority officers respectively. In both cases complicated processes are required. Competitive tendering is driven from the top and requires firm commitment further down the organisation. Our evaluation of the trial indicates a need for greater supervision and control to improve effectiveness. But greater supervision and control are contrary to the spirit of the method. Ideas are supposed to proliferate without overmuch supervision and control. So if the aim is to balance Model Municipality methods with competitive tendering in equal measure, then projects must satisfy a precondition before they are put in motion, and that is that they must aim at improving effectiveness.

If this is done, productivity can be improved and costs cut. Compared with the Model Municipality methodology, competitive tendering does have a couple of advantages: it is a more robust method for cutting costs quickly and it provides relatively predictable budget figures for a period of years thanks to contracts concluded. Experiences from Sweden suggest that cost reductions with the competitive tendering approach will probably diminish over time. There is a limit to the extent to which administrative costs can be cut and how many new cost cutting service delivery methods can be thought out.

The methods of the Model Municipality trial do entail a slower moving process of adaptation. But if council staff are to be given an opportunity to ventilate their *own* ideas, the trials show that investments will not start producing results until three years have passed. In our opinion, if the Model Municipality method is geared towards effectiveness, then it must benefit the users of the services directly. If savings achieved are shifted to other services or areas, staff will lose part of their incentive to think new thoughts and table them. As we see it, then, the Model Municipality method is an instrument that will

primarily promote measures in which efforts focused on using the same resources boost service delivery, i.e. productivity initiatives.

One of the advantages of the Model Municipality method worth mentioning in conclusion is that it can be used by all local authorities irrespective of size and geographical location. The disadvantage with competitive tendering is possible lack of smoothly functioning markets of bidders everywhere in the country. And the same applies to the service sector in the larger, more centrally located municipalities as well.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for Modellkommuneforsøket

Modellkommuneforsøket er et treårig forsøk som er gjennomført i Sørum og Steinkjer, og som nå er i avslutningsfasen i Porsgrunn kommune. Modellkommunene har samarbeidet nært med Norsk Kommuneforbund (NKF) i gjennomføringen av forsøket.

De to sentrale målsetningene for Modellkommuneforsøket har vært *økt ressurseffektivitet og bedre kvalitet på tjenesteytingen.*

Bakgrunnen for at NKF initierte forsøket var at det skulle være et *alternativ til konkurranseutsetting* av kommunale tjenester. En viktig forutsetning for kommuner som skulle bli "modellkommuner" var derfor at de måtte inngå en avtale om å ikke vurdere konkurranseutsetting i forsøksperioden.

På samme måte som den metodikken som er utviklet i Modellkommuneforsøket (heretter omtalt som Modellkommunemetodikken) blir også konkurranseutsetting fremholdt som virkemiddel for å nå målsetningene om økt tjenestekvalitet og ressurseffektivitet. Modellkommuneforsøket har imidlertid benyttet et sett med *alternative* virkemidler: Medarbeider- og organisasjonsutvikling gjennom nettverks- og dialogbygging, idéinnsamling fra ansatte og utvidet delegering. Ulike former for kompetanseutvikling, utvikling av en positiv arbeidskultur, økt medvirkning og ansvarliggjøring av den enkelte skulle danne grunnlaget for lærende organisasjoner. De resultatene en forventet at denne "snuoperasjonen" skulle resultere i var en endringsdyktig kommunal forvaltning som i større grad skulle være i stand til å innfri brukernes krav til tjenestekvalitet og effektivitet. Som virkemidler for økt ressurseffektivitet og tjenestekvalitet er Modellkommuneforsøket grunnet i en "bottom-up" tankegang, i motsetning til konkurranseutsetting. Et konkurranseutsettingsprosjekt er vanligvis initiert av politisk ledelse og stramt styrt av kommunens

administrasjon, og representerer dermed en typisk ”top-down” prosess.

Modellkommuneforsøket ble initiert på ulike tidspunkt i de tre kommunene. Sørumsdal startet i 1998, og prosjektperioden varte ut 2001. Steinkjer startet i mai 1999 og avsluttet i juli 2002. Porsgrunn var sist ute med start i april 2000, og forsøkperioden avsluttes i løpet av sommeren 2003. Forsøket er treårig, bortsett fra i Sørumsdal, som utvidet forsøket til fire år.

1.2 Evalueringen

Formålet med evalueringen er tredelt. For det første skal evalueringen belyse forutsetninger for og grad av måloppnåelse i de tre kommunene som omfattes av forsøket. For det andre skal evalueringen få fram resultater fra arbeidet med Modellkommuneforsøket som har læringsverdi for andre kommuner. Og for det tredje skal Modellkommuneforsøket vurderes i forhold til konkurranseutsetting som virkemiddel for å utvikle den kommunale organisasjonen.

Hovedproblemstilling 1: I hvilken grad har Modellkommuneforsøket oppnådd målsettingen for forsøket?

Ut fra hva NKF har definert som sine mål med forsøket, har vi utdypet følgende delproblemstillinger:

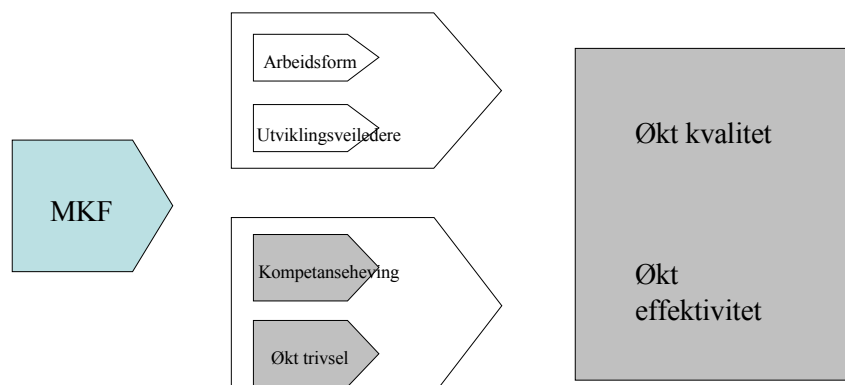
- 1.1 I hvilken grad bidrar forsøkene til mer effektiv ressursutnyttelse i kommunene?
- 1.2 I hvilken grad bidrar forsøkene til kvalitativt bedre tjenesteyting i kommunene?

I tillegg ser vi på følgende virkemidler for å oppnå de to førstnevnte målsettingene:

- 1.3 I hvilken grad bidrar forsøkene til kompetanseheving i kommunene? Med kompetanseheving forstår vi økt evne til organisatorisk og individuell læring, samt økt evne til individuell medvirkning og medansvar. I hvilken grad har kompetansehevingen bidratt til økning i ressurseffektivitet og tjenestekvalitet?
- 1.4 I hvilken grad har forsøkene bidratt til økt trivsel for medarbeiderne gjennom økt verdsetting av medarbeiderne? Og i hvilken grad har en eventuell økt trivsel bidratt til bedre kvalitet og ressursutnyttelse?

- 1.5 Hva har utviklingsveilederens rolle vært? I hvilken grad har de bidratt til eventuell økning i ressurseffektivitet og tjenestekvalitet?
- 1.6 Hvordan har arbeidsformen med trepartssamarbeid og konsensus fungert? I hvilken grad har denne arbeidsformen bidratt til eventuell økning i ressurseffektivitet og tjenestekvalitet?

Figur 1.1 *Modellkommuneforsøkets delmål og hovedmål*



Utdypingen i 1.1 - 1.6 viser at vi ser en todeling av Modellkommuneforsøkets hovedproblemstilling 1. Vi forstår det vi har kalt delproblemstillinger 1.3-1.6 som mål i seg selv, men også som virkemidler eller prosessmål for å oppnå de overordnede målsetninger 1.1-1.2: Mer effektiv ressursutnyttelse og kvalitativt bedre tjenesteyting. Evalueringen vektlegger alle de nevnte problemstillinger, men betydningen av kompetanseheving (1.3), trivsel (1.4), utviklingsveilederne (1.5) og arbeidsform (1.6) vil drøftes både som viktige prosesselementer, og dermed mål i seg selv, og som virkemidler for å oppnå økt ressurseffektivitet (1.1) og tjenestekvalitet (1.2).

Når vi i evalueringen omtaler målsetninger for forsøket, så er det altså NKFs målsetninger i forhold til ressursutnyttelse, bedre tjenesteyting, kompetanseheving, trivsel, utviklingsveiledning og arbeidsform vi måler resultatene opp mot. Det er med andre ord våre tolkninger av disse målsettingene som blir målegrunnlaget når vi vurderer grad av suksess i forsøket.

Hovedproblemstilling 2: Hvilke erfaringer fra forsøket, både som prosess og som resultat, har læringsverdi som kan overføres til andre kommuner?

Denne problemstillingen blir ikke omtalt i denne rapporten, men blir tatt opp i en egen veileder/idéhefte for bruk i andre kommuner. Veilederen tar utgangspunkt i viktige funn fra evalueringene, og identifiserer hvilke faktorer som i særlig grad ser ut til å være viktige for måloppnåelsen. På samme måte påpekes faktorer som kan se ut til å være barrierer for medarbeiderinitiert utviklingsarbeid.

Fordi Porsgrunn ikke ennå har avsluttet sitt forsøk vil veilederen, i likhet med denne hovedrapporten, også i hovedsak være basert på erfaringene fra Sørums og Steinkjers.

Hovedproblemstilling 3: I hvilken grad er Modellkommuneforsøket et godt alternativ til konkurranseutsetting av kommunale tjenester?

Herunder vil vi kort presentere ulike former for konkurranseutsetting/eksponering, og sammenlikne mellom disse og Modellkommuneforsøket.

1.3 Innholdet i rapporten

Denne rapporten er i utarbeidet på grunnlag av de to foreliggende delrapportene fra Sørums og Steinkjers, og en ufullstendig delrapport fra Porsgrunn kommune. Delrapporten fra Porsgrunn vil først foreligge i endelig utgave 1. juni 2003.

Den første hovedproblemstilling – som handler om grad av måloppnåelse og den siste – som sammenlikner Modellkommunemetodikken og konkurranseutsetting som virkemiddel for kommunal omstilling blir omtalt i egne kapitler i denne rapporten, mens hovedproblemstilling 2 – hva andre kommuner kan lære av forsøket – blir omtalt i en egen veileder.

Kapittel 2 i denne rapporten presenterer organiseringen av og innholdet i Modellkommuneforsøket, slik det er i de tre forsøkskommunene. Kapittel 3 redegjør for evalueringens analytiske rammeverk, og presenterer hvordan vi har gått fram for å innhente data og informasjon som evalueringsarbeidet hviler på. I kapittel 4 presenterer vi kort de tre kommunene og rammebetingelsene for Modellkommuneforsøket, her vil også bakgrunnen for Modellkommuneforsøket i kommunene bli presentert. I kapittel 5 – har kommunen nådd sine mål med Modellkommuneforsøket? – analyserer

vi måloppnåelse. Dette dreier seg om kompetanseheving, trivsel, utviklingsveiledernes rolle og bidrag, arbeidsform, effektiv ressursutnyttelse og kvalitet på tjenesteyting. Fordi evalueringen ikke er slutført i Porsgrunn, er det i hovedsak funn fra Steinkjer og Sørumsund som gir grunnlaget for å trekke konklusjoner her. Kapittel 6 drøfter den metodikken som er prøvet ut i Modellkommuneforsøket i forhold til konkurranseutsetting av offentlige tjenester. I kapittel 7 oppsummerer vi rapporten.

2 Organisering og innhold i Modellkommuneforsøket

2.1 Organiseringen eller Modellkommunemetodikken

Fellesnevneren for virkemidlene i Modellkommuneforsøket var at kommunene skal gjennomføre utviklingsarbeid ved hjelp av initiativ fra medarbeiderne. Tanken var at egne ansattes erfaringer med tjenestene var et godt utgangspunkt for å skape nye ideer om hvordan tjenestene kan forbedres.

Selv om det var åpent for lokale variasjoner i organiseringen av forsøket, så skulle alle kommunene følge samme forsøkopplegg. Dette innebar partssammensatt styringsgruppe, bruk av utviklingsveiledere og arbeidsgrupper knyttet opp til konkrete ideer fra ansatte som hovedelementer. Forsøkene skulle styres av en styringsgruppe sammensatt av politikere, representanter fra NKF lokalt, andre lokale fagforeninger og representanter fra NKF sentralt og representanter for administrasjonen. Dette trepartssamarbeidet mellom politikere, administrasjon og fagorganisasjoner var et svært sentralt organisatorisk element i Modellkommuneforsøket. De tre partene var likeverdige, og konsensusprinsippet var styrende for arbeidet i styringsgruppen. Arbeidsutvalget (AU) forberedte saker til styringsgruppen, og gjorde det løpende arbeidet mellom møtene i styringsgruppa, etter fullmakter fra denne.

Styringsgruppen har primært hatt ansvar for den overordnede styring av forsøket. Det betyr at den har behandlet for eksempel kommunikasjonsstrategi, prinsipper for tildeling av midler og opplegget for veilederopplæring.

I hver av kommunene var det ansatt egen forsøksleder, og hvert tiltak ble gjennomført av egne arbeidsgrupper. Stiftelsen IMTEC¹ har vært ansvarlig for faglig veiledning i alle kommunene. Modellkommunene valgte å satse på veilederopplæring i form av utviklingsveiledere.

Dersom vi ser nærmere på organiseringen av forsøkene i de tre kommunene, så har styringsgruppen i tråd med rammene vært sammensatt av medlemmer fra politikere, administrasjon og fagforening. Gruppene har hatt mellom ni og 13 medlemmer, og har vært ledet av en kommunepolitiker. IMTEC som rådgiver har vært representert som observatør i styringsgruppen i alle tre kommunene. Styringsgruppens beslutninger har i prinsippet vært bygget på konsensusprinsippet.

Et utvalg av styringsgruppen har utgjort en egen arbeidsutvalg. Arbeidsutvalget har jevnt over hatt månedlige møter, og har hatt som hovedoppgave å håndtere delforsøkene.

¹ Stiftelsen IMTEC (International Movement Towards Educational Change) startet tidlig på 1970-tallet som et utviklingsprosjekt ved Center for Educational Research and Innovation (CERI) i OECD i Paris. IMTEC ble i 1977 videreført som en frittstående stiftelse i Norge, med samme navn. Målsettingen var å bygge videre på det verdensomspennende nettverk som ble skapt i OECD-perioden med formål å fremme pedagogisk utviklingsarbeid, ikke minst over landegrensene. I dag arbeider IMTEC ikke bare med pedagogiske institusjoner, men også overfor andre deler av offentlig sektor. Se ellers IMTECs hjemmeside: www.imtec.org

Tabell 2.1 *Medlemmer i styringsgruppene for Modellkommuneforsøket i de tre kommunene*

Sørum	Steinkjer	Porsgrunn
Ordfører (leder)	Ordfører (leder)	Politikere (2)
Politikere (2)	Formannskaps- medlem (1)	Rådmann
Tillitsvalgte (3) fra NKF Sørum og fra samarbeidende organisasjoner	Rådmann	Sektorledere (3)
Norsk kommuneforbund(1)	Etatssjef	Personal- og organisasjonssjefen
Rådmannen	Personalsjef (forsøksansvarlig)	Fagforenings- representanter (5)
Administrasjonen ellers (2)	Tillitsvalgte (3) – fra NKF Steinkjer, Norsk lærerlag Steinkjer og Samarbeidende organisasjoner	Hovedverneombudet
Personalsjefen (sekretær for gruppen)	Norsk kommuneforbund (1)	IMTEC, Telemarksforskning, forsøksleder og en representant fra NKF
Forsøksleder (møterett)	Personal- og org.sjef (forsøksansvarlig)	sentralt har møterett styringsgruppen og arbeidsutvalget
	Forsøksleder (møterett)	

Styringsgruppen i Sørum har bestått av tre kvinner og seks menn, i Steinkjer av tre kvinner og sju menn.

Idé- eller arbeidsgruppene har vært sammensatt rundt idémakerne – de som kom med ideer om delprosjekt. Dette ble sett på som vesentlig for å ta vare på det engasjementet som eksisterer rundt en ide. Idé- eller arbeidsgruppene bestod også av andre ansatte, og det var lokal leder og forsøksledelsen som foretar utvelgelsen. Arbeidsutvalget var også med i denne fasen, og styringsgruppen avgjorde om de enkelte ideene skulle bli delprosjekt med egen arbeidsgruppe. Idé- eller arbeidsgruppene har selv organisert arbeidet sitt som et delforsøk, og har kunnet benytte seg av den veiledningskompetansen som fantes i forsøket. I alle tre kommunene ble det satt av midler til frikjøp av deltakerne i ide- eller arbeidsgruppene, slik at engasjementet der ikke skulle gå ut over kvaliteten på det arbeidet de skulle utføre til daglig. Arbeidsgruppene har også hatt muligheter til å søke om midler til

ekskursjoner i forbindelse med utvikling av ideene, dersom det var behov for å se på ulike løsninger andre steder. Enhetssjef har hatt ansvar for oppfølging av delforsøk i egen enhet.

I tillegg til ide- eller arbeidsgruppene har utviklingsveiledere hatt en viktig funksjon i Modellkommuneforsøket i alle tre kommunene. Deres hovedoppgave har vært å veilede idé- eller arbeidsgruppene. Meningen var også at veilederne skulle bidra til at endringskompetansen blir bevart etter at forsøkene er avsluttet. Utviklingsveilederne ble valgt ut fra kommunenes egne ansatte uten krav om formell kompetanse, og skulle i utgangspunktet få høvelig opplæring i forhold til det å kunne ivareta veiledningsoppgaver internt.

2.2 Prosjekter i Modellkommuneforsøket

Nedenfor har vi laget en oversikt over delforsøkene i de tre kommunene klassifisert ut fra status, tilknytning til sektor eller etat, hvordan forsøkene kom i gang, og hvilke orientering forsøkene har. Klassifiseringen er gjort av oss etter detaljert gjennomgang av skriftlige kilder om hvert enkelt delforsøk, og i samråd med forsøksansvarlig i hver av de tre kommunene.

Tabell 2.2 *Antall prosjekter fordelt på et utvalg kriterier*

	Kriterium	Sørum	Steinkjer	Porsgrunn
Status	<i>Iverksatte prosjekter totalt</i>	33	26	42
	<i>Fullførte prosjekter</i>	19	16	
	<i>Prosjekter under utvikling</i>	6	6	
	<i>Prosjekter som ikke ble realisert</i>	8	3	34
Sektor	<i>Pleie- og omsorgssektoren</i>	10	5 ²	17 ³
	<i>Skole og barnehagesektoren</i>	8	10	17 ⁴
	<i>Sosialsektoren</i>	2	5	17
	<i>Service/administrasjon</i>	1	1	2
	<i>Kultursektoren</i>	1		17
	<i>Plan- og utbyggingssektoren</i>	11 ⁵	6	5 ⁶
	<i>Involverer flere sektorer</i>	2	5	
	<i>Andre</i>			1
Organisering⁷	<i>Initiativ fra underordnet</i>	26	19	19
	<i>Annet initiativ/opplysning mangler</i>	7	8	18 ⁸
Orientering	<i>Effektivitet som orientering</i>	15	15	
	<i>Kvalitet som orientering</i>	22	17	
	<i>Brukermedvirkning i prosjektorganisasjonen</i>	3	1	
	<i>Kompetanseheving som orientering</i>	10	8	
	<i>Arbeidsmiljø som orientering</i>	6	6	

² I Steinkjer er Helse- og sosialetaten samme etat, og de fem delforsøkene nevnt her er de samme som nevnt nedenfor (under Sosialsektoren).

³ I Porsgrunn er Helse- og sosialetaten samme etat, og de 17 delforsøkene nevnt her er de samme som nevnt nedenfor (under Sosialsektoren).

⁴ I Porsgrunn er Kultur- og undervisningsetaten samme etat, slik at de 17 delforsøkene nevnt under Kultursektoren er de samme som disse 17.

⁵ I Sørum omfatter dette drifts- og vedlikeholdssektoren, plan- og utbyggingssektoren og eiendomssektoren.

⁶ Teknisk sektor i Porsgrunn.

⁷ I Sørum er ikke prosjektene her kategorisert ut fra om de ble organisert som Modellkommuneforsøk, med arbeidsgrupper, og ikke om ideen kom fra underordnet, slik som for de andre kommunene.

⁸ For Porsgrunn har vi kun opplysninger om 33 av 42 iverksatte prosjekt så langt. Noen av disse ble til etter initiativ fra både underordnet og leder, og det er grunnen til at de både er klassifisert som "Initiativ fra underordnet" og "Annen initiativ"

I Sørum ble i alt 33 prosjekter initiert som en del av Modellkommuneforsøket. Nitten prosjekter er avsluttet, og seks er under utvikling. De resterende ni ble av ulike grunner ikke fullført. I Steinkjer kom det i alt forslag om 27 delforsøk, fem av disse er ikke satt i gang, de andre er gjennomført. I Porsgrunn har det fram til og med september 2002 blitt godkjent 42 prosjekter etter behandling i Arbeidsutvalget.⁹ I samme tidsrom ble det fremmet over 33 ideer til Modellkommune-apparatet i kommunen. I og med at forsøket i Porsgrunn ikke er avsluttet, kan vi fremdeles regne med flere delforsøk. Like fullt viser resultatene så langt at det kom absolutt flest ideer til nye forsøk i Porsgrunn. For fullstendig oversikt over delforsøkene i Sørum og Steinkjer, kategorisert etter sektor, innhold, status, initiativ og orientering, se Vedlegg 2.

2.3 Involvering av eksterne aktører

Norsk kommuneforbund (NKF) engasjerte stiftelsen IMTEC som Modellkommuneforsøkets faglige rådgiver. I utgangspunktet var IMTECs rolle i alle kommunene aktiv tilstedeværelse på møter og konferanser. En vesentlig oppgave har vært å utvikle og gjennomføre en toårig opplæring av utviklingsveiledere, og å veilede disse både i par og nettverk. IMTEC har i tillegg hatt ansvar for veiledning av arbeidsgruppene i prosjektutvikling, vært rådgivende instans for arbeidsutvalget, hatt veiledning og tett samarbeid med forsøksleder og vært med på å utvikle og tilrettelegge metoder og verktøy for gjennomføring av Modellkommuneforsøket.

IMTEC hadde gjennom hele forsøksperioden møterett i både styrings- og arbeidsgruppene, og hadde ansvar for faglige innspill. Da Modellkommuneforsøkene i Sørum og Steinkjer ble avsluttet, tilfalt betydelig mer av IMTECs tid Porsgrunn kommune.

To sosialantropologene fra Telemarksforskning i Bø har gjennom hele forsøksperioden (fra oktober 2000) engasjement som ”underveis-evaluator” av forsøket i Porsgrunn. Telemarksforskningens oppgave har vært å bistå med både prinsipielle betraktninger og praktiske råd. De to andre kommunene har ikke hatt slik bistand i arbeidet.

⁹ Merk imidlertid at ikke alle prosjekter som ble ”godkjent” i Arbeidsutvalget faktisk ble gjennomført i den forstand at de ble ”tildelt” arbeidsgrupper. Nærmere bestemt har seks av de 42 i utgangspunktet godkjente prosjektene har falt fra underveis per 1. oktober 2002 (e-post fra prosjektleder 12.11.2002).

3 Evalueringsopplegget

3.1 Analytisk ramme

Vår evaluering av Modellkommuneforsøket er en kombinasjon av *prosess-* og *målevaluering* eller *måloppfyllelseevaluering*. Fokus er de målsettingene Norsk Kommuneforbund (NKF) har hatt for forsøket og forutsetningene for å nå disse målene, slik disse har blitt tolket i anbudsinnbydelsen og av oss som evaluatorene. Disse målsettingene kan samles under begrepene kompetanseutvikling, trivsel, utviklingsveiledning, arbeidsform, effektivitet og kvalitet på tjenesteyting. I den grad vi er opptatt av hvilke veier kommunene har valgt fram til måloppfyllelse, så er det for å si noe om i hvilken grad de tre forsøkene har nådd disse målsettingene.

For NKF er Modellkommuneforsøket et alternativ til privatisering og konkurranseutsetting. Ideen bak prosjektet er å bruke den kompetansen og det initiativet som finnes blant de ansatte i den kommunale organisasjonen til å bedre kommunens tjenesteyting. De tre forsøkskommunene skulle gjennom et forsøk med klare rammer, men samtidig med muligheter for lokale variasjoner, vise at interne endringer kan være et fullgodt alternativ til konkurranseutsetting.

I kommunene ble NKF sine målsettinger om effektiv ressursutnyttelse og kvalitativ bedre tjenesteyting fokusert i noe ulik grad. Mens Sørums og Porsgrunn fokuserte på effektivisering og innsparing på kort og lang sikt, har Steinkjer i større grad fokusert på metodene for å oppnå dette. Slik ble endringsdyktighet det mest sentrale i Steinkjer kommune, og det å klare og endre arbeidsmåter og slik oppnå effektiviseringsgevinster og kvalitetsheving. Målsettingene i de tre kommunene var fremdeles i tråd med NKFs målsettinger for forsøket, men Steinkjer fokuserte i langt større grad enn de to andre kommunene på virkemiddelet – det vi kan kalle Modellkommunemetodikk (slik det er redegjort for denne i kapittel 2.1).

Nedenfor presenterer vi analyserammen. Det innebærer at vi for hvert av de fem definerte evalueringstemaene definerer hva vi oppfatter med de begrep som benyttes, hvordan vi har operasjonalisert dem, og hvilke indikatorer vi bruker i analysen for å studere måloppnåelse.

Som det fremkommer av analyserammen er de indikatorene for måloppnåelse som benyttes relativt grove, og vi legger i liten grad opp til eksakte målinger. Kriteriet for måloppnåelse er derfor heller ikke tallfestet. Generelt gjelder det at dersom Modellkommuneforsøket har bidratt til en utvikling i riktig retning i forhold til de aktuelle målene, så vil det være vår konklusjon at målet er nådd. Vi har altså i liten grad mulighet til å skrive eksakt om grad av måloppnåelse.

3.1.1 Kompetanseutvikling

Kompetanseutvikling kan forstås på forskjellige måter. Modellkommuneforsøket vektlegger økt evne til organisatorisk- og individuell læring, samt økt evne til individuell medvirkning og medansvar. Dette kan kategoriseres innenfor disse kompetanseformene:

Individuell læringskompetanse omfatter den enkeltes personlige evner og holdninger til det å lære. Typiske elementer i læringskompetanse kan være kreativitet, nysgjerrighet og motivasjon, eller vilje til å ”vokse” med oppgavene. I mange tilfeller hvor det er lav læringskompetanse, skyldes dette dårlige erfaringer fra tidligere opplæring og lav selvtillit. Helt avgjørende for å lykkes med læring er at den enkelte faktisk *ønsker* å lære, og *tror* at han/hun vil lære noe.

Organisatorisk læringskompetanse: En hovedtanke i Modellkommuneforsøket er at organisasjonen skal nyttiggjøre seg den individuelle kompetansen som hver enkelt medarbeider har opparbeidet ut fra erfaringer. For å få til det må det kulturendringer til, og formalisering (institusjonalisering) av rutiner, prosesser og arenaer som legger til rette for en organisatorisk læringskompetanse. Det samme gjelder for å fange opp signaler fra omgivelsene.

Sosial- og personlig kompetanse inkluderer evne og vilje til samarbeid, ansvar, engasjement, fleksibilitet, nøyaktighet og etisk bevissthet. Denne kompetanseformen har fått økt betydning i både offentlige og private organisasjoner ved at det foregår en ”avbyråkratisering” og overgang til ”flatere” organisasjonsmodeller som vektlegger prosjektorganisering, teamarbeid, jobbrotasjon og koordinering på tvers av formelle organisasjonsgrenser. Disse utviklingstendensene

vil i økende grad favorisere medarbeidere som besitter høy sosial og personlig kompetanse.

Læringskompetanse, både individuell og organisatorisk er svært sentralt for Modellkommuneforsøket. Vi vil derfor redegjøre ytterligere for dette begrepet der målet er å bygge opp en forståelse av hvordan en lærende organisasjon kan bygges opp.

Organisatorisk læring kan defineres som *det som skjer når en organisasjon foretar en relativt permanent endring i sin atferd på basis av erfaringer* (Jacobsen og Thorsvik 1997: 298). Denne definisjonen kan synes enkel, men den bygger på fire forutsetninger:

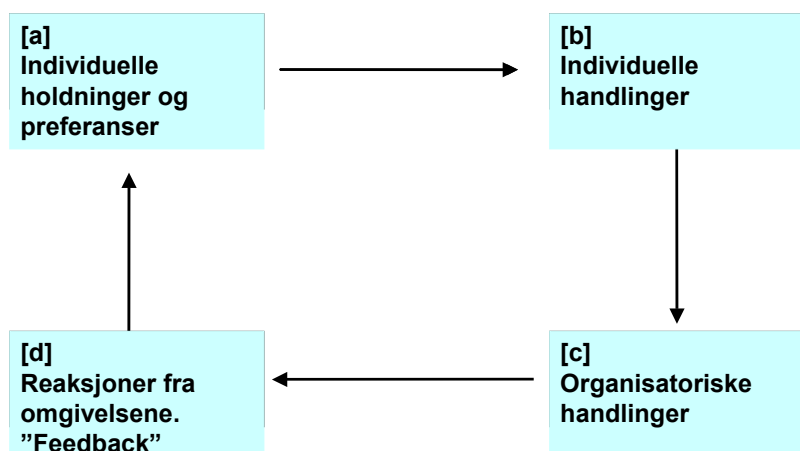
En endring i atferd er noe man kan observere. Hvis en organisasjon "vet" hva den skal gjøre (for eksempel: Vi må besvare telefoner tidligere for å gjøre våre brukere fornøyd), men ikke gjør det likevel, har den ikke "lært", ifølge denne definisjonen.

Endringen i atferd må være relativt permanent. Organisasjonen har ikke lært hvis en endring i atferd er forbipasserende.

Læring er basert på erfaringer; enten den aktuelle organisasjonens egne erfaringer, eller erfaringer en har lest eller hørt om.

Læring innebærer både et kunnskaps- og et handlingselement. Læring skjer når en organisasjon erfarer noe (for eksempel at brukerne er misfornøyd), den prøver å analysere hva dette skyldes (for seint til å besvare telefonhenvendelser), prøver å finne ut hva den kan gjøre for å oppnå bedre resultater (svare raskere), og så, til slutt, endrer sin atferd (svarer raskere på telefonhenvendelser).

Oppbyggingen av en lærende organisasjon kan framstilles som en syklus som starter med individuell læring som kan transformeres til organisatorisk læring. Syklusen kan sammenfattes i følgende figur:

Figur 3.1 *Den fullstendige syklus for organisatorisk læring*

Figuren ovenfor er March og Olsens (1976) illustrasjon av den fullstendige syklus for organisatorisk læring. Forfatterne benytter denne modellen for å illustrere at organisatorisk læring er vanskelig, ettersom en eller flere av pilene i modellen ofte brytes.

Fra individuelle holdninger til organisatoriske handlinger

Veien fra at individene vet noe til at de gjør noe (fra a til b) kan være lang. Ledelseslitteraturen kaller dette "the knowing/doing gap". Videre er det heller ikke enkelt å få til en god kopling mellom individuell handling og organisatoriske handlinger (fra b til c). At en enkeltperson i en organisasjon endrer sitt handlingsmønster, betyr ikke automatisk at hele organisasjonen følger opp. Et tenkt eksempel: At en av pleierne i et pleiehjem bryter med det han oppfatter som ikke-funksjonelle rutiner, betyr ikke at de øvrige ansatte i vedkommendes avdeling følger opp, slik at det er snakk om en reell læring på enhets-/organisasjonsnivå.

Vi ser dermed at veien fra individuelle holdninger til organisatorisk handling til sammen illustrerer en av Modellkommuneforsøkets helt sentrale ambisjoner: Ønsket om i størst mulig grad å redusere avstanden mellom den kunnskap den enkelte medarbeider får om organisasjonen ut fra sitt arbeid, og den etablerte praksis i organisasjonen.

I evalueringen vil benytte oss av følgende indikatorer som hjelp til å måle individuell læringskompetanse: Prosjektinitiativ nedenfra, omfanget av dette og ansattes holdninger til å fremme egne ideer.

Fra innspill fra omgivelsene til individuelle holdningsendringer

Veien fra at organisasjonen handler til at individene lærer er ikke mindre relevante for forsøkene (fra c til a). Organisasjonsteoretikeren Garvin (1993) sier at en lærende organisasjon er dyktig på å skaffe informasjon fra omgivelsene, og siden transformere den til kunnskap, slik at man modifierer sine holdninger (pilen fra (d) til (a)).

Vi ser at denne typen læring krever økning i både individuell og organisatorisk læringskompetanse, slik de er definert ovenfor. Individene i organisasjonen må innstille seg på at signaler fra omgivelsene er relevante (for en skole er ”omgivelsene” elever, pårørende, allmennheten for øvrig, samt politiske og administrative overordnede). Organisasjonen må på sin side øke læringskompetansen i form av rutiner og prosesser.

I evalueringen ser vi på brukerorientering som sammensatt av to komponenter, en *kulturell* og en *institusjonell*. Den kulturelle biten avdekkes gjennom undersøkelser av om lederne og de ansatte er opptatt av brukernes erfaringer, om de ser deres tilbakemeldinger som relevante, og om de aktivt benytter informasjon om dette i videre utvikling av tjenesteproduksjonen. Kommunenes institusjonelle brukerorientering dreier seg om kommunen har arenaer, ordninger (som for eksempel brukerundersøkelser) og former for tilbakemelding og faste rutiner som sikrer at brukerne blir hørt og hensyn tatt.

Vi har dermed to viktige læringsprosesser som vi følger opp i evalueringen. Den ene fra individuell til organisatorisk læring, den andre fra organisatorisk til individuell læring via oppmerksomhet om hva omgivelsene har behov for. Til sammen danner disse to læringsprosessene elementene *i den lærende organisasjonen* som er et sentralt tema i Modellkommuneforsøket. Dersom Modellkommuneforsøket har bidratt til å øke individuell og organisatorisk læringskompetanse vil vi si at målet om økt kompetanseheving ved bruk av Modellkommunemetodikken er nådd.

3.1.2 Trivsel

Trivsel kan ses på som en forutsetning for kompetanseutvikling på individnivå og blir ofte knyttet opp til at medarbeiderne verdsettes og gis anseelse. Den allmenne oppfattelsen er at om man trives på jobben

er det sannsynlig at man gjør en kvalitativt god jobb. Videre er det sannsynlig at et godt arbeidsmiljø medvirker til redusert sykefravær, og dermed økt effektivitet. Medarbeidere som verdsettes for jobben de utfører, og har en ledelse som ser dette, og gir tilbakemelding på det, vil lettere trives på arbeidet enn de som ikke har slik ledelse. Trivsel har også å gjøre med forholdet til kolleger. Det er likevel ikke uproblematisk å si noe om årsaksretning her, om det er slik at trivsel fører til produktivitet, eller om produktivitet fører til trivsel.

I evalueringen bruker vi ansattes tillit til ledere, opplevelse av tillit fra ledere, stolthet over arbeidsplassen og egne prestasjoner og om man er opptatt av arbeidsplassens bilde utad som indikatorer på trivsel. I de kommunene der det finnes arbeidsmiljøkartlegginger bruker vi også disse som en indikator på trivsel. Vi er imidlertid ikke bare opptatt av om tivselen har økt blant de som har vært involvert i Modellkommuneforsøket, men også om forsøket har gitt positive virkninger i resten av kommunen. Dersom evalueringen viser at Modellkommuneforsøket har *bidratt positivt* til de ansattes trivsel, vil vi si at målsettingen om økt trivsel er nådd.

3.1.3 Utviklingsveiledere

Utviklingsveilederne utgjør en viktig del av Modellkommunemetodikken, og har vært et viktig middel for å oppnå overordnede målsettinger om effektivitet og bedre tjenesteyting i forsøket. Utdanningen av utviklingsveilederne representerer en kompetanseheving i seg selv, men tanken var selvsagt at disse skulle benytte sine ferdigheter i konkret prosjektutvikling og gjennomføring. I Modellkommunene har det vært et poeng at disse skulle jobbe tverrsektorielt, fordi det er prosesskompetansen og ikke fagkompetanse som har vært viktig. IMTEC har hatt en viktig rolle som opplæringsansvarlig.

I evalueringen fanges utviklingsveiledningens reelle funksjon opp gjennom indikatorer som viser hvilken interesse det i utgangspunktet har vært for å bli utviklingsveileder, etterspørselen etter veiledning fra arbeidsgruppene, veilederens vurdering av egen kompetanseheving og veilederens bidrag i forhold til bevisstgjøring og synliggjøring av egen kompetanse. Vi vil også se på hvordan opplæringen blir vurdert.

3.1.4 Arbeidsform

En sentral beslutningsregel som skal følges i forsøkene er konsensusprinsippet. Det har vært en forutsetning at alle de tre involverte partene i styringen av prosjektet – tillitsvalgte, administrasjonen og

politikere – må være enige om å utvikle og iverksette prosjektideer. Det har ikke vært rom for flertallsbeslutninger i styringsgruppe og arbeidsutvalg. Denne beslutningsregelen stiller krav til endringskompetanse hos alle tre parter. Konsensusprinsippet kan legge et press på partene i retning endring, men kan også medvirke til treghet i arbeidet.

De indikatorene vi benytter for å avklare dette i evalueringen er gjennom spørsmål om hvordan de ulike partene takler nye roller og hvilke endringer arbeidsformen medfører i forholdet mellom involverte parter. Andre indikatorer er slik som gjensidig tillit og samarbeidsklima, fagforeningenes rolle, og lederinvolvering i forhold til kreativitet i arbeidet. Vi er også opptatt av arbeidsgruppene og deres funksjon.

3.1.5 Effektivitet

Kommune-Norge står de nærmeste årene overfor store utfordringer som følge av at mange kommuner sliter økonomisk og møter et behov for relativt store innsparinger. Dette skjer i en periode hvor etterspørselen etter kommunale tjenester øker, og kommunene tildeles flere oppgaver.

For å møte denne utfordringen kan kommunene produsere de samme tjenestene til samme kvalitet med mindre ressurser. Dette er kostnadsreduksjoner eller innsparing. Alternativt kan kommunen produsere mer tjenester til samme kvalitet og til samme ressursramme. Dette er produktivitetsøkning.

Innsparing er for eksempel når kommunen bruker mindre ressurser på å produsere vann til like mange abonnenter til samme vannkvalitet. Produktivitetsøkning er for eksempel når et sykehjem tilbyr flere heldøgns plasser til samme kvalitet og ressursramme. Ved innsparing kan kommunen bruke de innsparte midlene til annet formål. Ved produktivitetsøkning behøver ikke kommunen å bevilge mer midler til sykehjemmet når tjenesteproduksjonen på sykehjemmet økes.

Indikatorer på effektivitet

I evalueringen skal vi diskutere effektivitetsspørsmålet gjennom å analysere mulige økonomiske gevinster i konkrete prosjekter. Indikatorer på dette er i utgangspunktet grad av fokus på effektivitet i de prosjektene som er gjennomført, men også kalkulasjoner av reelle kostnadsbesparelser i aktuelle prosjekter. Dette er direkte mål på effektivitetsgevinster i Modellkommuneforsøket – hvor måloppnåelse vil være avhengig av konkrete gevinster.

Vi vil imidlertid også vurdere denne problemstillingen på en mer indirekte måte. Først vil vi knytte an til diskusjonen omkring kompetanseheving, og benytte disse indikatorene som uttrykk for i hvilken grad en har klart å etablere læringsarenaer i kommunene.

Utgangspunktet for dette er antagelsen om at aktiv medarbeiderinvolvering vil bidra til å utjevne tradisjonelle problemer med asymmetrisk informasjon i organisasjoner. Dette skjer ved at ansatte og ledere jobber tettere sammen, og på den måten optimaliseres informasjonsutvekslingen og kunnskapsgrunnlaget for effektiv tjenesteproduksjon. Det har sin teoretiske begrunnelse i prinsipal-agent teorien, som omhandler hvordan informasjon kan utnyttes av de ulike partene i en hierarkisk organisasjon til å forfølge sine egeninteresser.

I kommune-Norge vil prinsipalen være kommunens ledelse representert ved ordfører og administrasjonssjef. Agenten er de ansatte som har nært plassert tjenesteproduksjonen. De ansatte (agenten) har normalt bedre informasjon om tjenesteproduksjonen enn ledelsen (prinsipalen). En konsekvens av dette er at lederne ikke kan ha full oversikt over hvordan tjenesteproduksjonen utføres, og har dermed i begrenset grad grunnlag til å bedømme hvorvidt dårlige resultater skyldes ineffektivitet eller ukontrollerbare forhold. I mange tilfeller kan det også være slik at det blir tatt feil beslutninger om for eksempel kostnadsreduksjoner, fordi kunnskapen ikke er god nok i ledelsen.

Gitt at slike arenaer etableres, vil Modellkommuneforsøket etter vår vurdering gi grunnlag for en mer effektiv tjenesteproduksjon – og bidra til måloppnåelse. Kommunen vil samlet sett i større grad ha den rette kunnskapen om tjenesteproduksjonen og hva som skal til for å oppnå forbedringer.

I tillegg til at økt kompetanse på denne måten kan bidra til økt effektivitet, så mener vi også at trivsel vil kunne påvirke effektiviteten. Den indikatoren vi har hatt anledning til å benytte i evalueringen – registrert sykefravær – er imidlertid svært grov, og gir ikke noe endelig svar på denne mulige effekten.

3.1.6 Tjenestekvalitet

Med tjenestekvalitet fokuseres det på brukerne. Å produsere tjenester er ikke det samme som å produsere varer. Tjenester forutsetter alltid en eller annen form for samhandling mellom brukeren og den som produserer tjenesten. Hvordan denne samhandlingen foregår vil langt på vei legge grunnlaget for kvaliteten.

Med tjenestekvalitet forstår en vanligvis *opplevd kvalitet*, det vil si den enkelte brukerens opplevelse av tjenesten. For å vurdere opplevd kvalitet må det samles subjektive data fra brukere. Det har dette evalueringsprosjektet i liten grad hatt anledning til å gjøre, og denne typen brukerinformasjon foreligger kun i form av eksisterende undersøkelser fra Sørums kommuner.

Det vi i hovedsak har basert oss på i evalueringen er derfor mer indirekte mål på kvalitet. For det første vil vi benytte grad av fokus på kvalitet i de prosjektene som er gjennomført som en indikator. For det andre vil vi argumentere for at både kompetanseheving, økt trivsel, utviklingsveiledning og arbeidsformen kan bidra positivt. Selv om de indikatorene på kvalitet som vi benytter oss av i hovedsak er indirekte vil vi konkludere med at dersom vi finner at Modellkommuneforsøket har bidratt positivt her, så er dette en indikasjon på måloppnåelse.

3.2 Oppsummering av evalueringsspørsmålene

Nedenfor har vi laget en matrise der vi har systematisert evalueringsspørsmålene – med andre ord hvilke målsettinger vi evaluerer resultatene mot. Disse har vi videre delt inn i delspørsmål, med utgangspunkt i de teoriene og begrepene vi har presentert ovenfor. Til sist presenterer vi indikatorene vi måler ut fra, og datakildene vi har brukt for å finne fram til nødvendig informasjon og kunnskap. Mer informasjon om datainnsamlingen blir presentert i 3.2.

Tabell 3.1 Mål, evalueringsspørsmål, indikatorer og datakilder

MÅL	Teori/begreper/ Delspørsmål	Indikatorer	Datakilder
Kompetanseheving	Individuell Læringskompetanse (fra holdning til handling)	- Prosjektinitiativ nedenfra, omfang	Gruppeintervju Fokusgrupper Medarbeiderundersøkelse
	Organisatorisk læringskompetanse (fra innspill til holdning)	- Ansatteorientering: Ledelse som fanger signaler og ideer, omsetter ansattes ideer til handling, rutiner for å ta ansatte med på råd, varigheten av slike ordninger - Brukerorientering: Ledelsen opptatt av brukerne, rutiner for å fange opp brukererfaringer, brukere tas med på råd, brukernes råd kommer til nytte, varighet av endringene	
Trivsel	Verdsetting, motivasjon, engasjement	- Ansattes tillit til leder, opplevelse av tillit fra leder, stolthet over arbeidsplassen, egne prestasjoner, opptatt av arbeidsplassens bilde utad - Positive forhold ved forsøket	Gruppeintervju Fokusgrupper Medarbeiderundersøkelse Arbeidsmiljøkartlegging (Sørum)
Utviklingsveiledere	Kompetanseheving og kompetanse	- Interesse for å bli utviklingsleder - Etterspørsel etter og bruk av veilederne? - Veilederne egen kompetanseheving? - Bidrag i forhold til bevisstgjøring og synliggjøring	Gruppeintervju Fokusgrupper Medarbeiderundersøkelse
	Tverrsektorialitet	Veiledning på tvers ?	
	IMTECs rolle	Bidrag, og opplevelsen av bidrag	

MÅL	Teori/begreper/ Delspørsmål	Indikatorer	Datakilder
Arbeidsform	Konsensusprinsippet	Hvordan takle nye roller? Fører konsensuskrav til treghet? Eller til endring?	Gruppeintervju Fokusgrupper Medarbeider- undersøkelse
	Partssammensatte Ledende organ	Gjensidig tillit og bedre samarbeidsklima arbeidsgiver – arbeidstaker? Splittes fagforeningene, eller står de samlet? Svekker lederinvolvering kreativitet?	
	Idé- og arbeids- grupper	Fungerte samarbeidet godt? Lederdeltakelse?	
Effektiv ressursutnyttelse	Bidrag fra de øvrige delmål	Kompetanseheving Økt trivsel	Medarbeider- undersøkelsen Prosjektoversikt Etablerte læringsarenaer?
	Prinsipalagentteorien – læringsarenaer gir grunnlag for mer effektiv tjenesteproduksjon?	Utviklingsveileder Arbeidsmetode	
	Lik kvalitet med mindre ressurser?	Fokus på effektivitet i delprosjektene Effektiviseringsgevinst i delprosjektene	Prosjektoversikt
Kvalitativt bedre tjenesteyting?	Bidrag fra øvrige delmål	Kompetanseheving Økt trivsel Utviklingsveileder Arbeidsmetode	Prosjektoversikt Fraværstall fra kommunene Eksisterende undersøkelser (Sørum) Fokusgrupper
	Opplevd kvalitet	Brukerundersøkelse (kun Sørum)	
	Brukerfokus	Kvalitet/brugerfokus i prosjektene Publikumsnære prosjekter	

Mer effektiv ressursutnyttelse og kvalitativt bedre tjenesteyting er hovedmålene for Modellkommuneforsøket, og målene vi evaluerer i forhold til. I første rekke ser vi på i hvilken grad tiltakene og innsatsene i forsøket har bidratt til måloppfyllelse. Her er som vi nevnte suksesskriteriet om utviklingen har gått i riktig retning. Modellkommuneforsøket var imidlertid ment å skulle gi varige endringer. Vi vurderer derfor også sannsynligheten for at endringer og

gode tiltak er levedyktige, og vil kunne fortsette ut over forsøksperioden. Indikatorer for dette er om ordninger med for eksempel idégrupper og arbeidsgrupper beholdes som en arbeidsform ut over forsøksperioden, og om utviklingsveiledere har blitt brukt i andre prosesser i kommunen enn i selve forsøket. *Riktig retning* og *sannsynlig levedyktighet* i forhold til endringene er dermed de grove suksesskriteriene vi bruker.

3.3 Evalueringsdesign og datamateriale

3.3.1 Evalueringsdesign

Problemstillingene refererer til evalueringens innhold, mens evalueringsdesignet referer til evalueringens struktur (Weiss 1972). Designet sier derfor noe om hvordan vi har gjennomført evalueringen og hva som har vært styrende for datainnsamling og rekkefølgen på evalueringsaktivitetene.

Som vi har redegjort for allerede, representerer evalueringen en kombinasjon av prosess- og måloppfyllelsesanalyse – hvor vi tar utgangspunkt i Norsk Kommuneforbunds (NKF) mål for prosjektet og de effekter en ønsket seg i utgangspunktet.

Den beskrivelsen vi i utgangspunktet gjør av innsatsfaktorene (kapittel 2) og rammebetingelsene (kapittel 4) gir innsikt i hva som kan forklare de ulike resultatene eller effektene modellkommunene imellom. Dette gir oss ikke bare mulighet til å sammenlikne mål og resultater, men også innsats, rammebetingelser og resultater.

I evalueringen er vi, som det fremkommer i beskrivelsen av analyse-rammen i kapittel 3.1, opptatt av endring over tid. Det sentrale kriteriet for å vurdere måloppnåelse er om forholdene i kommunene har bedret seg som en følge av forsøket – *økt kompetanse, større effektivitet, bedre kvalitet på tjenester etc.* For å analysere endring burde det vært gjort en før-undersøkelse i kommunene, før tiltakene ble iverksatt.¹⁰ Dette har vi ikke hatt mulighet til å gjøre, men vi har håndtert endringsspørsmålet ved å spørre aktørene om endring i

¹⁰ Sørums kommune har vært inne på dette, se ”Modellkommuneprosjektet i Sørums kommune”. Delrapport 4 (1.9.2000), der det blir påpekt at manglende kartlegging av hvor kommunen stod før Modellkommuneprosjektet ble satt i gang er en svakhet ved prosjektet.

etterkant. I tillegg er foreliggende undersøkelser og dokumentasjon fra kommunene benyttet.

Det hovedgrepet vi har valgt er å analysere nå-situasjonen – og altså i den grad det har vært mulig, sammenlikne før- og nå-situasjonen – med utgangspunkt i noen resultatindikatorer. Utgangspunktet for valg av indikatorer har vært aktuell organisasjonsteori om læringsprosesser og prinsippal-agentteori, slik dette framkommer i kapittel 3.1.

Et viktig og vanskelig spørsmål er hvordan vi med rimelig sikkerhet kan hevde at resultatene vi registrerer skyldes forsøket, og ikke andre bakenforliggende faktorer. Dette er en generelt metodisk utfordring i de fleste evalueringer, og kan aldri imøtekommes fullt ut. Evalueringen bygger i stor grad på involverte aktørers oppfatninger av sammenhengen mellom årsak og virkning. Faren med det er selvsagt at forsøkets ”eiere” vil overvurdere de positive effektene av forsøket. Derfor har vi i tillegg lagt vekt på å kartlegge andre faktorer som kan ha påvirket de resultatene av forsøket som vi etterspør. Konkret vurderer vi kommuneøkonomi, politisk sammensetning i kommunestyret og konfliktnivå og parallelle endringsprosesser i kommunene (se kapittel 4). I analysen tas det høyde for at disse, i tillegg til og i samspill med Modellkommuneforsøket, kan ha hatt betydning for de resultatene som registreres.

Til grunn for evalueringen av Modellkommuneforsøket ligger et omfattende datamateriale. Materialet er fremskaffet i tre faser, i tidsrommet juni-desember 2002.¹¹ I det videre skal vi redegjøre for dette.

3.3.2 Foranalysen

Denne fasen varte fra juni til august 2002 og omfattet alle tre forsøkskommunene. Foranalysen ble innledet med dokumentstudier. Forsøkskommunene, KR D og KS skaffet til veie referater fra møter i kommunenes respektive MKF-styringsgrupper og –arbeidsutvalg; plandokumentasjon, eksisterende evalueringer, andre interne rapporter, korrespondanse mellom kommunene og KR D/KS, kommunens interne informasjonsmateriell med mer.

I tillegg til skriftlige kilder som dokumenter, underveisrapporter og sluttrapport fra forsøkene, har vi deltatt på avslutningskonferansen for

¹¹ For Porsgrunn kommunes vedkommende avsluttes datainnsamlingen først i april 2003.

Modellkommuneforsøket i Steinkjer 10-11. juni 2002 og på Modellkommunekonferanse i Porsgrunn 22. oktober 2002.

Dokumentstudiene danner grunnlaget for de innledende gruppeintervjuer. I hver av kommunene ble det gjennomført to gruppeintervjuer. Den ene gruppen besto av kommunale ledere, som rådmann, ordfører og sektorledere. Den andre besto av ansatte som hadde vært direkte involvert i kommunens Modellkommuneforsøk, som prosjektleder, representanter fra styringsgruppen og arbeidsgruppen, lokale fagforeningsledere og utviklingsveiledere. Se Vedlegg 1 for en redegjørelse for hvilke personer som ble intervjuet. Intervjuene tok opp temaene: Bakgrunnen for kommunens deltakelse i Modellkommuneforsøket, kompetanseheving, trivsel, utviklingsveiledere, erfaringer med forsøkets arbeidsform og vurderinger av hvor vidt kommunen oppnådde sine målsetninger med forsøket. Intervjuguiden vi brukte er dokumentert i delrapportene fra de tre kommunene.

3.3.3 Dybdestudier av konkrete prosjekter

Denne fasen varte fra august til oktober 2000, og omfatter kun kommunene Sørumsund og Steinkjer. Valget av delprosjekter ble gjort dels på basis av funn i første fase av evalueringen, og dels ut fra samtaler med kontaktpersonene i kommunene. Valget ble også lagt fram for Nasjonal referansegruppe for Modellkommuneforsøket,¹² i møte 27. august 2002.

Fire utvalgs-kriterier ble lagt til grunn. For det første skulle prosjekter fra alle de tre ”tunge” sektorene være representert; pleie og omsorg, skole og barnehage og teknisk. For det andre var det et ønske om å se på ett (etter kommunenes egne vurderinger) vellykket og ett mindre vellykket prosjekt innenfor hver av sektorene. Prosjektene skulle for det tredje ha en viss størrelse eller betydning; og for det fjerde en viss politisk aktualitet. Dette ga et utvalg på seks prosjekter i hver kommune. Tre gruppeintervjuer ble da gjennomført i hver kommune, ett for hver sektor. Hver gruppe besto av ansatte med erfaringer fra både ”vellykkede” og ”mindre vellykkede” prosjekter.

I tillegg ble det i hver kommune gjennomført et gruppeintervju med brukere av kommunale tjenester. Kommunene var behjelpelige med å finne fram til brukere som kunne delta i gruppeintervjuet. Brukerne ble valgt ut fra tilknytning til enkeltprosjekter.

¹² Se omtale av denne i forordet.

Tabell 3.2 *Valg av prosjekter til dybdestudiene/fokusgruppene i kommunene*

	Sørum		Steinkjer	
	<i>Vellykket</i>	<i>Mindre vellykket</i>	<i>Vellykket</i>	<i>Mindre vellykket</i>
Pleie/ Omsorg	Samhandling og koordinering i hjemmetjenesten	Jobbrotasjon pleie- og omsorg	Fleksibel turnus – Strandveien	Sentral- kjøkken
Skole/ Barnehage	Barnehageprosjektet	Sørum skole – bedre aktivitetstilbud SFO	Kvalitet i skolen – Egge ungdomsskole	
Teknisk/ Utvikling	Byggesaks-tjenesten	Drift og vedlikehold	Effektiv innsamling – renovasjon	Renhold i kommunen
Tverr-etatlig				Meglings-tjenesten

I Sørum besto brukergruppen av brukere fra helse- og sosialsektoren og skole/barnehagesektoren. Steinkjers brukergruppe besto av brukere fra Strandveien bofellesskap og Egge ungdomsskole.

Fokusgruppeintervjuene dreide seg om tre forhold: Positive erfaringer, negative erfaringer og hva man ville ha gjort annerledes. Intervjuene ble gjennomført ved hjelp av en metode for strukturert samarbeid i grupper. Dette er en arbeidsmetode for å disiplinere gruppelemmene slik at ingen kan overkjøre noen i kraft av sin posisjon eller personlighet. Metoden er mer utførlig beskrevet i delrapportene fra den enkelte kommune.

3.3.4 Medarbeiderundersøkelse og økonomisk analyse

Denne fasen varte fra oktober til november 2002, og omfatter kun Steinkjer og Sørum.

Medarbeiderundersøkelsen var en spørreskjemabasert undersøkelse som gikk ut til et bredt utvalg ansatte i hver av kommunene. Skjemaet besto i tillegg til bakgrunnsspørsmål av spørsmål knyttet til organisatorisk læringsevne, individuell læringsevne og trivsel. I tillegg inneholdt skjemaet en rekke spørsmål som skulle besvares kun av personer som hadde deltatt i arbeid med konkrete delprosjekter i Modellkom

muneforsøket. Spørreskjemaet er vedlagt delrapportene fra den enkelte kommune.

Spørreskjemaet ble sendt fra oss til vår kontaktperson i kommunen, og deretter via virksomhetsledere til de enkelte informantene innenfor hver virksomhet. Vi hadde på forhånd valgt ut de aktuelle virksomhetene slik at de skulle inkludere virksomheter både med og uten forsøk. Virksomhetsleder registrerte antall skjema som ble sendt ut, og var behjelpelig med purring.

I Sørumsdal kom det inn i alt 412 svar, noe som utgjør en svarprosent på nesten 90. I Steinkjer ble det sendt spørreskjema til 314 personer, hvorav 243 besvarte. Det gir en svarprosent på 77. Svarprosenten er svært god, spesielt gjelder dette for Sørumsdal kommune.

Økonomianalysen

I kapittel 3.1.5 redegjorde vi for hvordan vi vil drøfte om Modellkommuneforsøket gir grunnlag for *økt økonomisk effektivitet*, samt om forsøket reelt sett kan sies å ha ført til slik effektivitet. For å undersøke disse to forholdene har vi:

- Utnyttet resultatene fra medarbeiderundersøkelsen, som bl.a. tar for seg hvordan kommunene eventuelt er blitt flinkere til å fange opp og å gjøre bruk av de ansattes ideer til forbedring og utvikling. Dermed om de ansatte faktisk har ideer om hvordan ting kan gjøres bedre, og at de vil og tør fremme disse ideene. Hvis slike arenaer er etablert, er det grunn til å hevde at Modellkommuneforsøket bidrar til å dempe konsekvensene av asymmetrisk informasjon om tjenesteproduksjonen mellom lederne og ansatte i kommunene.
- Sett trivsel i forhold til fraværstall i kommunene
- Kartlagt i hvilken grad kostnadsreduksjon og effektivitet har vært en del av målsettingene for de ulike prosjektene i kommunene.
- Ved hjelp av budsjett og regnskapstall for utvalgte prosjekter analysert om kommunen har fått en mer effektiv produksjon av tjenestetilbudet. For å ta hensyn til at investeringskostnadene løper over flere år vil vi neddiskontere alle kostnader og inntekter med 7 prosent kalkulasjonsrente.¹³

¹³ Neddiskonteringen omregner alle kostnads- og inntektsstrømmer til dagens kroneverdi, dvs. 2002 kr. Med en kalkulasjonsrente på 7 prosent tar vi hensyn til at kommunen skal avkastning på investeringene, samt en risikopremie for å ta hensyn til usikkerheten i prosjektet. Regelen er at jo større usikkerhet det er om framtidens kostnader og inntektsstrømmer, desto høyere risikopremie og dermed kalkulasjonspremie.

-
- Kartlagt transaksjonskostnadene kommunene har hatt i forbindelse med forsøket. Dvs. kostnader til frikjøp av ansatte, opplæring og bruk av utviklingsveiledere, etc.

Sammenlikningen av konkurranseutsetting og Modellkommune-metodikken bygger på tidligere utført arbeid (se kapittel 6).

3.3.5 Vurdering av anvendt metode

Evalueringsarbeidet hviler på mange ulike metoder for datainn-samling, som på forskjellig måte har bidratt til å gi nyttig informasjon for arbeidet vårt. Skriftlige kilder har vært grunnleggende gjennom hele arbeidet, dette gjelder materiell både fra kommunene og fra NKF. Kommunene har på en grundig og god måte dokumentert prosessene i Modellkommuneforsøket, og de ulike delforsøkene. Gjennom egne sluttrapporter fra de fleste delforsøkene, og gjennom underveis-rapporter og sluttrapport fra Modellkommuneforsøket har vi kunnet følge utviklingen. Sammen med intervjuer med nøkkelpersoner i kommunen og hos veilederne IMTEC, samt hos NKF, har dette gitt både nyttig og grundig informasjon.

I datainnsamlingen har vi brukt flere former for intervju: Enkelt-intervjuer, gruppeintervjuer og såkalte fokusgrupper. Den sistnevnte intervjuformen er presentert tidligere i dette kapitlet, punkt 3.2.2. Intervju med enkeltaktører har i dette arbeidet vært svært viktig, ikke minst for å få fram kunnskap om ulike prosesser i forsøket, både når det gjelder forsøket i helhet, og når det gjelder detaljer innen forsøket. Dybdeintervjuene vi gjennomførte med to ulike grupper – ledelse og andre involverte aktører i forsøket – fungerte godt på den måten at intervjuene også ble en samtale mellom intervjuobjektene, og ga mulighet til refleksjon over forsøket, noe som ga nyttig informasjon for oss. Det vi opplevde som minus ved disse gruppeintervjuene var at noen informanter dominerte mer enn andre. Det var slik en fare for at ikke alle skulle få slippe til med det man har av opplysninger, tanker og vurderinger omkring temaet. Dette var imidlertid ikke noe stort problem i denne sammenhengen, og en mild form for styring lot alle komme til orde.

Fokusgruppe-metoden med sine regler for samhandling har ikke dette problemet, her innebærer teknikken at alle komme til orde, og ingen bli avbrutt. Fordelen med denne intervjuformen er dermed poengtert informasjon, det vil si klare svar på spørsmålene som stilles. Som redegjort for i kapittel 3.2.2. gikk spørsmålene på hva som var positivt

og negativt ved delforsøkene man kjente til, og hva som kunne ha gjort annerledes. Det som likevel er en mangel med denne metoden er at vi ikke får vite spesielt mye omkring informantenes vurderinger av delforsøket, hva som har skjedd og som danner bakgrunnen for de opplysningene vi får. Etter å ha gjennomført intervjuene i Sørum, prøvde vi å bøte på dette i Steinkjer ved å innlede fokusgruppene med at en representant for hver av to deltakende delforsøk presenterte sitt forsøk for resten av gruppen. Dette fungerte svært godt, både i forhold til oss som informasjonsinnsamlere, og i forhold til resten av gruppen – der langt fra alle kjente til det forsøket de selv ikke hadde deltatt i.

En annen mangel ved fokusgruppene går ikke på selve metoden, men på oppmøtet. I utgangspunktet ønsket vi oss ti deltakere i hver gruppe, og dette ble tatt hensyn til av kommunen som stod for det praktiske med å samle sammen deltakerne. Det reelle antall deltakere framkommer i Vedlegg 1. Som det vises der ble ikke alle gruppene like store, fordi uforutsette forhold gjorde oppmøte vanskelig. Dette gjelder særlig brukergruppen, som dessverre i begge kommuner hadde for få deltakere til at vi fullt ut kan nyttiggjøre oss den informasjonen de ga.

Medarbeiderundersøkelsen ble gjennomført som en spørreundersøkelse, der praktisk gjennomføring ble administrert av kommunen på en meget tilfredsstillende måte. Dette krevde stor innsats fra kommunen. Medarbeiderundersøkelsen ble gjennomført på en måte som sikret oss en høy svarprosent.

Et spørsmål som også må stilles her går ikke på metodebruk, men på tidspunktet for å evaluere. Dette spørsmålet kan stilles alle evalueringer, og går på om det er riktig å evaluere og måle effekter av et tiltak akkurat når tiltaket er avsluttet, slik det er i Steinkjer kommune, eller om man bør vente litt, slik som for Sørum. Alternativt om vi burde ha ventet like lenge for Steinkjers del som det har gått etter at Sørum avsluttet sitt forsøk. Er det akkurat nå vi kan se optimale effekter av Modellkommuneforsøket, eller ville det vært bedre å gå inn med evaluering om for eksempel tre år og fem år for å se om endringene er levedyktige? Å evaluere nå er uansett viktig for å dokumentere status ved prosjektslutt, slik vil vi også ha et godt grunnlag ved eventuelle senere evalueringer. Dette er ikke opp til oss å avgjøre, men vi stiller spørsmålet ved om ikke et forsøk som i så sterk grad som dette vektlegger endring og utvikling i organisasjonen også bør følges opp med en evaluering om noen år. En slik evaluering bør da fokusere på levedyktigheten av endringene, eller sagt med andre ord, i hvilken grad har disse endringene blitt institusjonalisert og en daglig del av kommunenes praksis?

4 Sentrale rammebetingelser

4.1 De tre modellkommunene

Sørum kommune ligger i Akershus fylkeskommune og er den minste av de tre forsøkskommunene, med 12.300 innbyggere.¹⁴ Steinkjer kommune er den mest folkerike kommunen i Nord-Trøndelag fylke, med et innbyggertall på 20 483 pr. 31.12.2001 Porsgrunn kommune i Telemark er den desidert største av forsøkskommunene, med i underkant av 33.200 innbyggere.

Porsgrunn er en bykommune. 94 prosent av befolkningen bor i tettbygde strøk, mot henholdsvis 72 og 62 for Sørum og Steinkjer. Sørum og Porsgrunn har hatt betydelig befolkningsvekst de siste ti årene (med henholdsvis 975 og 1.900 for Sørum og Porsgrunn), mens Steinkjer i samme tidsrom har hatt folketallsnedgang. Sørum er en industri- og primærnæringskommune. Porsgrunn har tradisjonelt vært, og er fortsatt preget av industri. Steinkjer er fylkeshovedsted for Nord-Trøndelag, og et skole- og handelssenter, noe som også preger næringslivet i kommunen, samstundes som kommunen er landets nest største landbrukskommune.

Sørum kommune har ca. 800 ansatte, som fordeler seg på 640 årsverk. Steinkjer kommune har 1478 ansatte og 1085 årsverk. Antall årsverk i Porsgrunn kommune er 1954 fordelt på i alt 2545 ansatte.

4.2 Økonomiske rammebetingelser

Med rammebetingelser menes i vid forstand de forhold i kommunene som har hatt innflytelse på forsøkets oppstart, gang og resultater. Vi fokuserer her på rammebetingelser av henholdsvis økonomisk og politisk art, samt forholdet til øvrige endringsprosesser i forsøket. Som

¹⁴ Utskrift fra SSBs folketelling 2001.

i de fleste større endringsprosesser, er dette rammebetingelser som i noen grad endrer seg underveis i perioden.

4.2.1 Kommunenes økonomi under Modellkommuneforsøket

Sørum

Sørum er i KOSTRA – gruppe 8, som består av 49 kommuner som er mellomstore¹⁵ med lave bundne kostnader pr innbygger og middels frie inntekter. For Sørum er brutto driftsresultat¹⁶ i prosent av driftsinntektene i 2000 noe bedre enn gjennomsnittet i gruppe 8, og gjennomsnittet av Sørum og kommunene Fet, Rælingen, Enebakk og Nittedal. For 2001 er dette snudd for Sørum.

For indikatoren netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene, er Sørum best i 2000. I 2001 er bildet snudd og situasjonen er negativ for Sørum. Det betyr at kommunen på sikt vil ha liten evne til å bruke egne midler til finansiering av investeringer.

For indikatoren overskudd før lån og avsetninger i prosent av driftsinntektene, er Sørum eneste kommune med positiv indikator i 2000. I 2001 er den noe mindre negativ enn med gjennomsnittet i Akershus og gjennomsnittet av Sørum, Fet, Rælingen, Enebakk og Nittedal kommune. Gjennomsnittet i gruppe 8 er dårligere enn i de andre kommunene. Siden indikatoren er negativ vil kommunene over tid få en økning i nettogjelden.

For indikatoren langsiktig gjeld i prosent av driftsinntektene er igjen Sørum på nivå med gjennomsnittet i Akershus og gjennomsnittet av Sørum, Fet, Rælingen, Enebakk og Nittedal. I 2001 er bildet forverret for alle kommuner. Sammenlignet med gruppe 8 er resultatet for Sørum noe dårligere. Indikatoren viser langsiktig gjeldsbelastning i forhold til driftsinntektene. Siden indikatoren i 2001 er positiv vil kommunene over tid få en økning i gjeldsbelastningen.

Dette viser i sum at Sørum kommune i 2000-2001 ikke fikk bedret sin finansielle situasjon, også sammenlignet med gjennomsnittet i andre sammenlignbare kommuner.

¹⁵ Mellom 5.000-19.999 innbyggere

¹⁶ Differansen mellom brutto driftsinntekter og brutto driftsutgifter i prosent av driftsinntektene

Steinkjer

Steinkjer kommune hadde ikke spesielt dårlig økonomi i 1999, da Modellkommuneforsøket startet i kommunen. I SSBs KOSTRA-gruppe 13,¹⁷ som består av de 36 største kommunene i landet utenom de fire største byene, var Steinkjer i 2000 blant den halvparten av kommunene med minst samlet lån. Til sammenlikning hadde den andre Modellkommunen som er plassert i samme KOSTRA-gruppe, Porsgrunn, over fem ganger så høyt samlet lån. På en annen indikator på kommunal økonomi, netto driftsresultat, hadde Steinkjer samme år det sjette dårligste resultatet i gruppen. Tilsvarende tall fra 1992 indikerer at Steinkjer økonomiske situasjon bedret seg i forhold til sammenlikningskommunene gjennom 1990-tallet. Da lå nemlig kommunen som fjerde dårligste kommune når det gjelder netto driftsresultat, men hadde mindre samlet lån enn i 2000. Låneopptaket vokste mye for kommunene i denne gruppen gjennom 90-tallet, slik at relativt i gruppen lå Steinkjer bedre an i 2000 enn i 1992, til tross for økt låneopptak i Steinkjer kommune.

Kommuneledelsen betegner ikke Steinkjers økonomiske situasjon som kritisk i disse årene, selv om kommunen på grunn av flere tap av arbeidsplasser hadde måttet tåle omstillinger.¹⁸

Porsgrunn

Porsgrunn kommune hadde generelt dårlig økonomi på det tidspunkt da Modellkommuneforsøket startet i 2000. I SSBs KOSTRA-gruppe 13, som består av de 36 største kommunene i landet utenom de fire største byene, var Porsgrunn i 2000 den kommunen med nest høyest samlet lån. På en annen indikator på kommunal økonomi, netto driftsresultat, hadde Porsgrunn samme år det femte dårligste resultatet i gruppen. Tilsvarende tall fra 1992 indikerer at Porsgrunns økonomiske situasjon forverret seg gjennom 1990-tallet. Da lå kommunen midt i gruppen både når det gjaldt samlede lån og netto driftsresultat. En ytterligere indikator på kommunens vanskelige økonomiske situasjon er det at Porsgrunn står på Kommunal- og regionaldepartementets liste over kommuner under statlig administrasjon, eller ”kommuner som er satt under betinget godkjenning og kontroll”¹⁹. I november 2002 var Porsgrunn en av i alt 80 kommuner på denne listen.

¹⁷ www.ssb.no

¹⁸ Intervju ST-9

¹⁹ For kommuner som er oppført i registeret, er følgende vedtak ikke gyldig før de er godkjent av departementet (fylkesmannen): Vedtak om opptak av

Sørum og Steinkjer hadde ved forsøksstart rimelig god økonomi, men for begge kommuner har situasjonen endret seg. Sørum vil få økning i nettogjeld og kommunen vil på sikt ha liten evne til å bruke egne midler til finansiering av investeringer. Steinkjer opplever økende låneopptak og dårligere driftsresultat. Porsgrunn har gjennom hele forsøksperioden hatt dårlig kommuneøkonomi.

4.3 Politiske rammebetingelser

Sørum kommune er ledet av en ordfører fra Arbeiderpartiet, og i et samarbeid med Senterpartiet, Kristelig folkeparti og SV. Kommunestyret har 35 representanter, og hvert av de seks innstillingsutvalgene har 9 representanter. Fra 1.4.96 ble det innført ny modell for politisk og administrativ organisering. Etter omorganiseringen ble det innført seks innstillingsutvalg som har selvstendig innstillingsrett til kommunestyret. Innstillingsutvalgene er innenfor oppvekst, pleie/helse/sosial, miljø/utvikling, kultur, økonomi og administrasjon. Økonomiutvalget har formannskapsfunksjon etter kommuneloven.

Politisk er Steinkjer kommune organisert etter hovedutvalgsmodellen, med følgende utvalg: Hovedutvalg for naturforvaltning og kultur, hovedutvalg for teknisk sektor, hovedutvalg for helsevern og sosial omsorg og hovedutvalg for oppvekst. I perioden 1999-2003 har Arbeiderpartiet og Høyre henholdsvis ordfører og varaordfører. Arbeiderpartiet er den største grupperingen i kommunestyret, som teller 51 representanter. Administrativt er kommunen strukturert etter sektorprinsippet, og har tre etater; utvikling, helse og sosial og oppvekst.

Den politiske konstellasjonen i Porsgrunn kommune har vært den samme under hele Modellkommuneforsøket. Bystyret har 49 representanter, med Arbeiderpartiet som største parti og med ordfører i inneværende valgperiode. KrF har varaordfører.

Sørum administrativ struktur følger i dag funksjonsprinsippet, mens Steinkjer og Porsgrunn følger sektorprinsippet

lån og vedtak om leie av bygninger, anlegg, og varige driftsmidler som kan påføre kommuner eller fylkeskommunen utgifter utover de fire neste budsjettår. For kommuner som er oppført, skal departementet (fylkesmannen) også lovlighetskontrollere kommunestyrets budsjettvedtak. Kommuner som inngår kontrakter som krever godkjenning skal orientere sine medkontra-henter om at de er satt under betinget godkjenning og kontroll. (Kilde: <http://odin.dep.no/krd/norsk/databaser/kontrollregister/>).

Første gang Sørum kommune behandlet spørsmålet om kommunen skulle bli modellkommune ble dette avvist med knapt flertall. Etter hvert endret holdningene hos de politiske partiene som var motstandere av forsøket. Nytt kommunestyrevalg bidro til flertall for å gå inn i forsøket. Selv om det på politisk nivå var en viss frykt for konkurranseutsetting, så var ikke dette et motiv for at de ansatte støttet Modellkommuneforsøket. Konkurranseutsetting ble i liten grad et tema underveis i forsøket.

I Steinkjer har holdningen til Modellkommuneforsøket vært klart positiv i løpet av forsøksperioden, og kommunen har hatt et godt fundament å bygge på. Det var bred politisk enighet om deltakelse, og forsøket var bredt forankret i administrasjonen.²⁰ Forsøksledelsen kan bare vise til en enkeltstående konflikt rundt forsøket, og det gjelder det som fagforeningene oppfattet som et brudd på overenskomsten om ikke-konkurranseutsetting i løpet forsøksperioden.²¹ Da kommunestyret i november 2001 vedtok konkurranseutsetting av tjenester, førte det til kraftig reaksjon fra alle fagforeningene. Etter påvisning av saksbehandlingsfeil endte dette med at saken ble trukket. Hendingen førte til stor blest om Modellkommuneforsøket, og enda sterkere forankring av forsøket i kommunen. Det førte også til et langt mer omfattende samarbeid mellom fagorganisasjonene.

Modellkommuneforsøket i Porsgrunn har vært et kontroversielt politisk tema fra første dag av forsøket, og diskusjonen om alternative virkemiddel, som konkurranseutsetting, har vært levende i kommunen hele perioden. Diskusjonen går på om Modellkommuneforsøket skal få sjansen til å vise at det er et alternativ til konkurranseutsetting, og bystyret har hvert år vedtatt krav om betydelige og synlige innsparinger som følge av forsøket, drøyt 1,3 millioner kroner for 2002. Per oktober 2002, et halvt år før forsøket avsluttes, er det betydelig uenighet mellom de politiske fløyene om hvor vidt Modellkommuneforsøket er en god utviklingsstrategi for kommunen.

Mens det var relativ stor politisk ro rundt forsøkene i Sørum og Steinkjer, har det motsette vært tilfelle for Porsgrunn. Forsøket i Porsgrunn har i tillegg hatt krav om tallfestede økonomiske innsparinger.

²⁰ Jfr. Delrapport 010699-010800.

²¹ Møtebok Steinkjer kommunestyre 24. mars 1999, sak 26 med vedlegg, blant annet brev fra Norsk kommuneforbund med innbydelse om deltakelse i forsøket, og med premisser for deltakelse.

4.4 Parallele endringsprosesser

Sørum fremstår som en aktiv reformkommune ved at flere utviklings- og omstillingsprosjekter har blitt iverksatt de senere årene. De administrative endringene som ble innført i forbindelse med omorganiseringen i 1995 var i hovedsak en flatere struktur med færre ledere. I tillegg til den politiske og administrative omorganisering som ble gjennomført i 1995, har Sørum kommune iverksatt flere utviklingsverktøy som rulleres jevnlig. De nye systemene har lagt opp til økt brukerfokus og resultatrettet oppfølging. Hele kommuneorganisasjonen har blitt trekt med i implementeringen av nye systemer.

Det overordnede styringsverktøyet i Sørum kommune er ”det fullstendige balanseregnskapet” (FBR).²² Sørum har vært en aktiv bruker av ulike lederprogrammer, både i samarbeid med Kommunenes sentralforbund og andre. Lederutviklingen er fortsatt vektlagt på alle nivåer. Høsten 2000 deltok kommunens ledere på et kurs i regi av Kommunenes sentralforbund, kalt Jazz endringsledelse. Etter en pilot med eksterne konsulenter ble kurset gjennomført av kommunale medarbeidere, hvorav den ene var forsøksleder/prosjektkoordinator. Dette kurset dreide seg om endringsledelse, med fokus på prosessledelse. Sørum har videre innført flere nye utviklingsverktøy, som forslagsordning for medarbeiderne, klageordning for innbyggere og brukere og arbeidsmål.

Steinkjer kommune har opp gjennom årene medvirket i flere omfattende utviklingstiltak, og var slikt sett ikke nybegynnere i forhold til det å omstille organisasjonen da Modellkommuneforsøket ble aktuelt. Kommunen var heller ikke ukjent for NKF i forhold til utviklingsprosjekt. Da Modellkommuneforsøket startet var kommunen en av seks deltakere²³ i Næringsdepartementets prosjekt ”Næringsvennlige kommuner”. Prosjektet var treårig og ble avsluttet høsten 2000.

Samme året ble Steinkjer ”omstillingskommune” og fikk ekstra statlige og fylkeskommunale midler til å drive næringsarbeid. Steinkjer fikk omstillingsstatus ut fra problemer i næringslivet i kommunen, og har status som omstillingskommune fram til 2006.²⁴

²² Se ellers evalueringsrapporten fra Sørum for mer informasjon her.

²³ De andre kommunene som var med i dette prosjektet var Bodø, Vefsn, Sund, Tønsberg og Bø i Telemark.

²⁴ Intervju ST-9.

Steinkjer kommune gjennomførte høsten 2001 administrativ omorganisering av kommunen. Nyordningen ble iverksatt våren 2002. Denne omorganiseringen hadde ingenting direkte med Modellkommuneforsøket å gjøre, annet enn at utviklingsveiledere og arbeidsmåter lært gjennom forsøket ble brukt i omorganiseringsprosessen.

Foruten endringsprosessene ”**Prosjekt Porsgrunn 2003 - Omstilling**” og **Handlingsplanens ”Satsningsområde Effektiv drift**”, deltar Porsgrunn i et regionalt ”**Nettverk for fornyelse og effektivisering**”.²⁵ Dette er et prosjekt Kommunenes Sentralforbund driver, og som fokuserer på systematiske sammenligninger av kvaliteten på kommunenes tjenesteyting, såkalt benchmarking. Kommunen ser på dette som utvidelse av Modellkommuneforsøkets opprinnelige strategi,²⁶ og mener dette er nødvendig, ettersom ”Modellkommuneforsøket i sin opprinnelige form neppe er tilstrekkelig til å representere et helhetlig alternativ til privatisering.”

Det vi ser er at alle kommunene har tradisjon for endring, og at Modellkommuneforsøket ikke er det første vesentlige forsøket som kommunene deltar i.

De tre kommunene har valgt noe ulik strategi i forhold til å la Modellkommuneforsøket være et forsøk for seg selv, eller slå det sammen med andre prosjekter og forsøk i kommunen. Her skiller Steinkjer seg ut, med å la forsøket være et forsøk i seg selv, og koblet ikke forsøket til andre endringsprosesser i kommunen.

Sørum valgte å putte alt som kunnes under ”Modellkommunehatten.” Slik er det ikke praktisk mulig å trekke et skille mellom prosjekter som er en direkte konsekvens av forsøket og andre omstillingstiltak i kommunen.

Porsgrunn har et uavklart forhold mellom Modellkommuneforsøket og andre omstillingsprosjekt i kommunen, som ”Prosjekt Porsgrunn 2003 - Omstilling” og Handlingsplanens ”Satsningsområde Effektiv drift”. Etter krav fra Administrasjonsutvalget ble det forutsatt i Prosjektplanen fra april 2000 at Modellkommuneforsøket skulle ”integreres med” det to øvrige utviklingsløpene. Det vil i praksis si at Modellkommuneforsøket skal være en felles overbygning over omstillingsarbeidet i Porsgrunn kommune. Hva som konkret ligger i dette, er noe uklart.

²⁵ Dette vil bli mer omtalt i Porsgrunn-rapporten.

²⁶ Temamelding for Modellkommuneforsøket/ Effektiv drift 2000-2001, Porsgrunn kommune

5 Har NKF nådd sine mål med Modellkommuneforsøket?

Som vi har redegjort for innledningsvis er hovedproblemstillingen i evalueringen av Modellkommuneforsøket å belyse grad av mål-oppnåelse i de tre forsøkskommunene. Porsgrunn kommune omfattes imidlertid kun delvis av rapporten da evalueringen der ikke slutføres før 1. juni 2003.

Rapporten konkretiserer hovedproblemstillingen i seks delproblemstillinger. De fire første dreier seg om henholdsvis kompetanseheving (kapittel 5.1), medarbeidertrivsel (kapittel 5.2), utviklingsveiledernes rolle (kapittel 5.3) og Modellkommuneforsøkets arbeidsform med trepartssamarbeid og konsensus (kapittel 5.4). Dette er viktige mål i seg selv, og blir primært drøftet som sådan. Men de vurderes også opp mot deres bidrag til økt ressurseffektivitet (kapittel 5.5) og bedret kvalitet på kommunens tjenesteyting (kapittel 5.6).

5.1 Kompetanseheving

Som redegjort for i kapittel 3.1 forstår vi kompetanseheving som evne til individuell medvirkning og medansvar, samt økt evne til organisatorisk og individuell læring.

5.1.1 Individuell læringskompetanse

Denne formen for kompetanse omfatter den enkelte ansattes personlige evner og holdninger til det å lære. Typiske elementer i læringskompetanse kan være initiativ, kreativitet, nysgjerrighet og vilje til å ”vokse” med oppgavene. I tråd med dette vil indikatorene vi fokusere på være slik som iderikdom eller prosjektinitiativ fra de ansatte, og ansattes holdninger til det å fremme forbedringsideer.

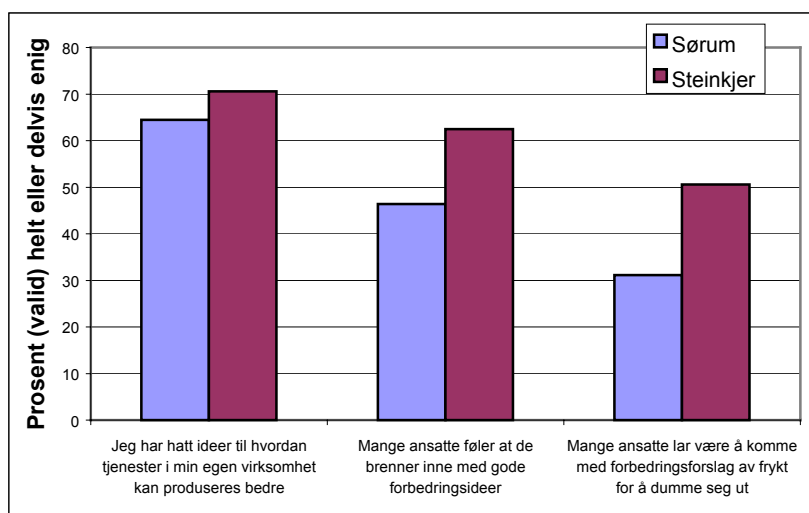
En klar indikasjon på initiativ og engasjement, og slik på individets evne til å lære er mengden av prosjektinitiativer og ideer Modellkommuneforsøket har frembrakt fra de ansatte. Dokumentasjonen på dette foreligger i Vedlegg 2.

I Sørums kommuner omfatter forsøket 33 delforsøk. Av disse er 26 delforsøk organisert etter prinsippene for Modellkommuneforsøket, men ut fra at vi for denne kommunen har klassifisert delforsøkene ut fra om de var organisert med arbeidsgrupper slik det skulle i Modellkommuneforsøket, vet vi her ikke om ideene kommer fra underordnede eller ledere. Steinkjer fikk overoppfyllt planlagt "kvote" for delforsøk, som i utgangspunktet var satt til 20. Likevel var det først i slutfasen av forsøket at ideene kom lett. Forsøksledelsen, kommuneledelsen og fagforeningene måtte arbeide med å få fram ideen i startfasen. Nitten av de 26 delforsøkene i Steinkjer ble initiert etter ide fra underordnede. I Porsgrunn er tilsvarende tall 19 av 37. Totalt er det kommet 75 prosjektideer knyttet til Modellkommuneforsøket, hvorav 42 ble konkretisert så langt at de lot seg fremme som prosjektforslag for Arbeidsutvalget. Sammenliknet med de to øvrige forsøkskommunene er dette en svært høy aktivitet. Selv med stort innslag av ideer fra ledernivået, har likevel de ansatte i Porsgrunn kommet med mange ideer, i og med at samlet antall er betydelig høyere enn i de to andre kommunene.

Og med disse lokale variasjonene så er konklusjonen at Modellkommuneforsøket har bidratt til individuell læringskompetanse gjennom å aktivisere de ansatte i arbeidet med å komme med ideer til forbedring av kommunale tjenester. Alle tre kommunene fikk fram mange ideer, og alle tre måtte gjøre innsats for å få ansatte til å komme med ideer. Likevel har forsøket trolig bidratt mer til individuell læringskompetanse i Steinkjer og Sørums kommuner enn i Porsgrunn, fordi ansatte i større grad fikk dominere fasen med idemyldring enn hva tilfellet var i Porsgrunn.

En annen indikator på individuell læringskompetanse gjelder medarbeidernes (ledelse og øvrige ansattes) vilje og mot til å fremme forbedringsforslag. Vi forsøkte å fange det opp dette i medarbeiderundersøkelsen i Steinkjer og Sørums kommuner. Også her blir det bekreftet at iderikdommen hos de ansatte er stor, og noe større i Steinkjer enn i Sørums kommuner. Når 70 prosent av medarbeiderne i Steinkjer, og noe mindre i Sørums kommuner, som har svart på spørsmålet sier at de har hatt ideer til forbedring av tjenester i egen virksomhet, er dette langt flere enn de som i praksis har levert inn ideer i Modellkommuneforsøket. Vi kan slik konkludere også her at ansatte i de to forsøkskommunene ikke mangler ideer til forbedringsforslag..

Figur 5.1 Medarbeidernes vurdering av egen læringskompetanse.



Sammenlikning mellom Sørum og Steinkjer

Samtidig er følelsen av å brenne inne med gode ideer betydelig større blant medarbeiderne i Steinkjer enn i Sørum.

Flere i Steinkjer kommune enn i Sørum lar være å komme med forslag til forbedringer av frykt for å dumme seg ut. Frykt for å dumme seg ut kan ha å gjøre med at man føler seg utrygg i forhold til ledelsen, eller i forhold til kolleger, og det kan ha å gjøre med at man ikke har tilstrekkelig mot til å tørre å lansere egne ideer. Figur 5.6 (se senere) gir et bilde av et godt arbeidsmiljø i begge disse kommunene, med gjensidig tillit mellom ansatte og ledelse. Ut fra dette er det vanskelig å forklare situasjonen med å brenne inne med ideer bare ut fra mellommenneskelige forhold på arbeidsplassen. Vi har ellers ikke tilstrekkelig data for å forklare forholdet som framkommer her.

Ledere og ikke-ledere har noe ulik vurdering av individuell læringskompetanse. Gjennomgående er ledere noe mer optimistiske på dette punktet. Spesielt første påstand om at "jeg har hatt ideer til hvordan tjenester kan produseres bedre" markerer at ledelsen skiller seg ut fra de ansatte. Dette gjelder for begge kommunene, ni av ti av lederne og seks av ti av ansatte var helt eller delvis enig i denne påstanden. Tilsvarende mønster avdekker seg når informantene ble stilt overfor mer "negative" påstander om individuell læringsevne. En mindre

andel av lederne enn av de ansatte var enige i at de ansatte *"brenner inne med gode forbedringsideer"* og at *"mange lar være å komme med forbedringsforslag av frykt for å dumme seg ut"*. Vi ser dette som en indikasjon på at ledelsen har en jobb å gjøre når det gjelder å skape gode forhold for å komme med forbedringsideer. Det er behov for å gjøre medarbeiderne trygge på å komme med ideer til forbedring uten å være redde for å dumme seg ut. Oppslutningen om disse påstandene, og da først og fremst i Steinkjer, tyder på at langt fra alle ansatte føler det enkelt og uproblematisk å komme med forbedringsforslag. I Steinkjer sa seks av ti ikke-involverte i forsøket seg enige i sistnevnte påstand, mot bare fire av ti involverte. Spørsmålet blir om det er de *"tradisjonelt iderike"* og trygge medarbeiderne som har deltatt aktivt i Modellkommuneforsøket, eller om forsøket har påvirket ansattes trygghet, og gjort dem mindre redde for å dumme seg ut. Vi kan ikke avvise noen av disse påstandene her, men kommer tilbake til dette under drøftingen av organisatorisk læringskompetanse. I gruppeintervjuene med prosjektdeltakere og ledelse ble det likevel fremhevet at forsøket engasjerte nye aktører, i alle fall i Steinkjer og Sørumsund.

I Porsgrunn er ikke medarbeiderundersøkelsen gjennomført, slik at datagrunnlaget her er kun informantintervju. Der ga ledergruppen i nn uttrykk for at de håpet initiativene ville komme også fra tidligere inaktive nå når forsøksperioden nærmet seg slutten. Dette er en erfaring som ble gjort i de to andre modellkommunene, det var først et godt stykke ut i forsøksperioden at folk i kommuneorganisasjonen ble klar over forsøket, og så at de selv kunne ta initiativ til forbedringsforslag.

Når det gjelder grad av initiativ fra ansatte kan vi konkludere med tre forhold. Det første er informasjonsspredning. Trolig har ikke alle ansatte kjent godt nok til forsøket. I alle kommunene viste det seg at behovet for informasjon nærmest er grenseløst, og at informasjon var en oppgave forsøksledelsen måtte fokusere på hele tiden. Dette ble vektlagt sterkt i kommunene, særlig i Steinkjer og Sørumsund ble det lagt ned mye arbeid her, både fra fagforeningene, og særlig fra forsøksledelsen. Vi ser da også at innslaget av ideer fra ansatte er prosentvis større i disse to kommunene enn i Porsgrunn.

I Porsgrunn la styringsgruppen noe av skylden for manglende informasjon på fagforeningenes representanter, som de mente ikke i tilstrekkelig grad hadde tatt på seg sin del av ansvaret for informasjonsspredningen. Det ble hevdet at denne manglende ansvarstakingen kunne ha sammenheng med den manglende stabiliteten i arbeidstakerrepresentasjonen i de ledende organene.

En andre forklaringsfaktoren være at terskelen for å fremme forslag ble hevet som følge av byråkratiseringen rundt prosjektinitiering. I Porsgrunn ble det gitt uttrykk for at en vanlig holdning blant enkelte ansatte kunne være ”jeg har en god idé, men jeg er ikke flink nok til å skrive søknader”. Slike holdninger kan likevel ikke forklares ut fra skjemaene for registrering av ideer som alle forsøkskommunene bruker. Skjemaet er enkelt, og har i alle fall ikke blitt framhevet som noe sperre mot å komme med ideer. Men forsøksledelsen har arbeidet for å overbevise deler av ansatte om at det faktisk er enkelt å få registrert ideer til forbedringsforslag i forsøket, og her har alle kommunene gjort en stor jobb, blant annet med å gi hjelp til utfylling av skjemaet for de som ønsket det.

Den tredje forklaringsfaktoren er mellomledernes rolle. Denne problematikken har vist seg noe ulik i de tre kommunene. I Sørumsund var det uenighet om lederens rolle, og de deltok i svært liten grad i forsøket fram til høsten 1999, ut fra tankegangen om at forsøket skulle være medarbeiderstyrt og uten innblanding fra lederne. Etter prosjektseminar samme sommer besluttet styringsgruppen at lederne også kunne delta i prosjektgrupper. Samtidig ble det fokusert på behov for egen prosjektkoordinator og informasjonsmedarbeider for å bedre framdriften i arbeidet. Dette, sammen med blant annet opplæring i endringsledelse ga lederne en revitalisert rolle i forsøket. I Steinkjer var problemet enkelte mellomledere som ikke engasjerte seg nevnt i forsøket. I Porsgrunn var problemet på den ene siden for aktive ledere, i den forstand at en for stor andel av prosjektinitiativene kommer fra ledelsen. På den andre siden var noen av lederne for lite aktive, idet at de ikke har gitt prosjektene nok ”lederstøtte”. I Porsgrunn så enkelte av kommunens ledere på Modellkommuneforsøket som en anledning til å få prosjektmidler.²⁷ Denne muligheten grep de, noe som bidro til å etablere relativt store prosjekter. Det ble hevdet i prosjektgruppen at prosjektmidlene i stor grad har gått med til å sponse iverksetting av allerede politisk vedtatte tiltak. Tilsvarende skjedde ikke i Steinkjer og Sørumsund.

I forhold til indikatorene våre på individuell læringskompetanse kan vi konkludere med at det å få fram ideer til forbedringsforslag fra de ansatte har fungert. Kommunene har fått mange forslag, men det har tatt tid å få disse fram. Dette kan ha med trygghet og mot å gjøre, og det kan ha med organisatoriske forhold å gjøre, slik vi skal se på nedenfor. Konklusjonen er likevel så langt at Modellkommunemetodikken er en egnet måte til å ta ansattes ressurser i form av

²⁷ Intervju PO-1

forbedringsforslag i bruk på. Det gjelder imidlertid å ha tålmodighet og ikke forvente for store endringer raskt.

5.1.2 Organisatorisk læringskompetanse

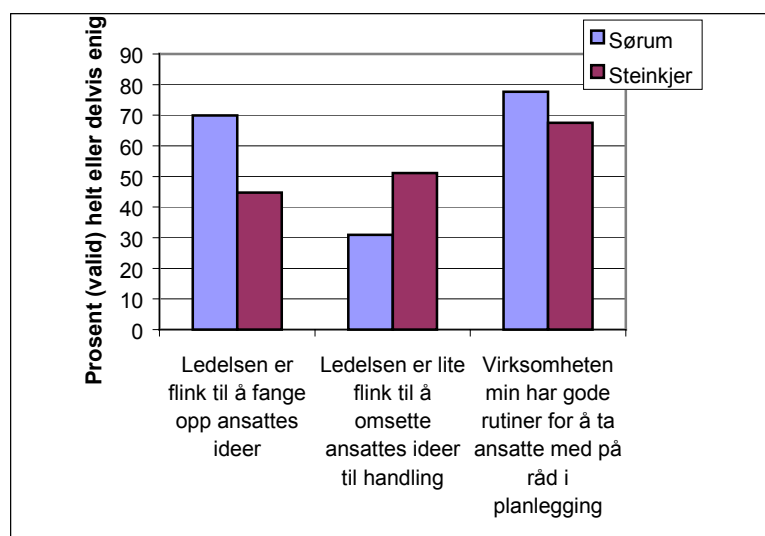
To aspekter ved organisatorisk læring er interessante i denne evalueringen. For det første i hvilken grad forsøket har satt kommunen i bedre stand til å fange opp og bruke signaler fra egne ansatte, det vi kan kalle *ansatteorientering*. For det andre gjelder det i hvilken grad forsøket har satt kommunen bedre i stand til å fange opp og bruke signaler fra brukerne, altså *brukerorientering*. I begge tilfeller er vi ute etter å finne endringer på to plan; i form av *institusjonalisering* av dertil egnede rutiner, prosesser og arenaer, samt *kulturelle endringer*. Indikatorene vi tar utgangspunkt i gjelder ledelsens evne til å fange signaler og ideer fra ansatte, omsette disse til handling, rutiner for å ta ansatte med på råd, og vi er interessert i om forsøket førte til bedre rutiner, rutiner som vil vare utover forsøkslutt. Denne delen av evalueringen bygger hovedsakelig på medarbeiderundersøkelsen, og dreier seg derfor bare om Steinkjer og Sørumsund.

Ansatteorientering

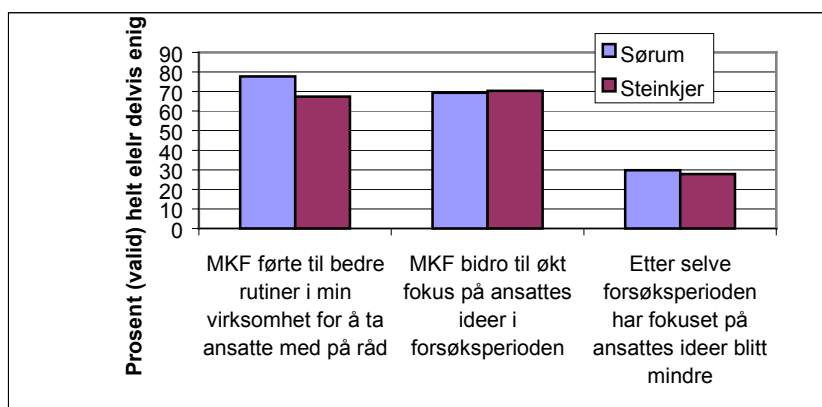
Nær 70 prosent av medarbeiderne i Sørumsund mener at ledelsen er flink til å fange opp ansattes ideer. Påstanden får betydelig mindre oppslutning i Steinkjer, der bare fire av ti er enige i påstanden. For påstanden "*virksomheten min har gode rutiner for å ta ansatte med på råd i planlegging*", er forskjellen mellom Sørumsund og Steinkjer mindre, men også her er det færre i Steinkjer enn i Sørumsund som slutter opp om påstanden. Oppslutningen er likevel rundt 70 prosent for begge kommuner.

En gjennomgående tendens er at en større del av ledelsen enn de ansatte er enig i ulike påstander om at kommunene generelt klarer å involvere de ansatte.

For begge de to kommunene gjelder det at påstandene om evne til å fange opp de ansattes ideer og rutiner for å involvere ansatte i råd og planlegging, får større oppslutning blant ledelsen enn blant de ansatte. Det omvendte gjelder påstanden om at ledelsen er lite flink til å omsette ansattes ideer til handling, her er ansatte i langt høyere grad enig med påstanden enn hva ledelsen er. Dette gjelder i begge kommuner.

Figur 5.2 *Vurdering av kommunenes ansatteorientering*

Tilsvarende mønster finner vi også når vi sammenlikner medarbeidere som var direkte involvert i Modellkommuneforsøket med de som ikke var involverte. De mest positive er de som var direkte involverte i forsøket. Dette er felles for begge kommuner. Medarbeiderinvolvering var også et viktig fokusområde i forsøket.

Figur 5.3 *Medarbeidernes vurdering av effekter av forsøket på kommunens ansatteorientering*

Det vi ser er at Modellkommuneforsøket har medført endring i kommunene, det er blitt bedre rutiner for å ta ansatte med på råd, og forsøket bidro til økt fokus på ansattes ideer i forsøksperioden. Et mindretall mener dessuten at denne fokuseringen har avtatt etter forsøkslutt.

Modellkommuneforsøkene er relativt nylig avsluttet både i Sørum og Steinkjer. Det er derfor vanskelig å si noe om varige endringer. Likevel tyder det at få er enige i påstanden om at *”etter selve forsøksperioden har fokus på ansattes ideer blitt mindre”* på overlevingsmuligheter.

Også i fokusgruppene i Steinkjer og Sørum er en inne på endring og læring når positive utfall av Modellkommuneforsøket vurderes. Dette går både på det at ansatte og ledelse ser behov for kreativitet, nytenking og mer er i stand til å sette et felles kritisk søkelys på praksis, til at det nå er utviklet en felles forståing av ulike forhold. Dette gjelder i første rekke Steinkjer kommune.

Om vi ser oppnådde resultat ut fra våre indikatorer så kan vi konkludere med økt ansatteorientering i begge kommunene. Det er små forskjeller her. Modellkommuneforsøket har påvirket ansatteorienteringen, vel to tredjedeler av medarbeiderne sier dette. Og lite tyder på av fokus på ansatte har blitt svekket etter forsøkslutt.

Brukerorientering

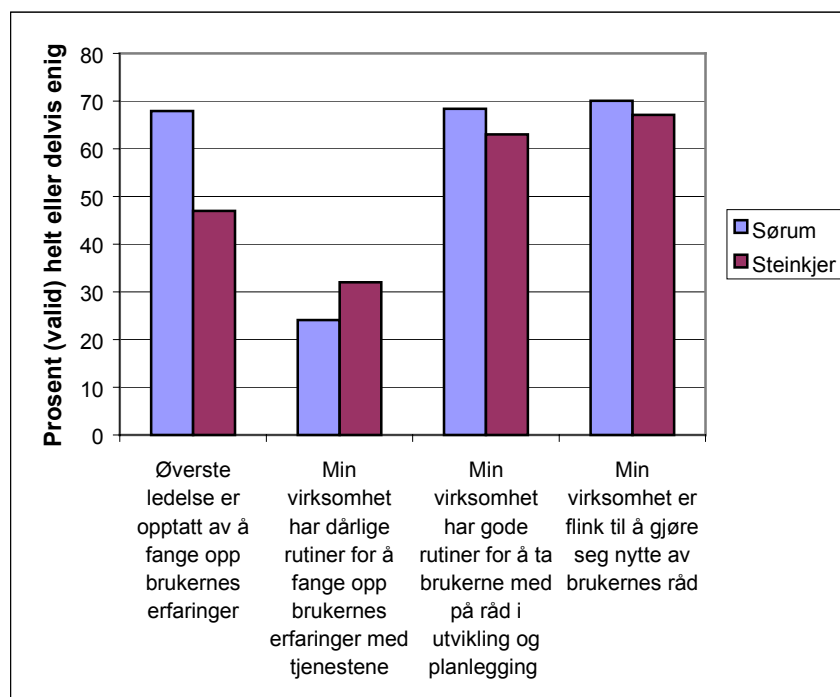
Når vi fokuserer på brukerorientering anvender vi indikatorer som forteller om ledelsen er opptatt av brukerne, om det finnes rutiner for å fange opp brukererfaring, om brukerne tas med på råd, og om eventuelle råd kommer til nytte. Det er i første rekke Steinkjer og Sørum kommuner vi omtaler i det følgende, men trekker også inn Porsgrunn der vi har informasjon.

Informantene i både ledergruppene og styringsgruppene i alle tre kommunene ga uttrykk for at kommunen de senere årene er blitt mer orientert mot brukerne i så måte. Vi kan med andre ord snakke om kultur for brukerorientering. Det tyder i utgangspunktet på at kommunene har både en kulturell og institusjonell brukerorientering. Sørum har hatt brukerfokus lenge før Modellkommuneforsøket ble igangsatt, slik at vi bør forvente positiv vurdering her. Det får vi bekreftet gjennom medarbeiderundersøkelsen. Dette siste gjelder også Steinkjer, selv om denne kommunen ikke hadde samme bakgrunnen som Sørum når det gjelder brukerfokusering.

I medarbeiderundersøkelsen ble informantene stilt overfor en rekke påstander om indikerte ulike former for brukerorientering. Påstandene

var at ledelsens var opptatt av å fange opp brukernes erfaringer, virksomheten har dårlige rutiner for å fange opp brukernes erfaringer, virksomheten har gode rutiner for å ta brukerne med på råd i utvikling og planlegging og virksomheten er flink til å nyttiggjøre seg brukernes råd.

Figur 5.4 *Rutiner for å fange opp brukernes erfaringer. Sørums og Steinkjers*



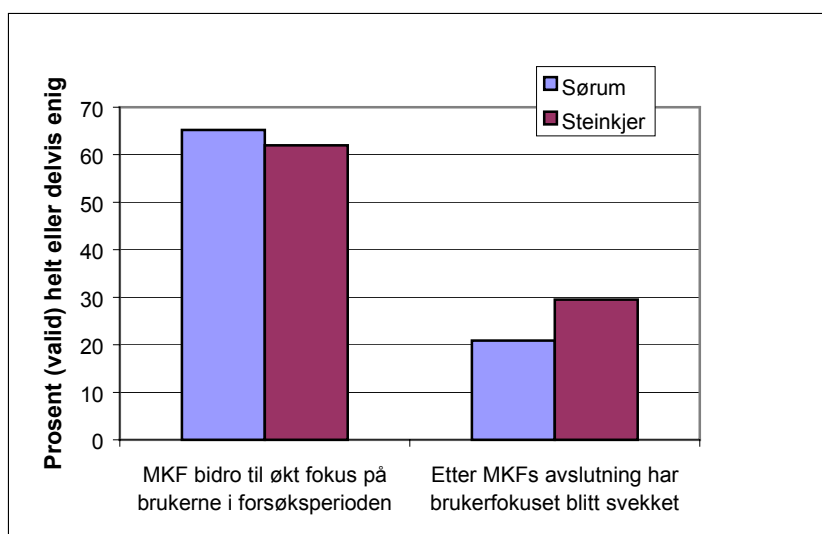
Bortsett fra første påstanden er ”*øverste ledelse er opptatt av å fange opp brukernes erfaringer*”, er det stort samsvar i svarene fra Sørums og Steinkjers. Derimot er det en større andel av medarbeiderne i Sørums enn i Steinkjers som mener at ledelsen er opptatt av å fange opp brukernes erfaringer. Det er vanskelig å forklare forskjellene mellom kommunene. Men når vi ser at medarbeiderundersøkelsen i begge kommunene viser stor oppslutning om at virksomheten har gode rutiner i forhold til brukerorientering og nytten av brukerråd, så kan kanskje noe av forklaringen på at Steinkjers ledelse komme dårlig ut i forhold til Sørums ligge i forhold knyttet til lederne, og ikke til

virksomheten eller organisasjonen. Ut fra intervjumaterialet vårt fra Steinkjer har vi et bilde av at vurderingen av mellomlederne i Steinkjer varierer mye.

Når vi ser på svarene fra ledelse og ansatte ser vi igjen at en større andel av ledelsen enn av ansatte gir uttrykk for å være enige i påstandene som indikerer ulike former for brukerorientering. Dette gjelder begge kommuner. Et stort flertall mener at kommunene er organisasjoner som har institusjonaliserte systemer for brukerorientering. Dette gjelder alle ansatte, særlig lederne.

En av Modellkommuneforsøkets målsetninger var å fokusere på brukerne, slik dette kommer til uttrykk i figur 5.5. I følge medarbeiderundersøkelsen har dette skjedd. Både ledere og ikke-ledere mener at dette er tilfelle, selv om ikke-ledere i noe mindre grad er enige i påstandene enn hva ledere er. Vi merker oss også at den kommunen der det er lengst siden forsøket sluttet, Sørumsund, er den som får minst oppslutning om påstanden om at *”etter forsøkets avslutning har brukerfokuset blitt svekket.”*

Figur 5.5 Modellkommuneforsøkets bidrag til fokus på brukerne



Gruppene som var involvert i forsøket har langt større oppslutning om at forsøket bidro til fokus på brukerne i forsøksperioden enn hva ikke-involverte har. Og langt færre av de involverte mener at brukerfokus

er svekket i ettertid. Det er bare ledergruppen som i større grad avviser påstanden om svekket brukerfokus enn hva de involverte gjør.

Evalueringen så langt tyder på at denne typen brukerorientering har økt de senere årene. For Sørums del er *brukerkapital* en av flere faktorer i det kommunen kaller ”det fullstendige balanseregnskapet”²⁸, og ”brukerkapital” blir der definert som ”*kommunens evne til å skape nytte, tillit hos og samspill med innbyggere og næringsliv.*” Sørums kommune gjennomfører jevnlig brukerundersøkelser i kommunen.

Både Sørums og Steinkjer får gode vurderinger når det gjelder brukerorientering. Også når det gjelder brukerorientering er det vår vurdering at Modellkommuneforsøket har bidratt positivt, og at målsettingene om kompetanseheving er nådd. Sørums har kultur for brukerorientering og har i forhold til den institusjonelle delen her tradisjon for brukerundersøkelser i kommunen. Vi kan slik ikke tilskrive Modellkommuneforsøket hele årsaken til situasjonen i Sørums. Både i Sørums og Steinkjer mener medarbeiderne at Modellkommuneforsøket har medvirket til økt fokus på brukerne i forsøksperioden, og at dette ikke har avtatt etter forsøkslutt.

5.2 Arbeidsmiljø og trivsel

Trivsel og effektivitet er ofte to sider av samme sak. Og det er ikke uproblematisk å si noe om årsaksretningen, om trivsel fører til økt effektivitet eller om effektivitet fører til trivsel. Den allmenne oppfatningen her er at trivsel og et godt arbeidsmiljø medvirker til redusert sykefraværet, og dermed økt effektiviteten. Modellkommuneforsøket skulle derfor bidra til økt trivsel gjennom økt verdsetting av kommunens medarbeidere. Vi vil her fokusere på om Modellkommuneforsøket har bidratt til økt trivsel, og dermed til å øke effektiviteten.

Både i Sørums og Steinkjer har seks av delforsøkene i Modellkommuneforsøket vært orientert mot å bedre arbeidsmiljøet. Dette gjelder likevel langt færre enn hva som er orientert mot kvalitetsheving.

Modellkommuneforsøket ble nok opplevd forskjellig av de som var direkte berørt og deltok, og de som ikke var direkte berørt av forsøket. Prosjektgruppen var tydelig på at trivselen nok var størst hos de som

²⁸ Sørums variant av balansert målstyring.

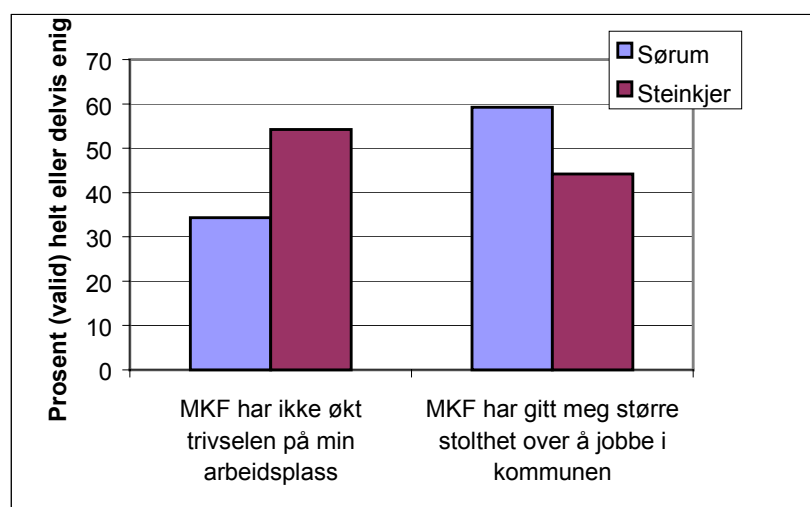
ble engasjert i forsøket, mens de som sto utenfor har hatt en nøytral eller negativ opplevelse av Modellkommuneforsøket.

Tabell 5.1 *Ansattes oppfatninger av ledelse og arbeidsplass*

	Sørum	Steinkjer
Jeg opplever å ha stor tillit fra min virksomhetsleder når det gjelder hvordan jeg velger å utføre jobben min	90,9	91,1
Jeg har tillit til de vurderinger min virksomhetsleder gjør	89,7	86,7
Jeg er <i>ikke</i> stolt over arbeidsplassen min	8,9	14,2
Jeg er stolt over måten jeg utfører arbeidet mitt på	95,4	94,8
Det er viktig for meg hvordan min virksomhet blir oppfattet blant kommunens øvrige ansatte	88,6	91,4
Det er viktig for meg at brukerne mener min virksomhet gjør en god jobb	96,8	97,4
Jeg har tillit til at mine kolleger gjør en god jobb	97,3	95,7

Det vi ser er at trivselsfaktoren er svært høy i begge kommunen. Undersøkelsen viste også at ledere i noe større grad enn ansatte var enige i de positive påstandene ovenfor, og at involverte i forsøket i større grad enn ikke-involverte var enige i påstandene. Men heller ikke her er forskjellene store, siden begge grupper viser stor tilslutning til påstandene. Dette gjelder begge kommunene.

Figur 5.6 Modellkommuneforsøkets innvirkning på trivsel og stolthet over jobben



For Sørums del viser denne tabellen at vel tredjeparten av de som svarer mener at forsøket *ikke* har ført til økt trivsel, over halvparten i Steinkjer sier det samme. Samtidig sier nesten seksti prosent i Sørums og vel 44 prosent i Steinkjer at forsøket har gitt en større stolthet over å jobbe i kommunen. Vi finner videre at de som er personlig involverte i forsøket er mindre tilbøyelige til å være enige i påstanden om at Modellkommuneforsøket ikke har økt trivselen. Tolket som at uenighet her betyr at man mener forsøket har virket trivselsfremmede, så innebærer det at involverte i større grad enn ikke-involverte har opplevd at forsøket førte til økt trivsel. Tilsvarende ser vi for økt stolthet over jobben – at de som har vært involvert i Modellkommuneforsøket i større grad sier at forsøket har gitt en større stolthet over jobben. Modellkommuneforsøket har ført til at involverte i forsøket opplever større stolthet over å arbeide i kommunen i dag enn tidligere.

Sørums kommune gjennomfører arbeidsmiljøundersøkelsene årlig. Hensikten er å forbedre arbeidsmiljøet med tanke på motivasjon og trivsel, samt å utvikle atferden i tråd med kommunens grunnleggende verdier og framtidige behov.

Resultatene fra arbeidsmiljøkartleggingen²⁹ for Sørums kommunen går fra 1998 og fram til 2002 - perioden hvor Modellkommuneprosjektet ble gjennomført. Trivsel og et positivt arbeidsmiljø har steget i forsøksperioden. Da Modellkommuneforsøket var avsluttet, var hele 87,5 prosent av de ansatte i Sørums kommunen stolte over arbeidsplassen sin.³⁰ Stolthet over egen arbeidsplass ble også sterkt framhevet både i ledergruppen og prosjektgruppen. Modellkommuneprosjektet er en egen faktor i medarbeiderundersøkelsen og er kartlagt årlig, første gang i 2000 og siste gang i 2002. Ved oppstart rapporterte nesten 52 prosent av de ansatte at Modellkommuneforsøket var positivt for arbeidsmiljøet. I 2002 hadde dette steget til nesten 72 prosent (Nygård m.fl 2002).

Medarbeiderundersøkelsen som ble gjennomført i forbindelse med vår evalueringen bekrefter altså funnene fra tidligere arbeidsmiljøundersøkelser om høy trivsel i Sørums kommunen. Det ble også spurt om hvilke effekter Modellkommuneforsøket har hatt på trivselen. Av svarene framgår det helt klart at forsøket har påvirket trivselen i positiv retning. Om lag 75 prosent av lederne og ca 55 prosent av de ansatte mener at forsøket økte stoltheten over å jobbe i Sørums kommunen.

De ansatte som ble intervjuet i prosjektgruppen mente i tråd med dette at det i større grad er etablert et "vi" i kommunen, det er med andre ord en større grad av samhold og tilhørighet. Man snakker mer og bedre med hverandre i kommunen etter Modellkommuneforsøket. Bedre kommunikasjon gjelder ansatte på tvers av enheter, ansatte og ledere, og politikere, ledelse og politikerne seg imellom.

Selv om resultatene både fra arbeidsmiljøundersøkelsene de selv har gjennomført, vår medarbeiderundersøkelse og gruppeintervjuene viser høy grad av trivsel i Sørums kommunen, finnes det de som ikke har fått økt trivsel som følge av Modellkommuneforsøket. Enkelte føler seg mer utenfor. Dette gjelder en del av de som har små stillingsandeler i kommunen,

²⁹ Undersøkelsen er utviklet av Prof. R. L. Bales ved Harvard University og tilpasset norsk kultur av prof. Olav Skårdal ved Universitetet i Oslo. Undersøkelsen fokuserer på overordnede organisasjonsmessige problemstillinger og er basert på et metodisk grunnlag for oppfølging av endringer over tid. De ulike elementene i undersøkelsen framkommer gjennom empirisk faktor-analyser og utgjør i dag en standardmetode for gruppeforskning ved universiteter over hele verden.

³⁰ Årsberetning 2001. Sørums kommunen.

særlig innen pleie og omsorg, hvor mange har under halv stilling. Disse har nok følt seg forbigått og noe fremmedgjort.³¹

I Porsgrunn er ikke medarbeiderundersøkelsen gjennomført. Men kommuneledelsen mener at medarbeiderne i kommunen trives, og at dette var tilfelle også før forsøket startet. Ikke desto mindre mente informantene i de to gruppeintervjuene bestemt at Modellkommuneforsøket hadde ført til høyere trivsel blant de ansatte. Særlig ble det hevdet at det har funnet sted en økning i stolthet over eget arbeid.³²

Meninger om trivsel i arbeidssituasjonen kom også fram gjennom fokusgruppeintervjuene. I disse intervjuene ba vi deltakerne om å trekke fram de mest positive resultatene av de prosjektene de er deltakere i, eller brukere av. Det vi ser er at mange av de momenter som ble mest vektlagt, gikk på trivsel. Dette galdt for eksempel endringer som har resultert i større medvirkning, at man blir sett og anerkjent for det man gjør. Og det omfattet endringer har både gitt anledning til å bruke andre sider av seg selv og andre deler av egen kompetanse, noe som oppfattes som positivt, og de har ført til økt anerkjennelse fra kolleger og overordnede. Alt dette er elementer som medvirker til å øke trivselen på arbeidet.

Det vi kan konkludere for når det gjelder arbeidsmiljø og trivsel er at ansatte i de to forsøkskommunene Sørumsund og Steinkjer trives. Sannsynligvis gjorde de det også før Modellkommuneforsøket ble igangsatt. Likevel synes forsøket å ha gjort en i utgangspunktet god situasjon bedre, slik at kriteriet for å konkludere med måloppnåelse også her er oppfylt.

5.3 Utviklingsveilederne

Vi vil her studere hvilken rolle utviklingsveiledernes har hatt i forsøkene i de tre kommunene, hvordan disse har fungert og hvordan de blir vurdert, har bidratt til en eventuell økning i ressurseffektivitet og tjenestekvalitet.

5.3.1 Utvelging og opplæring av utviklingsveiledere

Når det gjelder utviklingsveiledere er indikatorene vi bruker for å registrere endringer omfang og bruk av veiledere, veiledernes bidrag og etterspørsel etter kompetansen deres.

³¹ Intervju PO-2

³² Intervju PO-1 og PO-2

I Sørum ble i alt 16 utviklingsveiledere lært opp gjennom forsøket. Tolv av disse er fremdeles i kommunen. Tilsvarende tall for Steinkjer er 12 og Porsgrunn 13. I alle kommunene var det flere som tok mot tilbudet, men frafall av ulike grunner underveis i opplæringsperioden gjorde at veilederkorpset i kommunene er noe mindre enn hva det så ut til å bli da opplæringen startet.

Tabell 5.2 *Utviklingsveiledere i Sørum og Steinkjer*

Sørum		Steinkjer	
Arbeids-taker	Stilling, arbeidsplass	Arbeids-taker	Stilling, arbeidsplass
Mann	Vaktmester, Eiendomsavd.	Mann	Formann Park og idrett
Kvinne	Ambulerende renholder, Eiendomsavd.	Kvinne	Sekretær Avdeling for informasjon
Kvinne	Hjelpepleier, hjemmetjenesten	Kvinne	Seksjonsleder, Bistand Sør
Kvinne	Hjelpepleier, Blaker aldersheim	Kvinne	Fagkonsulent, Bistand Sør
Mann	Lærer, Melvold ungdomssole	Kvinne	Sykepleier, Bistand Nord
Kvinne	Hjelpepleier, Fjuk bofellesskap	Kvinne	Hjelpepleier, Bistand Sør
Kvinne	Sykepleier, Sørum sykehjem	Mann	Assistent, Bistand Nord
Kvinne	Ingeniør, Plan og utbygging	Mann	Barne- og ungdomsarbeider, Egge ungdomsskole
Kvinne	Hjelpepleier, Kreativt verksted	Kvinne	Adjunkt, Steinkjer ungdomsskole
Kvinne	Hjelpepleier, Fjuk bofellsskap	Kvinne	HMS-koordinator, Avdeling for organisasjon
Kvinne	Sosionom. Sosialseksjonen, Rådhuset	Kvinne	Tjenesteenhetsleder Bistand Sør
Mann	Hjelpepleier. Sørum aktivitetssenter	Mann	Boligkonsulent Avdeling for informasjon
Kvinne	Boligkonsulent, Servicesenteret		
Kvinne	Virksomhetsleder, merkantil stad, Servicesenter		
Kvinne	Kulturseksjonen (bibliotek)		
Mann	Vaktmester, Eiendomsavd.		

Utviklingsveilederne ble plukket ut blant de ansatte i kommunene, og det ble ikke satt krav til formell utdanning. Realkompetanse og den enkeltes engasjement ble derimot verdsatt. Blant utviklingsveilederne finnes slik folk fra ulike etater og med ulik bakgrunn, yrkesmessig så vel som utdanningsmessig. Begge kjønn er representert, men både i Sørums og Steinkjers er det en overvekt av kvinner blant veilederne. Utviklingsveilederne har det til felles var at de ville ta utfordringen det lå i å bli utviklingsveiledere. For noen var det viktigste å realisere noe man hadde vært opptatt av i sine år i kommunen; mulighetene til å gjøre ting annerledes.

En del av utviklingsveilederne opplevde frustrasjon i startfasen, noe som først og fremst skyldtes at det tok for lang tid før de fikk arbeidsgrupper å prøve seg på. I alle kommunene ble det lagt vekt på at veiledere ikke skulle veilede grupper innenfor samme etat de selv kom fra. På denne måten kunne erfaringer og kompetanse overføres mellom ulike sektorgrenser og fagområder. I tillegg mente IMTEC som rådgiver at veileder utenfra kunne åpne for at de kunne stille ”dumme” spørsmål – som igjen ville medvirke til at det tilsynelatende opplagte ikke ble tatt som opplagt uten videre.

Å sette urutinerte veiledere under opplæring til praktisk veiledning av kolleger har ikke vært helt uproblematisk. Å bli anerkjent som veileder av kolleger var ikke alltid uproblematisk. Problemene viste seg først og fremst i tilfeller der veileder hadde mindre formell kompetanse enn arbeidsgruppemedlemmene, som satt med kunnskap om prosjektarbeid og veiledning. Problemet ble løst på ulik måte i kommunene. I Steinkjer la forsøksledelsen vekt på veileders bakgrunn ved sammensetting av arbeidsgrupper og veileder. Ved skoleprosjekt ble gjerne sykepleiere, med tilleggsutdanning for eksempel i pedagogikk veiledere. Dette ble gjort ut fra tankegangen om at medlemmene i arbeidsgruppen skulle bli veiledet av noen med kompetanse gruppen aksepterte, selv om dette ikke var identisk kompetanse som gruppemedlemmene innehadde.³³ Likevel var det vanskeligere å være veiledere for skoleprosjekt enn andre, med mange deltakere med veiledningskompetanse, noe som også skolefolk selv bemerket for Steinkjers del.³⁴ Dette gjelder også for Sørums.

Utviklingsveilederen kunne få til dels ulike roller i de ulike gruppene, fra å være lite brukt til å være den som skulle konkretisere ideen og

³³ Intervju ST-7 og ST-8

³⁴ Intervju ST-4

drive gruppen framover. I ett tilfelle mente både arbeidsgruppe-medlemmer og utviklingsveileder at veilederen nærmest ble en slags støttekontakt.³⁵ Bakgrunnen for dette var uklarheter om målsettingen for delforsøket og konflikter mellom ansatte og ledelse.

Ikke alle utviklingsveilederne ble like mye brukt, særlig gjelder dette i Sørumsund. Noe av årsaken kan være at ikke alle har like god kompetanse. I enkelte tilfeller er inntrykket at mottakerne ikke alltid lærte noe av veilederne, samtidig som veilederne *selv* har lært mye av prosessen. Det var også vanskelig for utviklingsveilederne å få innpass i prosjektgruppene. Noe av årsakene var at mange grupper ikke visst hva en veileder var, og hvilken rolle de skulle ha.

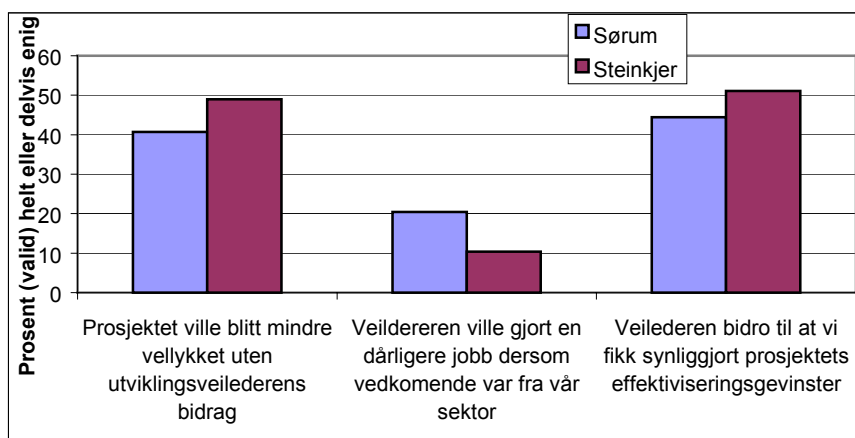
Med et forholdsvis stort veilederkorps i forhold til antall delforsøk i kommunene sier det seg selv at utviklingsveilederne ikke har kunnet få praksis fra veiledning av mange prosjekt. Dette gjelder særlig Sørumsund og Steinkjer. For Porsgrunn kan dette bli noe annerledes, i og med at kommunen har iverksatt mange flere prosjekt enn de to andre forsøkskommunene. Hvordan dette blir vet vi først når evalueringen i Porsgrunn er sluttført. Dette spørsmålet har også å gjøre med i hvilken grad kommunene har lagt vekt på å bruke utviklingsveilederne. Særlig Steinkjer har gjort dette.

I medarbeiderundersøkelsen ble utviklingsveilederne spurt om hvordan de vurderte eget bidrag til gruppene de veiledet. Både i Sørumsund og Steinkjer mente storparten at deres bidrag var viktig for gruppene de veiledet.

Mindre enn halvparten av utviklingsveilederne var enige i påstanden om at: *"Det var en ulempe at jeg ble satt til å veilede grupper fra sektorer jeg ikke hadde fagkompetanse på. grupper fra sektorer de ikke hadde fagkompetanse på.* Flertallet av utviklingsveilederne i Sørumsund og en tredjepart av veilederne i Steinkjer sa seg enige eller ganske enige i påstanden: *"Jeg har ikke nok praksis til at jeg følger meg trygg som utviklingsveileder"*.

³⁵ Intervju ST-2

Figur 5.7 *Arbeidsgruppedeltakernes vurdering av utviklingsveilederne. Sørum og Steinkjer*



I medarbeiderundersøkelsen ble også deltakerne i arbeidsgruppene bedt om å vurdere utviklingsveilederne. Figuren 5.7 viser svarfordelingen. Om lag 40 prosent av gruppedeltakerne i Sørum og 50 prosent av gruppedeltakerne i Steinkjer sier seg helt eller ganske enig i at prosjektet ville blitt mindre vellykket uten utviklingsveilederens bidrag. Videre ser vi at et mindretall på 20 prosent i Sørum, og 10 prosent i Steinkjer mener at veilederen ville gjort en dårligere jobb dersom vedkommende var fra samme sektor. Dette kan tolkes som at deltakerne i arbeidsgruppene mener kolleger fra egen sektor kunne gjort jobben like godt som noen fra andre sektor, uten at det direkte sier at arbeidsgruppene ville foretrekke at utviklingsveilederen kom fra egen sektor. Om lag 45 prosent i Sørum, og litt over 50 prosent i Steinkjer av deltakerne i arbeidsgruppene, mener at veilederne bidro til å synliggjøre prosjektets mulige effektiviseringsgevinster.

Vi kan slik oppsummere så langt med at deltakerne i arbeidsgruppene har delte meninger om utviklingsveilederens bidrag. At ikke alle gir positiv kritikk her har til dels med forsøkssituasjonen å gjøre, det at veilederne var under opplæring og ikke erfarne rådgivere. Vurderingen av utviklingsveilederne er noe mer positiv for Steinkjers enn for Sørums del.

I Steinkjer er det i store trekk enighet i styringsgruppen og forsøksledelsen, og blant utviklingsveilederne selv om at utviklingsveilederne og bruken av dem er en av suksessene i Modellkommuneforsøket.

Vurderingen deres er mer positiv enn den arbeidsgruppemedlemmene gir. Utviklingsveilederne har blitt brukt – både i og utenfor forsøket. Det gjaldt i de aller fleste arbeidsgruppene tilknyttet delforsøkene, og det gjaldt i andre prosesser i kommunen, både i omorganiseringen Steinkjer kommune gjennomførte høsten 2001, og i opplæring av nye verneombud i kommunen.

Ved forsøksslutt oppsummerer både utviklingsveilederne selv, andre ansatte, kommuneledelsen og politikerne utviklingsveilederne som en suksess – og som en viktig forutsetning for et vellykket forsøk i kommunen. ”Utviklingsveiledere har vært og er en kunnskapsressurs for kommunen” står det i sluttrapporten for Modellkommuneforsøket i Steinkjer.³⁶

De har befestet sin stilling og har i slutfasen av Modellkommuneforsøket laget en egen plan for gjennomføring av en opplæring for nye utviklingsveiledere, der de selv kan formidle det meste av den kunnskapen som utdanningen inneholder. I tillegg til dette har de også sett på muligheter for aktuelle samarbeidspartnere i den videre utviklinga av seg selv som en ressursgruppe. De har også sett på muligheter for å kunne tilby og spre egen kunnskap til andre kommuner.

Steinkjer kommunes målsetting er at utviklingsveilederne skal bli brukt etter at forsøket nå er slutt, både i og utenfor kommunen. Om de blir brukt utenfor kommunen er det ingen eksempler på ennå, og det er også for tidlig å trekke noen slutninger om dette nå.

5.3.2 Opplæring av utviklingsveilederne

I Modellkommuneforsøket var det IMTEC som var ansvarlig for opplæring av utviklingsveilederne. IMTECs opplegg for opplæring av veiledere tok utgangspunkt i tidligere erfaring, som for det meste var med folk med erfaring fra og gjerne kjennskap til evaluering og opplæring. NKF ønsket at det ikke bare var folk med slik bakgrunn som skulle bli veiledere, men at også for eksempel hjelpepleiere, vaktmestrer og gartnere kunne bli med. Slik ble det også.

Kommunene vurderer IMTEC ulikt. Dette synes å bero mer på uheldige hendinger i forhold til bistandspersonen fra IMTEC enn til IMTECs faglige opplegg. I Sørumsund var ikke ledergruppen tilfreds med

³⁶ Sluttrapport 010799-010702. Modellkommuneforsøket i Steinkjer. Fra motstand mot endring til forandringssiver.

veiledningen av utviklingsveilederne, men lyktes ikke med å få endringer.³⁷ Videre var det uenighet mellom IMTEC og Sørums kommune i synet på ledelsens engasjement i prosjektet.³⁸ IMTEC mente at ledelsen ikke skulle delta fordi det ville svekke fokuset på de ansatte, mens ledelsen i Sørums kommune likevel valgte å engasjere seg i prosjektene som ble initiert. Uklarheten førte til at kommunen klaget til IMTEC og NKF uten at det førte fram for Sørums del, men erfaringene kom de andre kommunene til gode.

I Steinkjer opplevde utviklingsveilederne IMTECs metode som fremmed i startfasen, og var ikke helt fornøyd med aktuell veiledning. Dette ble ordnet etter klage fra kommunen, og Steinkjer oppsummerer i dag IMTECs bidrag som positivt. En innvending er likevel at opplæringen ble for mye strukket ut i tid, og at veilederne fikk arbeidsgrupper å veilede for sent. Dette siste er kommunen ansvarlig for. Utviklingsveilederne i Steinkjer har utformet et eget opplæringstilbud i ettertid, til internt og eksternt bruk. Dette avviker noe fra opplegget de selv fulgte. Blant annet vil det bli seks samlinger, og utdanningen skal bli gjennomført mer konsentrert enn det som var tilfellet for utviklingsveilederutdanningen i Modellkommuneforsøket. Steinkjer sitt forslag er å avgrense opplæringen til åtte måneder, og ikke la den gå over to år, slik som i forsøket.

I Porsgrunn er prosjektgruppens inntrykk positivt, mens ledergruppen har mindre gode erfaringer, og peker på noe av det samme som Sørums.

Utviklingsveilederne har vært brukt i noe ulik grad i de tre kommunene. Det synes som at Steinkjer er mest fornøyd her, og i størst grad har gjort seg nytte av denne ressursen, selv om ikke alle i samme grad er enig i dette synspunktet. I de to andre kommunene er erfaringene noe blandet. I Porsgrunn kan vi så langt oppsummere med at alle informantene synes enige om at utviklingsveilederressursen har vært for lite i bruk i kommunen til at ordningen kan kalles en ubetinget suksess. Enkelte gir uttrykk for at det har blitt en ond sirkel i kommunen: Veilederne har blitt lite brukt fordi de har fått lite erfaring og oppmerksomhet gjennom innpass i prosjekter.

Vi kan isolere tre mulige årsaker til at veilederressursen har vært relativt lite benyttet.

1. Manglende kunnskap om veilederressursen blant de prosjektansvarlige

³⁷ Intervju SØ-1

³⁸ Intervju O-2

2. Utviklingsveiledernes kompetanse var ikke avpasset behovet
3. Manglende interesse for og ønske om veilederbistand blant de prosjektansvarlige

Den første forklaringen fokuserer på at de som satt sammen og drev delprosjektene rett og slett ikke hadde tilstrekkelig *kunnskap om veilederressursen*. Underforstått, problemet lå verken i veiledernes kompetanse eller i de prosjektansvarliges holdninger til å benytte veiledere. Kritikken kan slik rettes mot forsøksledelse som ikke i tilstrekkelig grad satt seg inn i målsettingene med utviklingsveiledning, og heller ikke bidro til at alle arbeidsgruppene ble utstyrt med høvelig utviklingsveileder. Det kan gjerne hevdes at utviklingsveiledere ikke i tilstrekkelig grad maktet å markedsføre seg selv som en ressurs, men i utgangspunktet var det forsøksledelsen som skulle bidra til at delforsøkene ble organisert slik som forutsatt i planen. Det innebærer blant annet at utviklingsveileder deltar i alle arbeidsgruppene.

Når det gjelder veiledernes kompetanse var det først og fremst i skolesektoren det var en oppfatning av at veiledere med en helt annen fagbakgrunn ikke hadde den kompetanse som skulle til for å fylle en god rolle i delprosjektene. Denne oppfatningen kom særlig fram i Porsgrunn, men også i Steinkjer. I Steinkjer hadde forsøksledelsen en klar holdning til hvilke veiledningsressurser som skulle brukes hvor. Her ble spørsmålet om veileders legitimitet løst ved at veileders formelle kompetanse var tilsvarende gruppe medlemmenes formelle kompetanse, selv om veileder kom fra en annen sektor. Noe annet er likevel at alle ikke har samme toleranse for at utviklingsveiledningen faktisk var en del av forsøket, og at man i noen tilfeller måtte forvente at veilederen ikke var fullt utdannet og trygg i egen rolle.

Det kan tenkes flere grunner til at enkelte delprosjekter ikke ønsket veilederorganisering. I noen tilfeller var delforsøkene i gang før Modellkommuneforsøket, og man følte ikke behov for veiledning. I andre tilfeller kan årsaken være at man ikke ønsker innblanding utenfra. Denne forklaringen gjelder for alle kommuner.

Utviklingsveilederne skulle bidra til kompetanseheving og være et sentralt virkemiddel i forsøket. Denne målsettingen er i ulik grad nådd i de tre kommunene. Veilederne har i størst grad vært en suksess i Steinkjer, som har latt disse bli en vesentlig del av Modellkommuneforsøket, og som har brukt veilederne i omfattende grad. Veilederne har også blitt et faktum, og blitt brukt i de to andre kommunene, men her er erfaringene ikke så positive som i Steinkjer.

5.4 Arbeidsformen

De to mest sentrale arbeidsformene i Modellkommuneforsøket har vært de *partssammensatte ledende organer* og ordningen med at kommunen ”pakker inn” de framkomne ideene i *idè- og arbeidsgrupper*, bestående av idèmakeren selv, en eller flere utviklingsveiledere, samt kolleger. Disse to arbeidsformene drøftes nedenfor.

5.4.1 Konsensusprinsippet og partssammensatte ledende organer

Partssamarbeid er ikke nytt i kommunesektoren, men det er heller ikke vanlig at partssammensatte organ styrer og gjennomfører et forsøksprosjekt i lag. I Modellkommuneforsøket var trepartssamarbeid sammen med konsensusprinsippet bærebjelken i forsøket.

I evalueringen spør vi om hvordan konsensusprinsippet i praksis har fungert, hvordan ulike parter har taklet nye roller og hvordan samarbeidsklimaet har utviklet seg, og hva samarbeidet har ført til for fagforeningene.

For fagforeningene har konsensusprinsippet vært en stor utfordring, først og fremst fordi organisasjonene i utgangspunktet var redde for at konsensusprinsippet ville være umulig å etterleve i praksis – og at resultatet ville bli møter som varte i dager før man ble enige. Men slik ble det ikke, både fagforeningen og de andre partene opplevde at man gir og tar. Det betyr ikke at uenighet er borte, det motsatte var nærmest tilfellet – uenigheten kom mer tydelig fram enn før. Samtidig unngikk man lettere skjulte agendaer, og utviklet forståelse for hverandres roller. Ledelsen opplevde at de ansatte tok mer ansvar i det daglige arbeidet, og de tillitsvalgte opplevde at administrasjonen tok dem mer på alvor.

For Sørums del ble det samtidig pekt på at det bedrede tillitsforholdet trolig også har sammenheng med store personutskiftninger i kommunen. Både hovedtillitsvalgte, rådmannen og ordføreren er skiftet ut siden midten av 1990 tallet, av ulike grunner.³⁹ Modellkommuneforsøket førte også til at Kommuneforbundet lokalt gjennomførte en intern organisasjonsutviklingsprosess – ”Den moderne fagforening”, for å tilpasse seg arbeidsformen i forsøket.

³⁹ Intervju SØ-2

I Steinkjer har samarbeidet vært godt, ikke minst mellom administrasjon og ansatte. Slik blir samarbeidet oppsummert i sluttrapporten fra forsøket: ”Modellkommuneforsøket har også ført til et bedre parts-samarbeid i kommunen. Det legges vekt på at administrasjonen tar tillitsvalgte mer på alvor, og at tillitsmannsapparatet har satt seg mer inn i sakene enn tidligere. Det er etablert et trekantsamarbeid der dialog, ros og oppmuntring og trygghet er viktige elementer.”

Trepartssamarbeidet har også ført til bedre kjennskap til hverandre og hverandres standpunkt, og økt forståelse for at tema som konkurranseutsetting er noe som kan diskuteres, og som også fagforeningene kan ta opp som tema i forvissing om at kommunens ansatte er i stand til å konkurrere med private tilbydere når det gjelder tjenester for kommunens innbyggere.⁴⁰ Også medarbeiderundersøkelsen støtter opp om at arbeidsformen fungerte godt, med godt samarbeid, og med at ledelsesdeltakelse ikke svekket gruppas kreativitet, men var viktig for å få gjennomført prosjektene.

Fagforeningene har hatt god støtte blant sine medlemmer i forhold til utvikling og endringsarbeid generelt. Dette gjelder også i potensielt kontroversielle spørsmål som for eksempel det som gjelder arbeidstid og turnus, der lokalavdelingene kan være i utakt med NKF sentralt, slik det er eksempel på fra Steinkjer. Samtidig er det viktig å påpeke at Modellkommuneforsøket ikke har berørt alle kommunens ansatte og fagforeningsmedlemmer i like stor grad.

I Porsgrunn førte stor utskifting av representanter og mye sykdom førte til at ansatterepresentasjonen ikke ble så ”tung” som den ellers ville vært. Sektorlederne, personal- og organisasjonssjefen og rådmannen var de samme helt fram til september 2002, da visse endringer skjedde. På arbeidstakersiden har det derimot vært stor utskifting av personale underveis, noe som kan ha ført til manglende erfaring på feltet på arbeidstakersiden. Vi ser altså at det er et betydelig innslag av personavhengighet når det gjelder hvordan konsensusformen kan bli praktisert.

Fagforeningene sin involvering i Modellkommuneforsøket har også reist et mer prinsipielt spørsmål; kan fagbevegelsen bli omstillingsdyktig, og samtidig ta vare på tradisjonelle fagforeningsoppgaver? Fra NKF's side blir dette besvart med at det er viktig å få innflytelse, og konstruktiv meningsutveksling er viktig. Det handler ikke om å selge seg til motparten, men om å presentere sine meninger og argumenter, og søke innflytelse. Det kan bli kulturforskjeller, men

⁴⁰ Intervju ST-8

konklusjonen er likevel at man tjener på denne arbeidsformen, og at medlemmene tjener på den.

I denne nye situasjonen blir det viktig å velge hvilke konflikter foreningen tar, og med hvem. Fremdeles må fagforeningen ta konflikt på det som går på personal- og lønnsaker, men samarbeide på det som går på utvikling for kommunen. Det som har skjedd er at konfliktene er blitt mer ryddigere enn tidligere.

Arbeidsformen med partssammensatt styringsgruppe og arbeidsutvalg har fungert godt i Steinkjer og Sørumsdal. For Porsgrunns del er det for tidlig å trekke konklusjoner her. Arbeidsformen har påvirket partene på flere måter, både i forhold til å jobbe ut fra konsensusprinsippet og i forhold til det å skille mellom ulike roller. Dette siste gjelder spesielt fagforeningene, som har måttet bli mer profesjonelle i forhold til å skille mellom rollen som utviklingsaktør og rollen som tillitsvalgt som skal ivareta medlemmenes interesser. I Steinkjer har samarbeidet glidd godt hele perioden, og utvikle seg i en god retning. Fagforeningene i Steinkjer fungerte godt før forsøksstart, og kom styrket ut av Modellkommuneforsøket. Sørumsdal opplevde problemer i startfasen, men personellutskifting på alle sider har bedret samarbeidet.

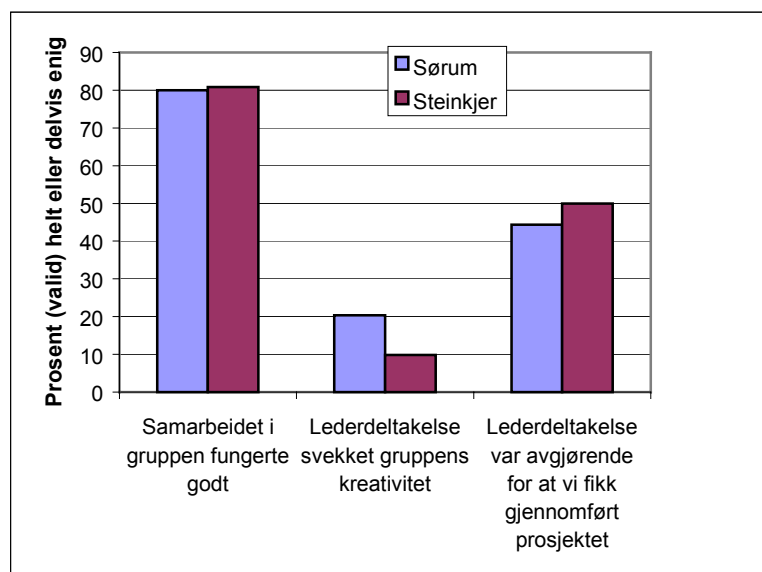
5.4.2 Idé- eller arbeidsgrupper

For arbeidsgruppene er vi opptatt av hvordan disse fungerte, om ledelsen deltok og om det på noen måte spilte inn på resultatet.

I medarbeiderundersøkelsen kartla vi erfaringene fra idémakerne og de som deltok i arbeidsgruppene i Steinkjer og Sørumsdal kommuner. I alt 16 idémakere fremmet en idé hver og tre idémakere fremmet to prosjektideer. Hele 80 prosent av idémakerne mente at deres egen arbeidsgruppe fungerte fint. Dette gjelder både for Sørumsdal og Steinkjer.

Tabell 5.8 viser at arbeidsgruppene var en suksess i følge både ledere og ikke-ledere mener. Dette blir også bekreftet fra andre kilder enn medarbeiderundersøkelsen. Samarbeidet i gruppene fungerte svært godt. Lederdeltakelse svekket heller ikke gruppens kreativitet, og rundt halvparten mener at lederdeltakelse var avgjørende for at prosjektene ble gjennomført.

Figur 5.8 *Arbeidsgruppedeltakernes vurdering av arbeidsformen. Sørum og Steinkjer*



Mellomledernes posisjon i Modellkommuneforsøket har ikke vært problemfritt i noen av kommunene. Dette gjelder særlig første delen av forsøket, der mellomlederne til en viss grad ble utelatt i og med at idemaker kunne gå direkte til forsøksledelse med sin ide, og ikke trengte gå om egen leder. Dette viste seg uheldig, og ble endret på. Det er noe ulik forklaring på hvorfor dette var uheldig. I Steinkjer vektla man det uheldige ved at den som ville få lederansvaret for delforsøkene når de skulle iverksettes ikke deltok i endringsarbeidet, eller i alle fall var godt orientert om dette. I Sørum oppfattet ledelsen dette som uheldig fordi man mente de fleste ansatte har lite erfaring med å jobbe i prosjekt, lite ledelseserfaring og lite skriftlig trening. Ledergruppen mente derfor at dette var årsakene til at det i starten var få resultater og liten progresjon i arbeidet, mye oppdrift, men lite framdrift, som det ble sagt fra Sørum. Dette inntrykket ble også forsterket gjennom fokusgruppene, spesielt da de ansatte ble bedt om å peke på erfaringer som ikke var så gode og hva som kunne vært gjort annerledes. Ulike utfordringer knyttet til prosjektarbeid; uklart mandat og mål, mangelfull informasjon og ustabilitet i bemanningen tyder på at godt prosjektarbeid ikke alltid kommer av seg selv.

IMTEC var hovedansvarlig for at det på denne måten ble alt for mye ”grasrot” og for lite ledelsesinvolvering, ble det hevdet fra ledergruppen. Denne arbeidsformen var uheldig siden mellomlederne tross alt hadde ansvaret for gjennomføringen. Eierskap gjennom deltakelse på idéstadiet ble vurdert som avgjørende for at prosjektene skulle realiseres av ledelsen i Sørum kommune.

Ledergruppen var samtidig åpen for at fraværet av ledelse tidlig i prosjektperioden hadde noe for seg. Behovet for ledelse varierte nok mellom de ulike prosjektgruppene. Grupper som fokuserte på organisatoriske forhold hadde større behov for ledelse enn prosjekter som for eksempel fokuserte på konkrete handlinger. Disse gruppene ble på en god måte drevet av de ansatte fra start til slutt.

Sørum kommune deltok i KS-kurset Jazz endringsledelse midtveis i forsøksperioden. Begge informantgruppene framholdt dette kurset som oppklarende og til hjelp i arbeidet med å finne mellomledernes naturlige plass i prosjektarbeidet. *”Vi fikk øynene opp for at ledelse faktisk er et fag, en dyktig ansatt er ikke nødvendigvis en god prosessleder.”*⁴¹ Som et resultat av dette ble kommunen bedre til å sette sammen godt fungerende idé- og arbeidsgrupper. De er nå mer bevisst på hvem som bør være med, både når det gjelder representanter fra ledere, tillitsvalgte og kolleger.⁴²

Innvendingene mot arbeidsform er likevel få i Sørum, og arbeidsformen kan i det hele sies å ha ført til flere positive effekter, også når det gjelder kvalitet og effektivitet. I Steinkjer gjelder det samme, man er hovedsakelig fornøyd med arbeidsformen, selv om ikke alle gruppene fungerte godt. Men selve prinsippet med arbeidsgrupper er forsøksledelsen, kommuneledelse og deltakere godt fornøyd med. Når det i Steinkjer ble pekt på problemer med arbeidsgruppene, så gikk det på slike forhold som manglende avklaring av mandat og ansvarsområde, og for lite tid til forberedelse. Disse problemene ble gjerne pekt på i forbindelse med delforsøk der ideen var uklar, og der det var vanskelig å konkretisere prosjektinnholdet.

I Porsgrunn har ide- eller arbeidsgruppene blitt grupper omkring ideer med svært ulik bakgrunn. Mange delforsøk er ikke startet fra bunnen av, men snarere fått et nytt giv ved å søke seg inn i forsøket. Dette innebar at mange av prosjektene hadde organisert seg med hensyn til representasjon og deltagelse.

⁴¹ Intervju SØ-1

⁴² Intervju SØ-1

Jevnt over har lederdeltakelsen i arbeidsgruppene i Porsgrunn vært relativt høy, sammenlignet med de to andre forsøkskommunene. Det er trolig flere delvis sammenhengende grunner til dette. For det første har modellkommuneapparatet i Porsgrunn fokusert det viktige i at leder er deltaker, informert og en del av prosjektene. Derfor er det bare tre av 36 prosjekter i kommunen som ikke hatt lederrepresentasjon overhodet.

For det andre er det relativt mange prosjekter i Porsgrunn som er direkte eller indirekte lederinitierte – noe som da tilsier at ledere også er med i prosjektene. Særlig gjelder dette skoleprosjektene. Styringsgruppen pekte på at lederne var tidlig på banen med store prosjekter. Det ble hevdet at dette var noe som kan ha skremt de ansatte fra å komme med sine ”småideer”. Flere av de ansatte i denne intervjugruppen hevdet at det var en oppfatning blant mange ansatte at mye av Modellkommuneprosjektet Porsgrunn var lederstyrt. Det ble antydnet at dette kunne henge sammen med at det er en del penger som følger prosjektene, og at lederne så det som mulighet til å få realisert ideer de hadde hatt liggende.⁴³

Ledergruppen ga for det tredje uttrykk for at Porsgrunn har hatt større og mer tverrgående prosjekter enn de to andre modellkommunene. Store, tverrgående prosjekter krever også mer ledelse hevder ledergruppa.

Samlet kan vi oppsummere med at arbeidsformen har vært grunnleggende for å oppnå målsettingene i Modellkommuneforsøket; effektivitet og kvalitetsheving.

5.5 Effektiv ressursutnyttelse

Mer effektiv ressursutnyttelse er et hovedmål i Modellkommuneforsøket. I evalueringen vår analyserer vi dette ut fra bidrag fra delmålene (se kapittel 5.1 – 5.4), samtidig som vi gjør oss nytte av prinsipal-agentteorien. Vi vil også fokusere på effektivitet i noen utvalgte delforsøk i Steinkjer og Sørumsund, og vi vil analysere transaksjonskostnader knyttet til forsøket.

5.5.1 Delmålenes bidrag til effektivitet

I det følgende vil vi se på delmålenes bidrag til effektivitet. Delmålene for Modellkommuneforsøket var kompetanseheving, økt trivsel, bruk

⁴³ Intervju PO-2

av utviklingsveiledere og en arbeidsform basert på trepartssamarbeid og konsensusprinsippet. I kapittel 5.1 – 5.4 har vi sett at Modellkommuneforsøket har medvirket til kompetanseheving, til økt trivsel, til at utviklingsveiledere ble lært opp og tatt i bruk, og til nye arbeidsformer i kommunen. Modellkommuneforsøket har medført endring i forhold til alle disse områdene, om enn ikke i samme omfang i forsøkskommunene. I det følgende vil vi vurdere om kommunene har oppnådd positive resultater når det gjelder delmålene, og dermed økt effektivitet. Denne analysen gjelder kun Steinkjer og Sørumsund, da forsøket og evalueringen ikke er avsluttet i Porsgrunn kommune.

Kompetanseheving og arenaer for læring

Ett av hovedmålene med Modellkommuneforsøket var å bidra til økt effektivitet i tjenesteproduksjonen. Ett utgangspunkt for å drøfte effektivitet er antagelsen om at aktiv medarbeiderinvolvering vil bidra til å utjevne tradisjonelle problemer med asymmetrisk informasjon i organisasjoner. Dette skjer ved at ansatte og ledere jobber tettere sammen og på den måten optimaliseres informasjonsutvekslingen og kunnskapsgrunnlaget for effektiv tjenesteproduksjon.

For å kunne svar på dette vil vi bruke prinsippene fra prinsipal-agent teorien som omhandler hvordan ulik informasjon kan utnyttes av de ulike partene til å forfølge sine egeninteresser. I kommune-Norge vil prinsipalen være kommunenes ledelse representert ved ordfører og administrasjonssjefen som øverste ansvarlig for iverksetting av politiske vedtak. Agenten er de ansatte som er nært plassert tjenesteproduksjonen. De ansatte (agenten) har normalt bedre informasjon om tjenesteproduksjonen enn ledelsen (prinsipalen). En konsekvens av dette er at lederne ikke kan ha full oversikt over hvordan tjenesteproduksjonen utføres, og har dermed i begrenset grad grunnlag til å bedømme hvorvidt dårlige resultater skyldes ineffektivitet eller ukontrollerbare forhold. I mange tilfeller kan det også være slik at det blir tatt feil beslutninger om for eksempel kostnadsreduksjoner fordi kunnskapen ikke er god nok i ledelsen. Et tredje moment som på mange måter kan være det viktigste er det at ledelsen normalt har mer formal kompetanse, mens de ansatte har mer real kompetanse. Disse kulturforskjellene bidrar også å øke gapet mellom ledelsens og de ansattes forståelse av hvordan tjeneste produksjonen kan gjennomføres og hvor forbedringspotensialet ligger.

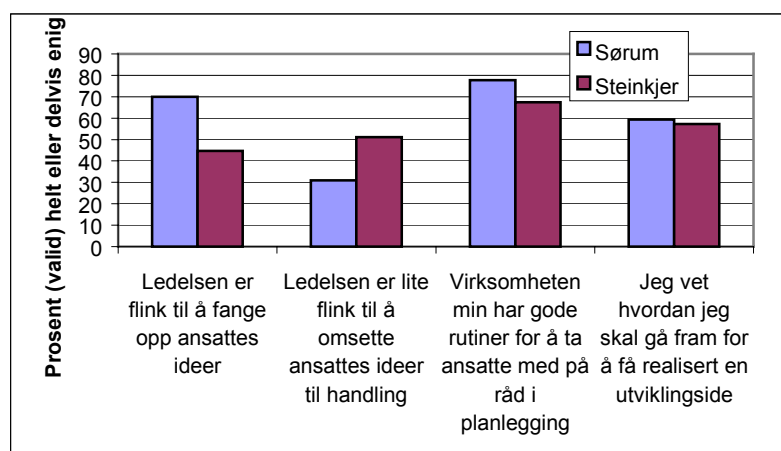
De overordnede målsetninger for mange kommune er økt ressurs-effektivitet og bedre kvalitet på tjenesteytingen. Konkurransetsetting og privatisering blir ofte og fra flere hold framholdt som virkemidler for å nå disse målsetningene. Modellkommuneforsøket benytter et

alternativt sett av virkemidler ved at selve kjernen i forsøket er å skape arenaer for de ansatte til å fremme nye og gode ideer for tjenesteproduksjonen. Forsøket gir de ansatte en rett, men også en plikt til å fremme forslag til forbedringer av tjenesteproduksjonen. Dette bidrar til å myndiggjøre de ansatte i større grad enn det en tradisjonell hierarkisk byråkratisk organisasjon.

Gitt at slike arenaer etableres, vil Modellkommuneforsøket etter vår vurdering gi grunnlag for en mer effektiv tjenesteproduksjon. Kommunen vil samlet sett i større grad ha den rette kunnskapen om tjenesteproduksjonen og hva som skal til for å oppnå forbedringer.

Vårt resonnement er videre at organisatorisk og individuell læringskompetanse slik dette er analysert i kapittel 5.1 bidrar til å etablere slike arenaer for effektivitet. Vi tar derfor utgangspunkt i resultatene fra medarbeiderundersøkelsen (jamfør Figur 5.2 og Figur 5.3) for å drøfte denne forutsetningen for effektivitet, og å vurdere om det er etablert arenaer for læring i Steinkjer og Sørumsund.

Figur 5.9 *Kommunenes ansatteorientering og ansattes kunnskap om å realisere ideer*



Figur 5.9 viser at Sørum kommune kommer bedre ut i ansattes vurderinger enn hva Steinkjer gjør for alle følgende påstander:

- Ledelsens evne til å fange opp ansattes ideer
- Ledelsens evne til å omsette ansattes ideer til handling
- Virksomheten har gode rutiner for å ta ansatte med på råd i planlegging
- De ansattes kunnskap om å hvordan de skal gå fram for å få realisert en utviklingside

Denne vurderingen er gjort av ledere og ansatte i kommunene. Når vi ser på forskjeller mellom disse to gruppene, ser vi at ledelsen i større grad enn de øvrige ansatte er positive til påstandene. Forskjellen mellom ledere og øvrige ansatte er såpass stor at det er grunn til å hevde at begge kommunene har et forbedringspotensial før vi kan trekke konklusjonen om at de rette arenaer er etablert for å dempe konsekvensene av asymmetrisk informasjon om tjenesteproduksjonen mellom lederne og ansatte i kommunene. Det positive er at seks av ti øvrige ansatte og åtte av ti ledere sier seg enige at det finnes gode rutiner i virksomheten for å omsettes ansattes ideer til handling. Videre er det nesten ni av ti ledere og litt over fem av ti øvrige ansatte

som er enige at de ansatte vet hvordan de skal gå fram for å få realisert en utviklingsidé.

Figur 5.3 viser at dette kan skyldes Modellkommuneforsøket. Figuren viser at både ledere og øvrige ansatte sier seg enige at Modellkommuneforsøket har bidratt til

- bedre rutiner i virksomheten i å ta ansatte med på råd
- økt fokus på ansattes ideer i forsøksperioden
- Videre viser figuren at fokuset om dette er opprettholdt etter forsøksperioden.

Modellkommuneforsøket har bidratt positivt til å redusere den asymmetrisk informasjonen om tjenesteproduksjonen mellom lederne og øvrige ansatte i kommunene. Dette gjelder både Sørums og Steinkjer kommune, og det er ingen store forskjeller i hvordan medarbeiderne i to kommunene vurderer dette.

Samlet viser figurene at Modellkommuneforsøket har bidratt til økt ansatteorientering, samtidig som de viser at det kan være et forbedringspotensial hos lederne til å synliggjøre ansatteorienteringen bedre. For å kontrollere dette forholdet har vi bedt de ansatte angi hvor enig de er i følgende påstander (se Figur 5.1):

- Jeg har ideer til hvordan tjenester i min egen virksomhet kan produseres bedre.
- Mange ansatte føler de brenner inne med gode forbedringsideer.
- Mange ansatte lar være å komme med forbedringsforslag av frykt for å dumme seg ut.

Svarene viser at de ansatte har tro på egen kunnskap om hvordan tjenestene kan produseres bedre. Derimot ser det ut til at det eksisterer en terskel for å målbare ideene, og dermed er det en relativ stor andel som har frykt for å komme med forslag til forbedringsideer. Dette siste gjelder i noe større grad for Steinkjer enn for Sørums. Dette kan tyde på at vi får bekreftet at det eksisterer et forbedringspotensial.

Ut fra disse resultatene er det grunn til å hevde at begge kommuner har fått etablert arenaer mellom de ansatte og lederne og at Modellkommuneforsøket har bidratt til å etablere disse arenaene. Likevel eksisterer det et forbedringspotensial hos lederne når det gjelder å synliggjøre sin ansatteorientering.

Trivsel

Vi tar utgangspunkt i en enkle sammenhengen når det gjelder trivsel og betydning av å trives på jobben: Trives på jobben er det sannsynlig at man ønsker å gjøre en kvalitativt god jobb. I neste omgang kan dette påvirke effektiviteten. Sammenhengen er selvsagt ikke så klar som dette, men vi har likevel tro på at det er sammenheng mellom trivsel og effektivitet. Her skal vi se nærmere på fraværstatistikken i kommunene, ut fra det enkle resonnement at dårlig arbeidsmiljø og manglende trivsel kan påvirke sykefraværet negativt. Vi presiserer samtidig at sykefravær ikke er noen presis indikator for mulig effektiviseringsgevinster av økt trivsel.

Sørum og Steinkjer kommuner har et godt arbeidsmiljø og ansatte i kommunene trives på jobben, slik vi så i kapittel 5.2. Videre har Modellkommuneforsøket virket positivt inn på trivselen i begge kommuner. Det er ikke Modellkommuneforsøket som har skapt trivsel på arbeidsplassen, men det har medvirket til økt trivsel for mange. I første rekke gjelder dette de som har vært involvert i forsøket, men det gjelder også for de utenfor forsøket.

I Sørum var samlet sykefravær for kommunen mellom seks og sju prosent i hele forsøksperioden. Det var ingen vesentlige endringer i løpet av forsøksperioden samlet sett, selv om det innen enkelte virksomheter, som barnehager og PRO var stigende sykefravær. Samtidig var sykefraværet innen helsetjenesten og drift og vedlikehold. I Steinkjers gikk sykefraværet ned de to første forsøksårene. Sykefraværstallene for 1999 og 2000 er på henholdsvis 6,5 og 5,7 prosent. For årene 2001 og første halvdel av 2002 har ikke kommunen kunnet registrert disse tallene, på grunn av tekniske problemer med et datasystem. Ut fra våre opplysninger kan vi vanskelig trekke slutninger om trivselsfaktorens betydning for sykefraværet i Steinkjer. Samlet ble konklusjonen vår at vi ikke kan trekke noen slutninger om trivsel og effektivitet basert på opplysninger om sykefravær.

Utviklingsveiledere

Utviklingsveiledning og opplæring av utviklingsveiledere er en viktig del av Modellkommuneforsøket. Vi kan se på dette som bruk av et nytt virkemiddel for å oppnå visse målsettinger, og vurdere hvordan det har forløpt, slik vi gjorde i kapittel 5.3. Men vi kan også se på utviklingsveilederne som en investering i framtidig kunnskap for omstilling og utvikling. Kommunene har fått støtte og hjelp til å lære opp egne ansatte til å kunne fungere som utviklingsveiledere, og har slik fått en ny ressurs eller en ny kompetanse i egen organisasjon. Denne kompetansen kan også brukes i prosesser med målsetting om å

oppnå økonomisk effektivitet. Modellkommuneforsøket hadde det for øye, og det vil også senere omstillingsprosesser i kommunene ha.

Utviklingsveilederne var ment å spille en viktig rolle i forhold til hovedmålene om økonomisk effektivitet og kostnadsreduksjoner. Veilederne skal sørge for at prosessene i arbeidsgruppene går rette for seg. Sett i sammenheng med diskusjonen over, er det de som skal få de enkelte arenaene til å fungere.

Vår vurdering er derfor at utviklingsveiledernes rolle er meget viktig for å oppnå økonomisk effektivitet ved bruk av Modellkommune-metodikken. Utviklingsveilederne har dermed bidratt positivt til måloppnåelse. I den grad kommunene makter å utvikle veiledernes kompetanse videre, og nyttiggjøre seg denne framover, vil deres rolle i arbeidet med å oppnå økonomisk effektivitet blir større etter hvert.

Utviklingsveiledere fungerte godt både i Sørums og Steinkjer, men best i Steinkjer. Steinkjer ser da også på utviklingsveilederne en suksess, fordi kommunens egne ansatte har lært et verktøy som har vist seg som nyttig i utviklingsprosesser, og for å få utvikle ideer og få samarbeidet til å gli godt. Kommunen har målsetting om å bruke denne kompetansen videre, og har også gjort det.

5.5.2 Effektiviseringsgevinster i Modellkommuneprosjekter

Ved presentasjon av delforsøk i Modellkommuneforsøket (se kapittel 2.2 og Vedlegg 2) så vi at effektivisering, eller effektiv ressurs-utnyttelse, var det som gikk nest mest igjen i kategoriseringen av delforsøkene både i Sørums og Steinkjer. I begge kommunene var kvalitetsheving målsettingen for flest delforsøk, enten som eneste mål, eller sammen med andre mål. Av Sørums 33 gjennomførte prosjekter har 15 effektivisering eller kostnadsreduksjoner som hovedmål eller delmål. To prosjekter har kun effektivisering eller kostnadsreduksjoner som mål. I Steinkjer har 15 av 27 delforsøk effektivisering som eneste mål eller som delmål. Fem har effektivisering som hovedmål.

Tabell 5.3 *Delforsøk kategorisert ut fra effektivitetsorientering. Sørums og Steinkjers*

Orientering		Prosjekt
Effektivisering som hovedmål	Sørums (2)	<p><i>Dokumentasjon av kostnader under drift og vedlikehold. Prosjektet er initiert av lederne og er ikke et Modellkommuneprosjekt. Prosjektet går ut på å dokumentere kostnader og sammenligne tjenestene med og effektivisere der Sørums ikke er konkurranse dyktig. Prosjektet er i realiteten et tilnærmet benchmarking⁴⁴ av tjenestene.</i></p> <p><i>Redusere behovet for reparasjon og vedlikehold i skolen ved å knytte skoledrift og eiendomsdrift til felles mål, herunder å øke brukernes holdninger og ansvar til offentlig eiendom.</i></p>

⁴⁴ Metode for systematisk sammenligning, som avdekker styrker og svakheter knyttet til den enkelte virksomhets drift, herunder økonomi, kvalitet, arbeidsmiljø, drift, vedlikehold, etc.

Orientering		Prosjekt
Effektivisering som hovedmål	Steinkjer (5)	<p><i>"Til tjeneste" (Rugekassa)</i> Målsetting har vært å opprette en base med beskrivelse av ansattes utdanning, kunnskap, bakgrunn etc (menneskelige ressurser), samt oversikt over teknisk utstyr. Hensikten er å få nyttiggjøre seg ressurser som ikke blir brukt.</p> <p><i>Vikarservice, Steinkjer distrikt</i> Opprette en stilling som kan handtere innleie av vikarer i Steinkjer pleie- og omsorgsdistrikt. Dette gjelder alle vikariater i distriktet. Bakgrunnen er å avlaste seksjonsleder eller avdelingsleder som sitter og ringer etter ekstravikarer ved fravær. Enkelte dager blir 2-3 timer brukt for å skaffe vikarer.</p> <p><i>Bygging av gartneri med gassoppvarming – basert på gass fra avfallsplass</i> Metangassen som dannes som følge av aerobe prosesser på avfallsdeponier er en lite brukt energikilde som egner seg godt til oppvarming etc. Gassen vil være tilnærmet gratis å bruke siden den pr i dag har få alternative bruksmåter</p> <p><i>Helhetlig personalstab Egge barneskole</i> Egge barneskole ønsket å arbeide for at alle medarbeidere skulle inngå i en helhetlig stab som likeverdige til beste for elevene. Initiativ fra renholderne som ønsket at de kunne spe på sin jobb med andre funksjoner for å få en høyere stillingsandel. I praksis går det ut på at renholdere brukes som vikarer og støttelærere.</p> <p><i>Elektronisk fakturering</i> Ved å innføre elektronisk fakturering av kommunens tjenester blir det mulig å redusere kostnadene med fakturering ved en enklere behandling.</p>
Effektivisering som delmål	Sørum (8)	<p>Samhandling og koordinering av hjemmetjenester, bl.a. ved økt grad av arbeidsdeling</p> <p>Fleksible åpningstider i barnehagen</p> <p>Renhold</p> <p>Servicetorget</p> <p>Byggesakstjenesten skal gi kortere saksbehandlingstid</p> <p>Forbedre standarden på kommunale veier ved å utarbeide en strategi og vedlikeholdsplan</p> <p>Jobbrotasjon på Sørum Sykehjem</p> <p>Rekruttering Sørum sykehjem</p>

I det videre skal vi for utvalgte prosjekter analysere om kommunen har fått en mer effektiv produksjon. Ut fra en samlet vurdering vil vi velge et prosjekt fra hver sektor som har vært vellykket, dvs. det er oppnådd effektivisering eller kostnadsreduksjoner, og hvor det er grunnlag for å beregne økonomiske effekter. For Sørumsund har vi klart å finne ett prosjekt hvor vi kan beregne økonomiske effekter. For å få vurdert flere enn ett prosjekt, har vi valgt å ta med to til som er vurdert som vellykkete. Vi har valgt 10 år som beregningsperiode.

Ut fra er følgende prosjekter i Sørumsund valgt:

- Samhandling og koordinering av hjemmetjenester, bl.a. ved økt grad av arbeidsdeling
- Byggesakstjenesten
- Fleksible åpningstider i barnehagen

I Steinkjer er følgende prosjekter valgt:

- Renovasjon, Lisetrøa
- Fleksibel turnus, Strandveien
- Bedre brukerservice - Dampsaga kulturhus⁴⁵

I det videre skal vi gi en presentasjon av de seks prosjektene vi omtalte ovenfor.

Samhandling og koordinering av hjemmetjenester - Sørumsund

En av hensiktene med dette prosjektet var å gjennomføre de hjemmebaserte tjenestene på en ny måte slik at oppgavene ble mer spesialisert. Målet var at ikke ”alle hjemmehjelpere gjør alt”. I praksis betydde dette at en gruppe hjemmehjelpere hadde som hovedoppgave å reise ut og handle for eller med brukerne, mens en annen gruppe kun hadde ansvaret for hjelpen i hjemmet. På den måten fikk man frigjort ressurser siden, siden handlingen ble koordinert. Samtidig ble reglene for å få hjelp til å handle endret, ved at det bare ble handlet på en fast dag for de som hadde behov. Det viste seg at mange brukere ikke hadde dette behovet, enten ved at de handlet selv, eller fikk hjelp av venner eller pårørende.

⁴⁵ Ikke vellykkete prosjekter er i utgangspunktet også interessante å analysere. Valget skyldes at mindre vellykkete prosjekter normalt stoppes eller fases ut før de eventuelt gir økonomiske tap.

Statistikken viser at etter at ordningen ble innført har antall brukere økt med ti, fra 237 til 247 brukere. Statistikken sier dessverre bare om hvor mange som mottar hjelp, men ikke hvor mye. Dette gjør det vanskelig å beregne økonomiske effekter. Virksomhetsleder hevder likevel at hovedinntrykket er at ordningen har frigjort ressurser, slik at flere har fått hjemmehjelp.

Byggesakstjenesten - Sørumsund

Byggesakstjenesten i Sørumsund kommune hadde et dårlig omdømme. Dette ble bekreftet gjennom GALLUPs målinger for kommunen. Det var vanskelig å komme i kontakt med saksbehandler siden disse ofte var på befaring eller i møtevirksomhet i forbindelse med saksbehandlingen. For å rette opp dette ble det etablert et nytt skranke-system der en saksbehandler skulle sitte i et publikumsmottak og motta besøk, samt betjene innkomne telefoner. De øvrige saksbehandlerne ble på denne måten skjermet for forstyrrelser. Skranke-tjenesten rulleres mellom saksbehandlerne med en ukes varighet. Igjen ser vi at tydeligere arbeidsdeling frigjør ressurser, og dermed økt effektivitet i produksjonen. Konsekvensen er at byggesakstjenesten er blitt mer tilgjengelig. Terskelen for å ta kontakt er senket. Videre hevder kommunen at saksbehandlingstiden er redusert. Det hevdes at hvis man hadde beholdt tidligere organisering uten skranketjeneste, ville man måtte ha ca et halvt årsverk til for å oppnå samme saksbehandlingstid. Kommunen har således gjennom dette forsøket oppnådd en effektiviseringsgevinst på et halvt årsverk. Dette kan verdsettes til kr 270.000 når alle lønnsavhengige kostnader regnes med.

Ut fra disse forutsetningene blir den samlede effektiviseringsgevinsten over ti år neddiskontert med 7 % kalkulasjonsrente ca 2,2 mill kr

Fleksibel åpningstid i barnehagene - Sørumsund

Det overordnede målet for prosjektet var å skape et barnehagetilbud hvor barn og foreldre får det tilbudet de har behov for og hvor foreldrene har reell medvirkning. Dette ble videre nedfelt i fire arbeidsmål:

1. *Mer fleksibelt tilbud*
2. *Økt brukermedvirkning*
3. *Kompetanseutvikling*
4. *Synliggjøring og profilering*

Prosjektet skulle skape flere barnehageplasser, nye arenaer for samhandling med foreldre, øke informasjonen til foreldre, øke

kompetansen til medarbeiderne, synliggjøre kommunens barnehager og øke samarbeidet mellom kommunale og private barnehager.

I dag tilbys seks forskjellige tilbud, der en er fulltid og fem er deltid med følgende skala:

- 80 % — 40 %
- 70 % — 20 %
- 60 %

I dag er det ingen som benytter en 20 prosent deltids plass, ellers er alle tilbud benyttet. Kommunen har i dag kapasitet til 214 fulltidsplasser, men siden ikke alle velger en slik plass kan kommunen tilby 23 plasser til, slik pr i dag er det 237 barn som tilbys barnehageplass i privat eller kommunal barnehage i kommunen.

Ved å innføre en større deltidsskala enn tidligere, er det mulig for brukerne å optimalisere bruken av barnehagen. Med en mindre skala vil det være noen som ikke ønsker barnehageplass, mens andre kanskje velger en heltidsplass selv om behovet ikke er mer enn 70 prosent. Konsekvensen av dette er at kommunen samlet sett får økt brukerbetalingen, siden delt plass relativt sett er noe mer kostbar enn fulltidsplass og samtidig øker tilskuddet fra staten. Selv om det er vanskelig å identifisere reduserte kostnader eller effektiviseringsgevinster har den nye ordningen bidratt til å øke kommunens inntekter.

Renovasjon, Lisetrøa - Steinkjer

Tidligere ble renovasjonstjenesten utført med tre biler med tre mann pr bil. Med dette prosjektet gjennomføres renovasjonen nå med tre biler, der to har tre mann, mens den siste er en enmannsbetjent renovasjonsbil. Dette krevde en investering på 1,5 mill kr i ny renovasjonsbil. Innsparingen i bemanning utgjør en årlig reduksjon i personalkostnader på ca 400.000 kr.

Vi har beregnet den samlede kostnadsreduksjonen ved å se på investeringen som et annuitetslån over ti år og ved å neddiskontere personalkostnadene over samme tidsperiode

Ut fra disse fortsetningene viser beregningene at den samlede innsparingen blir 1,4 mill kr neddiskontert over ti år på å investere i en enmannsbetjent renovasjonsbil. Første års besparelse er ca kr 180.000,- Årets budsjett (2002) for kommunen renovasjonstjenester

er ca 16,8 mill kr. Samlet kostnadsbesparelse for sektoren pr år, blir ut fra dette ca 1 %.

Fleksibel turnus, Strandveien - Steinkjer

Utgangspunktet for delforsøket var at arbeidstakerne ved Strandveien bofellesskap opplevde at de ikke fikk gitt brukerne gode nok tilbud, spesielt galdt dette unge brukere. Turnus satte grenser for vaktskifte, og det ble vanskelig å utnytte ressursene optimalt. De ansattes ønske var å holde seg innenfor daværende ressursrammer, men at man kunne få bruke ressursene slik man ønsket. Turnusvalg skulle skje ut fra brukernes behov og valg, i tillegg til at ansatte skulle ha mulighet til å komme med personlige ønsker der det lot seg gjøre. Men det skulle ikke være noen "ønsketurnus" ene og alene definert ut fra ansatte, brukerne stod i fokus. Løsningen ble en ordning med grunnturnus, vaktbytte og et slags banksystem for timeinnsats for de ansatte. Dette kom i konflikt med arbeidsmiljøloven, og dispensasjon og et spesielt regelverk å forholde seg i forhold til arbeidsmiljøloven ble nødvendig. Nå fungerer ordningen godt, og personalet tilknyttet Strandveien setter i fellesskap opp turnus hver 6. uke. Et slikt felles møte for alle ansatte kan i utgangspunktet være mer ressurskrevende enn om en leder setter opp turnus på egenhånd. Personalet har etter hvert fått erfaring i å sette opp turnus, og har gjort dette på under en time. Nyordningen har ikke ført til større kostnader, men til at innsatsen blir brukt på en bedre måte overfor brukerne. Den har også ført til økt trivsel og større ansvarsbevissthet overfor arbeidsplassen.

Opplysninger fra institusjonen, viser at ordningen har medført en effektiviseringsgevinst som kan verdsettes til 1,3 mill kr årlig. Effektiviseringsgevinsten gjør at Strandveien bofellesskap nå tilbyr tre flere plasser enn før fleksibel turnus ble innført. Dette skyldes i følge de ansatte at ordningen bidrar til har stolthet til jobben og at de tar egenansvar for effektiv bruk av ressursene.

Dette gir følgende utslag:

- Når noen av beboerne er borte over lengre tid, nedbemanner de selv vaktene
- Velferdspermisjoner er på et minimum, fordi man avtaler legebesøk etc når man har fri.
- Sykefraværet er lavt fordi man tar ansvar for gjennomføringen av turnusen. Ordningen skaper m.a.o. forpliktelser overfor sine kolleger.

Strandveien bofellesskap vil i år ha et driftsoverskudd på en halv mill kr, og virksomhetslederen hevder at dette skyldes ordningen med fleksibel turnus.

Vi har beregnet nåverdien av de årlige besparelsene for de neste ti årene, dvs fra 2002 – 2011. Beregningene viser at over ti år vil den neddiskonterte verdien av de årlige besparelsene være på til sammen litt over 13 mill kr. Her har vi antatt at driftsoverskuddet på 500 000 kr i 2002 ikke blir like stort hvert år, men heller avtagende med 10 % hvert år. Kostnadsreduksjonen første år er beregnet til, 1,8 mill kr. Budsjettet for 2002 viser bruttoutgifter på ca 6,3 mill kr. Dette innebærer en indirekte kostnadsbesparelse på 27 %.

Beregningen viser at når Modellkommuneforsøket brukes for å gjøre tjenesteproduksjonen mer effektiv, er det mulig å spare vesentlige ressurser. Disse kan kommunen enten brukes til andre formål, eller som for Strandveien bofellesskap hvor man valgte å utvide tilbudet med tre brukere.

Bedre brukerservice - Dampsaga kulturhus - Steinkjer

Dampsaga kulturhus er samlokalisert med biblioteket, som har lenger åpningstider enn billettsalget på kinoen og kulturhuset. Ved å la bibliotekarene selge billetter i bibliotekets åpningstider sparer kommunen ca ett årsverk som er verdsatt til 540.000 kr inkludert alle lønnsavhengige kostnader.

Ut fra disse forutsetningene blir den samlede besparelsen for kommunen over ti år ved å la bibliotekarene selge billetter til Dampsaga ca 4,3 mill kr. Samlet bruttoutgifter for Dampsaga kulturhus er budsjettet i 2002 til ca 6,7 mill kr. Besparelse første året er som nevnt over kr 540.000. Samlet årlig indirekte besparelse i prosent blir dermed ca 8 prosent.

5.5.3 Transaksjonskostnader

Transaksjonskostnader er ressursbruken som er forbundet med å gå over fra en produksjonsprosess til en ny. Eksempel på slike kostnader er utredningskostnader, omstillingskostnader og opplæringskostnader. I Modellkommuneforsøket er det brukt ressurser på å lære opp utviklingsveiledere, utvikling av prosjektene i arbeidsgruppene, samt drift av selve Modellkommuneforsøket, herunder kostnader til forsøksledelse og informasjon.

Sørum kommune har utarbeidet prosjektregnskap for hele forsøket og delprosjektene. Prosjektet er finansiert av Kommunal- og regional

departementet, Norsk kommuneforbund og Sørums kommuner. Tabellen gir en enkel oversikt over de ulike aktivitetene og budsjetterte og påløpte kostnader i Modellkommuneprosjektet slik det ble gjennomført i Sørums kommuner.

Tabell 5.4 *Prosjektregnskap: Modellkommuneprosjektet i Sørums kommuner*

Aktivitet	Budsjett 1998-2001	Påløpte kostnader
Oppstart	187 500	187 500
Idé- og arbeidsgrupper	337 500	318 750
Frikjøp tillitsvalgte	600 000	1 200 000
Opplæring utviklingsveiledere	240 000	205 000
Frikjøp av utviklingsveiledere:		
Opplæringsfasen	300 000	233 750
Prosjektfasen	956 250	25 000
Reiser, informasjon, nettverksbygging mv.	100 000	452 621
Prosjektseminarer	250 000	104 909
Administrative ressurser	450 000	600 000
Evalueringer	650 000	402 563
SUM	4 071 250	3 730 093

Tabellen viser et totalforbruk på ca 3,7 mill kr som er underforbruk i forhold til budsjett på ca 300.000 kr. Tabellen viser også en vridning av ressursbruken i forhold til budsjett fra frikjøp av utviklingsveiledere til frikjøp av tillitsvalgte. Dette kan tyde på at innsatsen til tillitsvalgte har blitt oppjustert underveis, mens bruken av utviklingsveiledere har vært mindre eller at behovet for frikjøp ble overvurdert i budsjettet.

Utover dette må vi vurdere ressursbruken i arbeidsgruppene hvor prosjektideen videreutvikles og implementeres. Arbeidsgruppenes omfang og varighet varierer mellom gruppene, men ved hjelp av noen gjennomsnittsbetraktninger er det mulig å komme fram til et estimat for ressursbruken.

Sørums kommuner har registrert 255,4 dagsverk for arbeid i ide- og arbeidsgruppene. Størstedelen av registreringene er for 1999 og første 1/2 del av 2000. På den andre side var det stor aktivitet i gruppene høsten 2000 og begynnelsen av 2001. Vi antar derfor at den totale ressursbruken i gruppene til å være 400 dagsverk eller ca 1,5 årsverk. Problemet med registreringer, er at det etter hvert ble uklare overganger for når tiltakene gikk over i driftsfasen. I denne fasen ble arbeidet mindre formalisert og delvis som en del av løpende

virksomheten. 400 dagsverk er et uttrykk for et nedre mål på ressursbruken.

For å kostnadsberegne tidsbruken har vi tatt utgangspunkt i en timekostnad på kr 393 som utgjør alle lønnsavhengige kostnader. Vi har tatt utgangspunkt en gjennomsnittlig årslønn på kr 300 000,-⁴⁶. Gitt denne timekostnaden, blir Sørums kommunes kostnader til ide og arbeidsgruppene inkludert bruk av utviklingsveileder ca kr 940 000,-. Her må vi trekke fra ca. kr 300.000,- som er registrert brukt i ide- og arbeidsgruppene i tabellen over. Nettoressursbruk er dermed kr 640.000,- Gitt forutsetningene over, blir de samlede transaksjonskostnadene for Sørums kommune 4,3 millioner. Sørums forsøk varte i fire år, ikke tre som i Steinkjer.

Tabell 5.5 *Prosjektrekningskap: Modellkommuneforsøket i Steinkjer*

Aktivitet	1999 - 2002
Fast lønn	912 760
Annen lønnsutbetaling	74 150
Pensjon og arbeidsgiveravgift	206 697
Reiser og møter	231 860
Driftsutgifter	373 859
Opplæring	234 946
Tilskud til institusjon	302 255
Andre utgifter	439 171
Sum utgifter	2 775 698
Kursinntekter	-98 100
Samlet kostnad	2 677 598

Tabellen viser et totalforbruk på ca 2,7 mill kr som er 1 mill kr mindre enn Sørums. Tabellen viser også at hovedtyngden av ressursene er til lønn og lønnsavhengige kostnader. Til sammen utgjør disse ca 1,2 mill kr. Utgifter til opplæring er kr 234 000 og er bruk av IMTEC til kursing av utviklingsveiledere.

Utover dette må vi vurdere ressursbruken i arbeidsgruppene hvor prosjektideen videreutvikles og implementeres. Arbeidsgruppenes omfang og varighet varierer mellom gruppene, men ved hjelp av noen

⁴⁶ I bruttolønnskostnader blir dette kr 540.000, når alle lønnsavhengige kostnader tas med

gjennomsnittsbetraktninger er det mulig å komme fram til et estimat for ressursbruken.

Registreringer gjennomført av kommunen viser at det har gått med ca 220 dagsverk i arbeids- og idegruppene.

For å kostnadsberegne tidsbruken har vi tatt utgangspunkt i en timekostnad på kr 393 som utgjør alle lønnsavhengige kostnader. Vi har tatt utgangspunkt en gjennomsnittlig årslønn på kr 300 000.⁴⁷ Denne grove gjennomsnittsbetraktningen gir en samlet ressursbruk på ca 0,5 mill kr. Gitt forutsetningene over, blir de samlede transaksjonskostnadene for Steinkjer kommune 3,1 millioner.

5.5.4 Samlet vurdering

Modellkommuneforsøket både i Sørums og Steinkjer har vist at det er mulig å oppnå økonomisk effekter ved bruk av Modellkommunemetodikken.

Modellkommuneforsøket viser at det er grunn til å hevde at begge kommuner har fått etablert arenaer mellom de ansatte og lederne og at Modellkommunemetodikken har bidratt til å etablere disse arenaene. Likevel eksisterer det et forbedringspotensial hos lederne når det gjelder å synliggjøre sin ansatteorientering.

Sørums og Steinkjer kommuner har et godt arbeidsmiljø og ansatte i kommunene trives på jobben, slik vi så i kapittel 5.2. Videre har Modellkommuneforsøket virket positivt inn på trivselen i begge kommuner. Det er ikke Modellkommuneforsøket som har skapt trivsel på arbeidsplassen, men det har medvirket til økt trivsel for mange. I første rekke gjelder dette de som har vært involvert i forsøket, men det gjelder også for de utenfor forsøket.

Sørums kommune har til sammen brukt 4,3 mill kr i utviklings- og gjennomføringskostnader (transaksjonskostnader). Dette er investering for fremtiden, slik at med en videreføring av Modellkommunemetodikken vil disse kostnadene kunne reduseres.

Vi har registrert at man i delprosjektene har hatt fokus på effektivitet i 15 av 33 delprosjekter. Av disse har vi beregnet kostnadsreduksjon for ett av delprosjektene. Indirekte kostnadsreduksjoner på til sammen litt over 2,1 mill kr, neddiskontert over ti år. Dette viser at ved å gjennom

⁴⁷ I bruttolønnskostnader blir dette kr 540.000, når alle lønnsavhengige kostnader tas med

føre relativt enkle omstillinger, er det mulig å øke tjenesteproduksjonen som vi har verdsatt til 270.000 kr pr år.

I Steinkjer har man gjennom Modellkommuneforsøket vist at det er mulig å oppnå en mer effektiv produksjon av tjenestene. Dette skyldes at man har klart å etablere arenaer for omstilling av tjenesteproduksjonen. For å få til dette har kommunen brukt 3,1 mill kr i utviklings- og gjennomføringskostnader (transaksjonskostnader). Dette er investering for framtiden, slik at med en videreføring av Modellkommuneforsøket vil disse kostnadene kunne reduseres.

Vi har registrert at man i delprosjektene har hatt fokus på effektivitet i 15 av 27 delprosjekter. For tre av disse har beregnet direkte og indirekte kostnadsreduksjoner på til sammen 2,5 mill kr det første året. For Strandveien er den indirekte kostnadsbesparelsen betydelig, siden den utgjør ca 27 % av bruttoutgiftene for virksomheten. Til sammen over 10 år, er kostnadsreduksjonen beregnet til 19 mill 2002 kr neddiskontert med 7 % kalkulasjonsrente. Trekker vi fra transaksjonskostnadene på ca 3 mill kr, er nettobesparelsen ca 16 mill kr over ti år. Dette viser at når delprosjektene har fokus på mer effektiv tjenesteproduksjon er det mulig å oppnå besparelser selv på kort sikt.

Både i Sørums og Steinkjer er det kun få av delprosjektene som kan dokumentere kostnadsreduksjoner. Dette viser at skal Modellkommuneforsøket ikke har vært et treffsikkert virkemiddel knyttet til effektivitet. Dette viser at skal Modellkommuneforsøket brukes som virkemiddel for effektivitet, kan det hende at kommuner som vurderer å bruke modellkommunemetodikken for å fremme effektivitet bør oppmuntre og etterspørre delprosjekter som har effektivitet som delmålsetting.

5.6 Kvalitativ bedre tjenesteyting

Kvalitativ bedre tjenesteyting er et hovedmål for Modellkommuneforsøket. I det følgende vil vi se på delmålenes bidrag til kvalitativt bedre tjenesteyting. Delmålene for Modellkommuneforsøket var kompetanseheving, trivsel, utviklingsveiledere og arbeidsform. I kapittel 5.1 – 5.4 har vi sett at Modellkommuneforsøket har medvirket til kompetanseheving, til økt trivsel, til at utviklingsveiledere ble lært opp og tatt i bruk, og til nye arbeidsformer i kommunen. Modellkommuneforsøket har medført endring i forhold til alle disse områdene, om enn ikke i samme omfang i forsøkskommunene. I tillegg vurderer vi opplevd kvalitet slik det blir rapportert i eksisterende brukerundersøkelser i Sørums kommune. Steinkjer

kommune har ikke slike data, og det har foreløpig heller ikke Porsgrunn. Vi ser også delforsøkene ut fra kvalitative god tjenesteyting, blant annet om forsøkene er publikumsnære eller ikke.

5.6.1 Bidrag til bedre kvalitet fra de øvrige delmålene

Medarbeiderundersøkelsen i Sørums og Steinkjer avdekket at Modellkommuneforsøket har bidratt til kompetanseheving i organisasjonen ved at relativt mange gir uttrykk for at forsøket bidro positivt til ansatteorientering og brukerorientering (jmfør 5.1). Det er også et klart flertall av de som deltok i denne undersøkelsen som mener at dette fokuset er opprettholdt etter at Modellkommuneforsøket ble avsluttet. Samtidig har et klart flertall gitt inntrykk for at det er institusjonaliserte systemer både for involvering av ansatte og brukere, noe som understreker at kommunene er lærende organisasjoner som vil kunne endre seg i takt med skiftende behov. Kompetanse, både på individ og organisasjonsnivå, er en viktig forutsetning for kvalitet i tjenesteproduksjonen. Modellkommuneforsøket ser her ut til å ha bidratt positivt i retning av økt tjenestekvalitet.

Trivsel og læring henger sammen ved at høy trivsel skaper gode læringsmiljøer. Våre kartlegginger viser at forsøkskommunene har godt arbeidsmiljø. I tillegg viser tidligere arbeidsmiljøundersøkelser i Sørums at trivselen i kommunen har steget jevnt og trutt gjennom forsøksårene. I arbeidsmiljøundersøkelsene i Sørums ble det spurt konkret om Modellkommuneprosjektets betydning for arbeidsmiljøet. I 2000 var det godt og vel halvparten av de ansatte som mente forsøket bidro positivt til arbeidsmiljøet, mens dette hadde steget til nesten 72 prosent da prosjektet ble avsluttet.

Ett at verktøyene for å bistå arbeidsgruppene var utviklingsveilederne. Denne ordningen har vært et av de sterke delene av Modellkommuneforsøket i Steinkjer. I Sørums ser ut til å ha vært det svakeste leddet i Modellkommuneforsøket. utfordringene besto i at de ikke hadde nok kompetanse og erfaringer i å veilede andre, en utfordring som ble forsterket av at de også skulle veilede medarbeidere fra andre sektorer. Dette bedret seg ved at veilederne fikk erfaring etter hvert. Noe av årsakene til utfordringene utviklingsveilederne møtte kan være at opplæringen var mangelfull og at ambisjonene kanskje var for høye.

De partsammensatte organene og arbeidsformen som ble brukt i Modellkommuneforsøket har skapt et bedre samarbeidsklima i

modellkommunene. Dette kan ha påvirket trivsel så vel som grunnlaget for læring gjennom kompetanseoverføring, og har på den måten lagt et godt grunnlag for å øke kvaliteten i tjenesteproduksjonen, fordi samarbeid gjør felles innsats lettere, og gjør det lettere å dra lasset i samme retning. Et flertall ser ut til å mene at samarbeidet i gruppene fungerte godt, men resultater fra fokusgruppene indikerer at god prosjektstyring og ledelse har vært utfordrende. Utfordringer som ligger i prosjektarbeidsformen var også medvirkende til det sterke engasjementet fra ledelsen i arbeidsgruppene. Det har ikke framkommet mye negative tilbakemeldinger på ledelsens deltakelse, men det er likevel grunn til å tro at innslaget av ledelse har lagt et press på gruppene med hensyn til framdrift og resultatfokus.

Indirekte skulle kompetanseheving, trivsel, utviklingsveiledere og arbeidsform føre til økt kvalitet på kommunal tjenesteyting. Vi kan konkludere med at dette også er tilfelle, og slik at Modellkommuneforsøket har påvirket kvaliteten på kommunal tjenesteyting i riktig retning.

5.6.2 Opplevd kvalitet

I det følgende behandler vi kun Sørums kommune, siden det ikke foreligger tilsvarende brukerundersøkelser fra Steinkjer som de som blir kommentert nedenfor.

Parallelt med oppstarten av Modellkommuneforsøket, vedtok Sørums kommunestyret rammer for tjenestekvaliteten. I vedtaket ble det slått fast at fokuset skal rettes mot brukeren, men realiseres innen de gitte økonomiske rammer.⁴⁸ Brukerfokuset er nærmere fulgt opp i kommunens plangrunnlag for Modellkommuneforsøket hvor det framgår at brukerne skal involveres i et samspill om utviklingen av de kommunale tjenestene.⁴⁹

”Brukerkapitalen” er en egen del av det fullstendige balanseregnskapet (FBR) i Sørums kommune. Kommunen har derfor lagt systematisk vekt på dialog med brukerne på ulike arenaer. To former for brukermedvirkning er lagt til grunn:

⁴⁸ Vedtak i Sørums kommunestyre 05.02 1998.
<http://www.sorum.kommune.no>, 10.06 2002.

⁴⁹ Prosjektplan Modellkommuneforsøket i Sørums kommune.
<http://www.sorum.kommune.no/kvalitet/vedtatteplaner/Modellkommuneprosjektet>. 10.06 2002

Evalueringer og målinger: Omfatter flere selvstendige verktøy for resultatvurderinger, herunder Norsk Gallups jevnlig brukerundersøkelser, egne kartlegginger av tjenestetilbudet innenfor de ulike seksjonene og kartlegging av forvaltningspraksis/Kommunekompasset.

Arenaer for brukervedvirkning og tilbakemeldinger (omfatter en rekke tiltak som grendemøter, temamøter, tettstedsutvalg, næringsråd, klageordninger, publikumsgaranti, IT-arenaer, brukerråd, spørrekvarter, innflyttingspakke og Sørums info).

Siste befolknings- og brukerundersøkelse ble gjennomført i januar 2001,⁵⁰ siste år av Modellkommuneperioden i Sørums kommuner. Resultatene fra denne undersøkelsen legges til grunn for beskrivelser av tjenestekvalitet. I den forbindelse må det gjøres oppmerksom på at brukerundersøkelsen har kartlagt tilfredsheten med kommunens tjenester mer allment, og er ikke direkte knyttet opp til enkeltprosjektene i Modellkommuneforsøket. Det er likevel interessant å formidle disse resultatene fordi de viser utviklingen over tid (1996, 1997, 1999 og 2001). Undersøkelsene er lagt opp som tilfredshetsundersøkelser hvor innbyggerne vurderer ulike sider ved Sørums kommuner som bostedskommune, og brukerne vurderer en rekke kommunale tjenester på bakgrunn av egne erfaringer.

Ett hovedfunn fra brukerundersøkelsen fra 2001 er at brukernes tilfredshet med kommunens tjenester totalt sett er stabil for perioden 1996-1999, og har økt med ett indekspoeng⁵¹ fra 1999 til 2001. Avstanden mellom Sørums kommuner (62) og landsgjennomsnittet (64) ble dermed mindre. Når det gjelder de kommunale tjenestene viser 2001-undersøkelsen følgende:

For 26 av 37 kartlagte enkelttjenester var det flere fornøyde enn misfornøyde brukere (en kvalitetsindeks som var høyere enn 50 langs en skala fra 0 til 100).

For 10 av tjenestene ga halvparten eller flere brukere toppkarakterene 5 eller 6.

Andelen brukere som ga karakteren 5 eller 6 varierte mellom 67 og 73 prosent for de fem tjenestene med høyest tilfredshetskår.

⁵⁰ Befolknings- og brukerundersøkelse i Sørums kommuner 2001. Norsk Gallup Institutt A/S

⁵¹ Indeksen er skalert fra 0 til 100.

Tilfredshetsundersøkelsen viste videre at brukerne var mest tilfreds med barnehage, fysioterapeut, musikkskole, bibliotek og renovasjon. Fire av disse tjenestene toppet listen også i 1999.

Minst tilfreds er brukerne med tilbudet til psykisk utviklingshemmede⁵². Kino, vedlikehold av lokalvei, fritidsklubber, sosialkontor, teknisk kontor, ungdomsskole, helhetlig veitilbud, kunstutstillinger og PP-tjeneste har alle en større andel brukere som er misfornøyd enn fornøyd. Sørums kommuner skiller seg negativt ut fra landsgjennomsnittet særlig på kulturområdet.

Det er ikke mulig å trekke en direkte kausalsammenheng mellom Modellkommuneprosjektet og resultatene fra brukerundersøkelsen som er utført av Norsk Gallup institutt. Det kan likevel ikke sees bort fra at de enkelte prosjektene som ble iverksatt i Sørums kommuner indirekte kan ha vært med og trekt opp tilfredsheten på brukerundersøkelsen fra 2001. Resultatene fra fokusgruppene tyder på det. Rangert etter hvilke positive erfaringer deltakerne i fokusgruppene har fremmet, så er det ”positive og fornøyde brukere” som topper listen. Ansattes faglige dyktighet og fleksibilitet i tjenesten er andre positive erfaringer som har blitt høyt prioritert og understreker at forsøket har bidratt til økt tjenestekvalitet. Også ”fleksibel oppholdstid” var en av de gode erfaringene i ”barnehageprosjektet” som kom fram i fokusgruppen som tyder på at dette prosjektet klart har forbedret tjenestekvaliteten. Fleksibiliteten i tilbudet kom også igjen når fokusgruppene ble bedt om å komme med negative erfaringer ved at de ønsker ytterligere fleksibilitet i form av flere prosentsatser for opphold i barnehagene. ”Flere prosentsatser” og ”betaling etter oppholdstid” retter seg begge til barnehageprosjektet. Lærdommen å trekke fra disse erfaringene er at de illustrerer noe av brukernes forventninger til kvaliteten i offentlige tjenester. Mer individuelt tilpassede tjenester og ønsker om at man kun ”betaler for det man får” understreker at standardløsninger erstattes av forventninger om fleksibilitet og markedsstilpassede offentlige tjenester.

En indikator på om delprosjektene har hatt innvirkning på brukertilfredsheten kan være brukerfokus i de enkelte prosjektene. Fra intervjuet med ledergruppen kom det fram at mange av prosjektene som ble gjennomført i Sørums kommuner ikke var direkte brukerfokusert. Derimot var mange *indirekte* innrettet på økt brukerfokus, ble det hevdet. Andre prosjekter gikk direkte på brukerne, de var ”rene brukerprosjekter”. Som eksempler på rene brukerprosjekter ble det vist til to

⁵² Bare 28 respondenter som har evaluert dette tilbudet.

prosjekter innen henholdsvis barnehage og hjemmetjenesten.⁵³ Både ledergruppen og prosjektgruppen framhevet disse to prosjektene da de ble bedt om å vise til brukerfokus i prosjekter som ble initiert som en del av Modellkommuneforsøket.

Prosjektgruppen var også langt på vei enig i at de fleste delprosjektene kun i liten grad har hatt direkte brukerfokus. Prosjektene var stort sett rettet mot egen arbeidshverdag, den såkalte humankapitalen. Dette trenger ikke det være i strid med brukerfokus. Prosjektene kan synes å ha et internt fokus på grunn av måten de er beskrevet, av ansatte som kanskje ikke er så vant til å formulere seg skriftlig i prosjektbeskrivelser og støttesøknader. Som eksempel ble et prosjekt fra renhold som skulle få ned sykefraværet nevnt. Det ble hevdet at det egentlige motivet var å yte bedre tjenester til brukerne fordi redusert sykefravær i renholdstjenesten gjøre renholdet bedre og dermed komme brukeren til gode.

Ledergruppen understreket at Modellkommuneforsøket har ført til en kulturendring og at brukerorientering er en del av den nye kulturen i Sørums kommuner. I dag er det en rekke institusjonaliserte mekanismer for brukerorientering, og eksistensen av disse må ses på bakgrunn av Modellkommuneprosjektet. Blant annet pekte ledergruppen på at kommunen i forbindelse med siste kommuneplanprosess avholdt fem folkemøter, alle med fulle hus. Signalene herfra skrives ned og bringes inn i ledermøter og andre arenaer for planarbeid, samt refereres i kommunens interne informasjonsavis. Dette tyder på at Modellkommuneforsøket har medvirket til økt brukerorientering i Sørums kommune, og at kommunen har tatt i bruk nye verktøy for å utvide brukerorienteringen.

5.6.3 Brukerfokus

Den største andelen av delforsøkene både i Sørums og Steinkjer har kvalitetsheving som fokus, enten alene eller sammen med andre målsettinger. Indirekte er kvalitetsheving orientert mot brukere, i og med at det ofte har med å gjøre tjenestene bedre for brukerne. Slik kan vi si at Modellkommuneforsøkene er svært brukerorienterte. I tillegg til kvalitetsheving som et virkemiddel her, er også en del prosjekt direkte brukerfokusert. Det er imidlertid få delforsøkene som har brukerfokus som orientering, og ingen av dem har det som eneste

⁵³ ”Sammen med foreldrene om et barnehage tilbud i stadig forandring” og ”Samhandling og koordinering i hjemmetjenesten – bedre service til brukeren”.

orientering. Sørums kommun har tre og Steinkjer ett eksempel på brukerorienterte prosjekter. Eksempelene fra Sørums kommun er delforsøket om å utvikle area for intern opplæring på Sørums sykehjem, fra Sørums skolefritidsordning, et forsøk som ble stoppet før det var ferdig, og fra forsøket om prosentvis plass i skolefritidsordningen ved Sørumsand skole. Steinkjers eksempel er delforsøket med fleksibel turnus i Strandveien bofellesskap.

En annen indikator på brukerfokus er om delforsøkene er publikumsnære eller ikke. Med det mener vi at delforsøkene gjelder tiltak eller tjenester som har å gjøre med eller er rettet mot publikum. Godt over halvparten av delforsøkene i kommunene – 20 av 33 delforsøk i Sørums kommun og 15 av 27 delforsøk i Steinkjer - er knyttet opp mot helse- og omsorgssektoren eller skolesektoren, og er direkte eller indirekte rettet mot publikum, selv om de ikke har brukerorientering som målsetting. Dette gjelder for begge kommunene, og indikerer at brukerorientering er en vesentlig del av underliggende grunner for tjenesteforbedring.

5.6.4 Samlet vurdering

Modellkommuneforsøkene har bidratt til å oppfylle målsettingen om kvalitativ bedre tjenesteyting i kommunene. Kompetanseheving, trivsel, bruk av utviklingsveiledere og den spesielle arbeidsformen knyttet til forsøket skulle medvirke til å oppfylle denne målsettingen. Det har de også gjort. Kompetanseheving på individuelt og organisatorisk nivå har medvirket til økt ansattedeltakelse i tjenesteforbedringen, og til at organisasjonene har lært nye måter å forbedre tjenestene på. Arbeidsformen har i tillegg forsterket og utviklet en sosial kompetanse i forhold til det å akseptere hverandres ståsted og roller, og til å takle uenighet og arbeide seg fram til konsensus fra ulikt utgangspunkt. Trepertssamarbeidet med konsensusprinsippet har medvirket til dette.

Utviklingsveilederne har bidratt til å nå målet om kvalitativt bedre tjenesteyting gjennom å bidra til utvikling av ideer og utvikling av samarbeid i arbeidsgruppene som skulle konkretisere ideene.

At Modellkommuneforsøket har bidratt til at økt opplevd kvalitet med hensyn til kommunal tjenesteyting viser egne undersøkelser fra Sørums kommun.

Kvalitetsheving var eneste fokus eller delfokus for flest prosjekt i Modellkommuneforsøket. Ren brukerfokus galdt færre delforsøk, men samlet ser vi at kvalitetsheving har vært viktig. At over halvparten av

alle delforsøkene i begge kommuner er publikumsnære bekrefter også brukerfokus og indirekte fokus på kvalitetsheving.

5.7 Levedyktighet

Riktig retning og sannsynlig levedyktighet i forhold til endringene er de grove suksesskriteriene vi bruker i denne evalueringen. I det foreliggende har vi sett at i det store og hele har Modellkommuneforsøket ført både Sørum og Steinkjer i riktig retning, og mot mer effektiv ressursutnyttelse og kvalitativt bedre tjenesteyting. Vi så også at det er få eksempler på klare og raske effektivitetsgevinster, og at mye av Modellkommuneforsøkets gevinster vil være langsiktige. I dette perspektivet er det derfor viktig å spørre om endringene forsøket har bidratt til vil leve utover forsøksperioden.

Et forhold er at endringer Modellkommuneforsøket har medført når det gjelder enkelttjenester lever videre utover forsøksperioden. Dette gjelder i forhold til mange enkelttiltak, som byggesaksbehandling i Sørum og endringer ved Egge ungdomsskole i Steinkjer. Disse endringene lever videre utover forsøksslutt i begge kommuner så langt.

Et annet forhold er om arbeidsformer og verktøy som var spesielt for Modellkommuneforsøket vil bli tatt vare på etter forsøksslutt. Spørsmålet er om kommunene har en beredskap her, og om det er gjort vedtak om å videreføre slike erfaringer. Både Sørum og Steinkjer har tatt vare på erfaringene med å la medarbeiderne delta i arbeidet med å komme med ideer til forbedringer av tjenestene. I Sørum er det også institusjonaliserte systemer for tilbakemelding fra brukerne, systemer som kommunen hadde fra før, og som har blitt videreutviklet i løpet av forsøksperioden. Begge kommunene har dessuten medarbeidere med erfaringer fra Modellkommuneforsøket, og dermed med potensielle muligheter for å bruke disse erfaringene i senere arbeid.

I Sørum ble Modellkommuneforsøket avsluttet i desember 2001. Kommunen har vedtatt å sikre at ”intensjonene og resultatene i Modellkommuneprosjektet videreføres”⁵⁴ som et av flere strategiske mål for perioden 2003-2006. Til tross for dette finnes det kritiske røster i forhold til kommunens oppfølging i etterkant, ansatte i kommunen mener at det er uavklart hva som ligger i dette⁵⁵.

⁵⁴ Sørum kommune: Økonomiplanarbeidet 2003-2006

⁵⁵ Intervju SØ-2

Oppfølging av medarbeiderinitiativer er nå ført tilbake til linjen, det vil si til mellomledernivået. De er skeptiske til denne organiseringen, og viser til at de ikke kjenner til en eneste utviklingsidé som er fulgt opp med arbeidsformer basert på prinsippene i Modellkommune-prosjektet siden forsøket avslutning. Prosjektadministrasjonen mener de også etter prosjektslutt burde hatt en person utenfor linjen som kunne bidra med å utvikle ideer, slik som prosjektlederne i forsøket.⁵⁶

I Steinkjer ble Modellkommuneforsøket avsluttet denne sommeren. Men det er framdeles åpent for idegenerering fra underordnede, og kommunen har ikke satt stopper for arbeidsformen som forsøket innførte. Alle arbeidsgruppene er heller ikke avsluttet, i og med at ikke alle delforsøkene er gjennomførte. I forbindelse med administrativ omorganisering av kommunen ble det vedtatt at "Modellkommuneforsøkets arbeidsmetode skal videreføres. Utviklingsveiledere rekrutteres fra bredest mulig spekter for å unngå dominans fra enkelte tjenesteområder. Utviklingsveilederne forankres i organisasjonsavdelingen." og "Det opprettes et partssammensatt utvalg som har myndighet og ansvar for iverksetting av delforsøk. Dette utvalget skal ha representanter fra organisasjonene og administrasjonen. Rådmannen leder utvalget".⁵⁷

Porsgrunn kommune har framdeles ikke avsluttet Modellkommuneforsøket, slik at vi kan ikke si noe om i hvilken grad arbeidsformen fra forsøket vil bli videreført.

⁵⁶ Intervju SØ-2

⁵⁷ Steinkjer kommune: Administrativ organisering i Steinkjer kommune fra 2002. Vedtatt av styringsgruppa 21.12.01, og stadfestet av rådmannen samme dag.

6 Konkurransetsetting versus Modellkommunemetodikk

6.1 Innledning

Denne evalueringens tredje hovedproblemstilling handler om i hvilken grad Modellkommunemetodikken er et godt alternativ til konkurranseutsetting av kommunale tjenester. Problemstillingen drøftes med bakgrunn i de erfaringer Asplan Analyse har gjort i de nylig gjennomførte evalueringene av konkurranseutsetting i Bærum og Trondheim kommune, og i den pågående evalueringen av konkurranseutsetting i Oslo kommune.

Bærum kommune

Prosjekt konkurranseutsetting i Bærum kommune ble vedtatt i februar 1998 og startet opp 1. november samme år (Asplan Analyse 2002a). En viktig målsetting var å redusere kostnadene samtidig som kvaliteten på tjenestene ble opprettholdt. I vedtaket ble det slått fast at kommunen under alle omstendigheter skulle beholde ansvaret for å definere kvaliteten på tjenestene, samt kontrollere at de blir utført som beskrevet. Tre konkurranseformer ble lagt til grunn; *benchmarking*, bruk av *kundevalgsmoell* og *anbud* for oppdrag av lengre varighet.

Fire av prosjektene som er evaluert omhandler pleie- og omsorgstjenester, dvs. drift av bo- og behandlingshjem og hjemmebaserte tjenester. De tre øvrige prosjektene er knyttet til eiendomsforvaltningen og omfatter renhold, vaktmestertjenester og prosjektledelse av utbyggingsprosjekter.

Oslo og Trondheim kommune

Evalueringen fra Oslo og Trondheim kommune tar for seg konkurranseutsetting av sykehjem og hjemmebaserte tjenester ved bruk av *anbud* (Asplan Analyse 2002b). I Trondheim ble

konkurransen i første rekke fokusert på kvalitet, mens man i Oslo har fokusert på kostnadsreduksjoner.

I tillegg evalueres tre sykehjem, ett i Trondheim og to i Oslo som har valgt *omstilling* som alternativ til konkurranseutsetting. I Oslo er omstillingen knyttet opp til Norsk kommuneforbunds omstillingsprosjekt og således en del av Modellkommuneforsøket. Evalueringen av konkurranseutsetting og omstilling i Oslo, avsluttes først på nyåret 2003 – slik at vi bare i begrenset grad har dratt veksel på erfaringene derfra i det videre.

6.2 Konkurranseutsetting i offentlig sektor

6.2.1 Bakgrunn

Det er flere årsaker til at konkurranseutsetting i økende grad benyttes som et virkemiddel til å effektivisere offentlig sektor: En strammere offentlig økonomi, teknologisk utvikling, økte krav fra befolkningen og endrede internasjonale rammebetingelser kan være noen forklaringsfaktorer.

Hensikten med konkurranseutsetting er vanligvis å oppnå en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser. Gitt at en ikke ønsker å endre på kvaliteten, kan de gevinstene som oppnås tas ut i form av reduserte kostnader eller økt tjeneste produksjon.⁵⁸

”Konkurranseutsetting” er ikke et nytt begrep for tjenesteproduserende sektorer, men begrepet forveksles ofte med ”privatisering”. Dette vil lett kunne vri oppmerksomheten over mot politiske og ideologiske skillelinjer, og en nærmere begrepsavklaring av konkurranseutsetting er derfor nødvendig.

Med konkurranseutsetting menes ulike måter å innføre større eller mindre grad av marked i produksjonen av offentlige tjenester på. Tanken bak konkurranseutsetting er at *trusselen* om konkurranse i seg selv er effektivitetsdrivende. Selv om det konkurranseutsettes, så er fortsatt det offentlige ansvarlig for at tjenestene tilbys innbyggerne, men det er ikke lenger slik at det offentlige har *monopol* på å levere tjenestene. Det skilles derfor mellom to roller ved konkurranseutsetting: Bestillerfunksjonen og utførerfunksjonen. Ved konkurranseutsetting er det utførerleddet, eller selve tjenesteproduksjonen, som eksponeres for konkurranse.

⁵⁸ Jfr. definisjonen i avsnitt 3.1.5

Full privatisering betyr derimot at det offentlige fraskriver seg ansvaret for tjenesten, og pris, kvalitet og leveransevilkår fastsettes i markedet. Dette betyr at både bestillerfunksjonen og utførerfunksjonen er overlatt til et privat marked. Pleie- og omsorgstjenester som kommunene gjennom lov er pålagt å utføre kan ikke uten videre privatiseres, men det er full anledning til å sette *produksjonen* av dem bort til andre (NOU 2000:19, side 17–18).

Konkurransetsetting skiller seg altså fra privatisering ved at bestillerfunksjonen forblir et offentlig ansvar. I tillegg trenger heller ikke selve tjenesteproduksjonen bli privat. I den grad kommunens egne virksomheter er med i konkurransen, kan resultatet like gjerne bli at disse vinner anbudet slik at tjenesten fortsatt utføres av kommunen. Hovedpoenget med konkurranseutsetting er ikke *hvem* som produserer tjenesten – offentlige eller private virksomheter – men at tjenesten i en eller annen form er eksponert for konkurranse mellom flere produsenter/tilbydere.

Et alternativ til konkurranseutsetting er konkurranseeksponering. Konkurranseeksponering er en ”mildere” form for konkurranseutsetting, hvor det ikke er snakk om å gjennomføre anbud etc. Idéen er mer å iverksette tiltak for måling og kontroll av tjenesteproduksjonen i den hensikt å sammenligne effektivitet og tjenestekvalitet med andre virksomheter eller sektorer.

6.2.2 Fire former for konkurranseutsetting og konkurranseeksponering

I NOU 2000:19, hvor en drøfter om offentlig sektor bør eksponeres for konkurranse, defineres fire alternative former for konkurranseutsetting og det vi vil kalle konkurranseeksponering:

1. Benchmarking	Konkurranseeksponering
2. Anbud	Konkurransetsetting
3. Kundevalg	
4. Privatisering	

I de evalueringene som ble presentert innledningsvis i dette delkapittelet er kun de tre første formene benyttet, og det er disse vi vil forholde oss til når vi skal diskutere Modellkommunemetodikken i forhold til konkurranseutsetting.

1 – Benchmarking

Benchmarking er et verktøy for ledelse av store, sammensatte og desentraliserte organisasjoner. Det vi i dag kaller benchmarking ble opprinnelig brukt for å fremme finansiell kontroll i organisasjoner. Tradisjonelt har en brukt benchmarking til *kontroll* av særlig økonomiske sider ved virksomheten i organisasjoner.

En måte å kartlegge og forbedre resultatene i organisasjoner på er å gjennomføre systematiske sammenligninger med tilsvarende virksomheter: Hva er det tilsvarende virksomheter gjør annerledes, og ikke minst bedre? Benchmarking kan være rettet mot både prosess, og resultat.

I dag ser vi at systemer for benchmarking, konstruert og brukt riktig, også kan være et svært godt virkemiddel for å fremme *læring og utvikling*; de langt mer vanskelige sidene ved ledelse.

2 – Anbud

Anbud brukes ofte synonymt med konkurranseutsetting. Vi tolker Norsk kommuneforbunds motstand mot konkurranseutsetting primært som relatert til bruk av anbud i kommunesektoren. Vi vil derfor i all hovedsak drøfte om Modellkommunemetodikken er et alternativ til konkurranseutsetting i form av anbud.

Anbud har lange tradisjoner innenfor norsk kommunal drift. Teknisk sektor har brukt og bruker anbud flittig. I de senere årene ser vi at denne konkurranseformen benyttes på nye og mykere sektorer, som pleie- og omsorgssektoren.

Med de nye EØS-reglene om offentlige anskaffelser utlyses anbuds-konkurranser i de fleste tilfeller offentlig. Med utlysingen inviterer kommunen som bestiller til konkurranse om å få lov til å produsere en på forhånd definert tjeneste. Kommunen kan velge å legge vekt på pris, tjenestekvalitet eller begge deler når de lyser ut og vurderer de innkomne tilbudene. Felles for slike konkurranser er at det kommunen signaliserer i utgangspunktet, formelt eller uformelt, er hva det vil bli konkurrert om. Hvis kommunen legger vekt på pris, vil det bli en konkurranse om laveste anbud. Dette er særlig vanlig innenfor teknisk sektor, som har kommet langt med å definere tjenestene.

Generell erfaring i bruk av anbud uavhengig av sektor viser at for tjenester der det er vanskelig å definere kvaliteten på forhånd, er det mer vanlig å definere en økonomisk ramme og la tilbyderne konkurrere om tjenestekvalitet. For tjenester som er godt definert er det vanlig og la tilbyderne konkurrere på pris. Innenfor tekniske fag er

det sterk priskonkurransse fordi disse sektorene har kommet langt i å lage standarder for tjenestekvaliteten.

Ved utlysning av anbud er det viktig å gjennomføre et godt grunnlagsarbeid i forkant av anbudsprosessen. All erfaring innen kommunal sektor viser at jo mindre tid og ressurser en bruker på å definere hva slags tjenester som skal ut på anbud, desto større problemer oppstår i etterkant – i forbindelse med kontraktsoppfølging og kontroll av tjenestekvaliteten.

3 – Kundevalg

Kundevalg er ikke mye brukt i kommune-Norge, men Kommunal- og regionaldepartementet setter nå i gang et pilotprosjekt med 12 kommuner som skal prøve ut denne konkurranseformen. Med kundevalg følger ressursene brukeren. I praksis betyr dette at brukeren får ”tildelt lommepenger” for shoppe rundt mellom to eller flere tilbydere av samme tjeneste. Potten eller ressursene en får tildelt er lik for alle uavhengig av inntekt. Lommepengene er imaginære for brukeren, slik at det ikke nytter å høyne prisen ved for eksempel å legge på noen kroner. Prisen på tjenestene er som regel fastsatt gjennom anbudskonkurransse, hvor en rekke utførere har konkurrert om å være blant de som får lov til å tilby tjenestene.

Bærum kommune gjennomfører for tiden en slik ordning for sitt tilbud av hjemmebaserte tjenester. Oslo kommune har valgt denne ordningen i forbindelse med fritt skolevalg (videregående skole). Staten bruker ordningen i forbindelse med fritt sykehusvalg og valg av universitet.

Fordelen med ordningen er at siden alle får like mye i ”lommepenger”, kan det ses bort fra eventuelle fordelingsvirkninger. Det nytter ikke å kjøpe seg ut av køen. Ordningen krever et system for kartlegging og informasjon av tjenestekvaliteten hos de alternative tilbyderne, slik at det blir mulig for brukeren å velge på et objektivt grunnlag. Valg av indikatorer er derfor viktig, siden tjenesteproduserende virksomheter i de fleste tilfeller vil ha mest fokus på de indikatorer de måles på. Et slikt system tilsvarer, i praksis, benchmarking – og kundevalg vil som regel være kombinert med anbud og benchmarking.

4 – Privatisering

Privatisering innebærer at det offentlig overlater fullstendig til private aktører å produsere tjenestene. Dette er en form som i liten grad er brukt siden den gir begrenset – og av alle de formene som er nevnt, minst – offentlig kontroll over tjenesteproduksjonen. Deregulering ble mye brukt på begynnelsen av 1980-tallet som denne formen for

konkurranse. Utviklingen innen tele-, kraft og TV-markedet de siste 20 årene er eksempler på denne formen for konkurranse.

6.3 Modellkommunemetodikken som alternativ til konkurranseutsetting

I dette avsnittet drøftes Modellkommunemetodikken som alternativ til konkurranseutsetting. Begge er virkemidler for økt effektivitet og/eller økt tjenestekvalitet. Hensikten er å skape balanse i informasjonen om tjenesteproduksjonen mellom politikere og ansatte i kommunene.

For Norsk Kommuneforbund handler modellkommuneprojektet om at kommunene skal ta de ansattes kompetanse og erfaring på alvor ved å etablere arenaer for nytenking og læring. Gitt at disse arenaene fungerer, vil Modellkommunemetodikken være et alternativ til konkurranseutsetting.

Konkurranseutsetting blir sett på som et virkemiddel for mer effektiv drift og bedre tjenestekvalitet fordi konkurranse:

- Gir ytre press på utførere
- Stimulerer til nytenkning og kreativitet
- Synliggjør gode (og dårlige) resultater
- Overfører makt til brukerne av tjenestene – det vil si at de dyktigste utøverne belønnes av brukerne
- Synliggjør kostnadene for beslutningstakere

Konkurranseutsetting er i all hovedsak en toppstyrt prosess, mens Modellkommunemetodikken er en omstillingsprosess styrt nedenifra og opp.

Både for vellykket konkurranseutsetting og bruk av Modellkommunemetodikk, kreves det omfattende prosesser. Konkurranseutsetting er toppstyrt, med stort behov for forankring nedover i systemet. Erfaringene fra Bærum knyttet til innføring av benchmarking av de kommunalt drevne sykehjemmene viser nettopp dette. Bærum kommune gjennomførte benchmarking for alle de 11 ordinært drevne sykehjemmene i kommunen. Rapporteringsrutinene ute i virksomhetene økte med innføringen av benchmarking. Når systemet i begynnelsen ikke var godt nok forankret blant de ansatte, var det

mange som ikke skjønnte hvorfor dette måtte gjøres og hva det skulle brukes til.

Videre er det umulig å gjennomføre gode anbudsprosesser uten at de ansatte er med på å definere tjenestekvaliteten. Tilsvarende har vi sett i denne rapporten om Modellkommuneforsøket. Når vi i fokusgruppene spurte om hva man ville gjort annerledes kommer forankring til ledelse og de øvrige ansatte som ikke er direkte involvert i utforming av delprosjektene opp som et vesentlig moment. Med ledelse menes her mellomledere og virksomhetsledere.

I de påfølgende avsnittene vil konkurranseutsetting bli diskutert i forhold til Modellkommunemetodikken – i hovedsak ut fra de samme delmål som vi har benyttet i den foreliggende evalueringen Modellkommunemetodikken:

- Kompetanseoppbygging⁵⁹
- Trivsel
- Effektivitet
- Kvalitet
- Transaksjonskostnader

6.3.1 Kompetanseoppbygging

Denne evalueringen har vist at bruk av Modellkommunemetodikken gjør det mulig å oppnå kompetanseoppbygging, både individuelt og organisatorisk. Mer aktive medarbeidere når det gjelder å introdusere forbedringsideer og bidra aktivt i å utvikle disse er et signal om at Modellkommunemetodikken bidrar til en positiv effekt på individuell læring. Når det gjelder organisatorisk læring viser evalueringen at forsøket har ført til bedre rutiner for å ta ansatte med på råd, og for å fokusere på ansattes ideer.

Sammenliknet med konkurranseutsetting legger Modellkommunemetodikken opp til en mer institusjonalisert form for kompetansebygging. Konkurranseutsetting overlater dette i større grad til markedet, hvis en ikke legger kompetanseoppbygging for ansatte som

⁵⁹ Kompetanseoppbygging har ikke vært vesentlig tema i de evalueringene Asplan Analyse (2002a, 2002b) har gjort av konkurranseutsetting i Bærum, Trondheim og Oslo kommune. Temaet drøftes derfor ut fra generelle erfaringer i disse tre kommunene.

premiss i konkurransegrunnlaget. Gitt at en slik premiss ikke legges inn, blir det opp til hver enkelt utfører hvordan en ønsker å involvere de ansatte.

Evalueringsene av konkurranseutsetting i Bærum og Trondheim viser at private utførere i stor grad tar hensyn til de ansatte. Ved konkurranseutsatte sykehjem i Trondheim ble det registrert at de ansatte ble involvert i omstillingen ”...ellers ville risikoen for å ikke oppnå budsjett eller avkastningskrav fra eierne bli for store”, som en leder på sykehjemmet i Trondheim uttrykte seg. Forskjellen er likevel at formalisert involvering ved konkurranseutsetting er betydelig mindre enn med Modellkommunemetodikken. Likevel viser evalueringene at de ansattes ideer blir ivaretatt bedre ved konkurranseutsetting, enn når kommunene driver ordinært – men da altså uten at en har gjort seg nytte av Modellkommunemetodikken.

Erfaringene fra Bærum viser at kommunen fikk ny kompetanse knyttet til det å være bestiller av tjenester. Som et ledd i forberedelsen til konkurranseutsetting gjennomførte kommunen en prosess knyttet til det å definere tjenestene. Dette arbeidet økte kommunens kompetanse i vurdering av hva som er rett tjeneste og hvilket omfang tjenestene bør ha. Slik sett har konkurranseutsetting i Bærum bidratt til organisatorisk læring.

6.3.2 Trivsel

Når det gjelder trivsel viser denne evalueringen at kommunene hadde høy trivsel og at kommunene var gode å jobbe i før Modellkommuneforsøket. Modellkommunemetodikken ser ut til å videreutvikle samfølelsen mellom de ansatte og det gode arbeidsmiljøet er styrket. Når ansatte i Steinkjer kommune omtaler seg selv som en suksess (hvilket de gjorde på avslutningskonferansen der i juni 2002), er dette den beste illustrasjonen en kan få på at Modellkommunemetodikken bidrar til bedre arbeidsmiljø.

Ved konkurranseutsetting er det registrert noe bedre arbeidsmiljø blant de ansatte enn ved ordinært drevne virksomheter. Både evalueringen i Trondheim og Bærum kommune viser at de ansatte i konkurranseutsatte virksomheter samarbeider noe bedre enn de gjør i ordinært drevne virksomheter. Videre gis de ansatte økt grad av medansvar og de bidrar i større grad til å utforme arbeidsdagen selv.

Denne evalueringen av Modellkommunene viser på den andre siden at metodikken kan bidra til å skape rom for et ”A- og B-lag”. Blant de ansatte som ikke var direkte involvert i ideutviklingen og prosjekt

arbeidet, er det blitt sagt at de ikke er nok involvert og noen er også negative til forslagene og de nye måtene å jobbe på. Delprosjektet renovasjon – Lisetrøa, med en enmannsbetjent renovasjonsbil (for nærmere omtale, se kapittel 5.6 og vedlegg 2), viser nettopp dette. Det var ikke alle ansatte som var like fornøyd med at de nå måtte betjene ruten alene.

6.3.3 Effektivitet

Effektivitet er i denne rapporten definert som enten å produsere tjenestene billigere (kostnadsbesparelser), eller å produsere mer avtjenestene til samme kostnader (produktivitet) – gitt at kvaliteten er den samme.

De økonomiske effektene ved konkurranseutsetting skyldes i hovedsak at nye produsenter innfører nye måter å produsere tjenestene på. Erfaringene i alle de tre kommunene Asplan Analyse har evaluert viser at private utførere gjennomgående er flinkere enn de offentlige virksomhetene til å utnytte stordriftsfordeler i forbindelse med støttefunksjoner. For eksempel er en hotellkjede aktør innen pleie- og omsorgssektoren. Erfaringer fra denne sektoren trekkes med i utformingen av tjenestekvaliteten, samtidig som lønn- og regnskapsrutiner gjøres sentralt i Oslo i forbindelse med hotelldriften. Vi vil også nevne at private utførere i større grad legger vekt på å ha en flat organisasjonsstruktur – slik at flest mulig av pleiepersonellet driver med ”førstelinjetjeneste”. I Bærum kommune er dette definert som ”høy ansikt til ansikt faktor”.

De økonomiske effektene kommer ”raskt” ved bruk av konkurranseutsetting, det vil si umiddelbart etter at kontrakten er inngått. Hvis gjennomføringen er vellykket er effektene forutsigbare for kommunen og gyldige for hele kontraktsperioden. Dette siste punktet er ofte blitt framhevet i forbindelse med evalueringen i Bærum og Trondheim. ”Vi vet hva det koster”, sier toppledelsen i kommunen. Budsjettoverskridelser og lignende anses som eliminert bort.

Modellkommuneforsøket har vist at tiden fra prosjektidéen er lansert til omstillingen er ferdig implementert varierer. Er det snakk om små enkle endringer som for eksempel ikke krever investeringer, vil prosessen være rimelig kort – for eksempel innenfor en periode på 3–6 måneder. For mer omfattende prosesser, som krever formelle politiske vedtak og/eller investeringer, vil det ta lenger tid. Erfaringene fra Sørums og Steinkjer tilsier at det vil ta minst ett år.

Modellkommunemetodikken kunne i utgangspunktet ha den fordel at hvis en kom fram til en smart ny måte å produsere tjenesten på i en del av organisasjonen, kunne denne i utgangspunktet overføres til andre virksomheter i kommunen. Med konkurranseutsetting må det gjennomføres en omfattende formell prosess, med alle de ressurser det krever. En overføring av nye produksjonsformer til andre virksomheter er imidlertid i strid med Modellkommunemetodikken – siden hovedidéen her er at de ansatte *selv* skal være idémakere. Overføring av en god ide fra en virksomhet til en annen krever altså at ideen sprer seg – men da uten (for sterk) styring fra ledelsens side. Erfaringene fra Steinkjer viser også at når en virksomhetsleder i etterkant av forsøket ønsket å overføre turnusordningen i Strandveien til en lignende virksomhet, var overføringsmuligheten avhengig av større kobling til de ansatte enn forventet. Siden idéen om overføring kommer fra lederen blir prosessen toppstyrt og er dermed – per definisjon – ikke del av Modellkommunemetodikken.

Ett annet moment er at Modellkommunemetodikken ikke er like treffsikker med hensyn til måloppnåelse når det gjelder mer effektiv produksjon. Konkurranseutsetting har den fordel at ved anbudsinnbydelsen kan konkurransen legge vekt på pris og dermed oppnå reduserte kostnader.

Denne evalueringen av Modellkommuneforsøket viser at det kan være behov for mer styring og kontroll hvis effektivitet skal oppnås. Men dette er tilgjengelig i strid med hovedidéen i selve metodikken. Idéene skal myldre og blomstre uten for mye styring og kontroll. Skal Modellkommunemetodikken være et likeverdig alternativ til konkurranseutsetting, må imidlertid kravet om at de prosjekter som fremmes skal bidra til økt effektivitet settes som premiss før en setter i gang.

Gitt at dette skjer, viser denne evalueringen til enkelte eksempler på at det er mulig å oppnå økt produktivitet og kostnadsbesparelser – som enten brukes til å bedre kvaliteten og/eller utvide tjenestetilbudet i den virksomheten som har spart, eller overføres til andre områder innen kommunen.⁶⁰

⁶⁰ Denne løsningen ble også valgt i bydel Stovner i Oslo i forbindelse omstilling av Stovnerhjemmet. Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet utgjør omstilling i dette sykehjemmet en del av NKFs Modellkommuneforsøk på bydelsnivå.

6.3.4 Kvalitet

Som tidligere nevnt ble det i Bærum, i forbindelse med kommunens forberedelse til konkurranseutsetting, gjennomført et arbeid med å definere innholdet i de tjenestene som skulle konkurranseutsettes. Dette skapte økt bevisstgjøring om hva slags tjenester innen de ulike sektorene som skulle tilbys.

Videre viser evalueringene av konkurranseutsetting i Trondheim at det er mulig å oppnå bedre tjenestekvalitet ved at nye måter å produsere tjenestene på introduseres. På de to konkurranseutsatte sykehjemmene i Trondheim må pleiepersonell sitte og spise alle måltidene sammen med beboerne. Dette gir tre ”rolige” kontaktpunkter hver dag, hvor pleiepersonell har institusjonalisert tid med brukerne. Evalueringen fra Trondheim viser at denne formen for omsorg blir høyt verdsatt av brukerne.

Modellkommunemetodikken er et egnet virkemiddel til å gi de ansatte rett til å forbedre tjenesteproduksjonen. Metodikken bidrar til myndiggjøring av de ansatte og oppmuntrer de ansatte til å fremme de ”gode idéene”. Dette er ideer som ved ordinær kommunal organisering ofte ikke vil bli omsatt, fordi avstanden er for stor mellom idemaker og endelig beslutningstaker.

Vi har registrert fra flere vellykkete delprosjekter i Modellkommunene at eierskapet blant de ansatte er betydelige når de selv er med på å utforme forslag til omstillingstiltak. Der utførere ved for eksempel konkurranseutsetting må bruke ”gulrot og pisk” for å få gjennomført nødvendige omstillinger, viser erfaringene fra Modellkommuneforsøket i Steinkjer at dette ikke er nødvendig når omstillingene er initiert av de ansatte. Delprosjektet renovasjon – Lisetrøa med en enmannsbetjent renovasjonsbil (for nærmere omtale, se kapittel 5.6 og vedlegg 2) krevde omstillinger både for de ansatte og brukerne. Her ble de ansatte selv agenter overfor brukerne, og innføringen av det som åpenbart er et kostnadsreducerende tiltak ble relativt enkel.

Ved konkurranseutsetting ser vi, fra evalueringene i Bærum, Oslo og Trondheim, tendenser til det samme. I oppstartsfasen er de ansatte opptatt av å gjøre en god jobb og bevise at de kan. Det skjer blant annet fordi den enkelte ønsker å legitimere det valg de har tatt når de har valgt å jobbe hos den aktuelle private utføreren. I de fleste tilfeller fikk de ansatte velge mellom å fortsette og jobbe i kommunen eller bli med over til privat utfører.

6.4 Transaksjonskostnader

Transaksjonskostnadene er et uttrykk for den ressursbruken som går med for å få etablert en handel eller endring. Når man selger en bolig er transaksjonskostnadene i forbindelse med dette salget kostnadene man bruker på å annonsere, bruke megler og de avgiftene en må betale. Transaksjonskostnader i forbindelse med konkurranseutsetting og Modellkommunemetodikken er *utredningskostnader*, *omstillingskostnader* og *gjennomføringskostnader*.

Utredningskostnadene utgjøres av de ressursene kommunene har brukt på å kartlegge hvilke virksomheter som kan eller skal konkurranseutsettes og hvordan en skal gjennomføre konkurranseutsettingen. Ved bruk av Modellkommunemetodikken er utredningskostnadene tilnærmet det samme, siden kommunene vil ha behov for å utrede om kommunen egner seg for å bruke Modellkommunemetodikken.

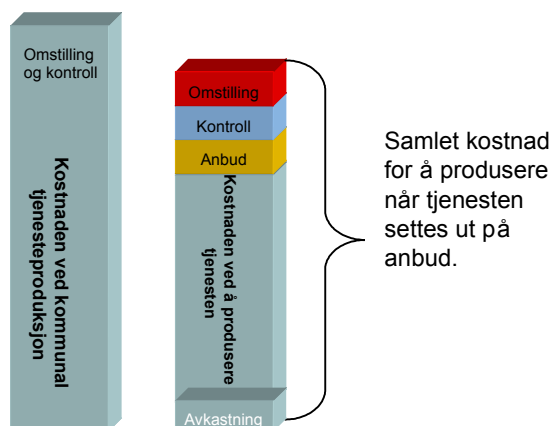
Omstillingskostnadene ved konkurranseutsetting knytter seg til etableringen av bestiller- og eventuelt en utførerhet hvis kommunen ønsker å delta i konkurransen på lik linje med private utførere. Ved Modellkommunemetodikken utgjøres omstillingskostnadene av den ressursbruken kommunen har ved å etablere styringsgrupper og arbeidsgrupper, samt få i stand avtaler om kjøreregler knyttet til gjennomføringen av Modellkommunemetodikken.

Gjennomføringskostnadene ved konkurranseutsetting er de ressursene kommunen har brukt på å gjennomføre anbudet, dvs. utarbeide anbudsdokumenter og definere innholdet i tjenestene som skal konkurranseutsettes, velge utfører og kontraktsoppfølging. Ved Modellkommunemetodikken utgjøres gjennomføringskostnadene av de ressursene som går med til arbeidet i idé- og arbeidsgruppene, herunder opplæring og bruk av utviklingsveiledere.

Transaksjonskostnadene ved konkurranseutsetting kan bli betydelige og utgjør ofte en stor del av de samlede kostnadene for å produsere tjenesten som konkurranseutsettes.

For å utdype dette nærmere har vi i figuren nedenfor visualisert en hypotese om sammenhengen mellom de samlede kostnadene ved ordinær kommunal tjenesteproduksjon og tjenesteproduksjon ved anbud.

Figur 6.1 *De samlede kostnadene md å produsere tjenester med og uten konkurranseutsetting*



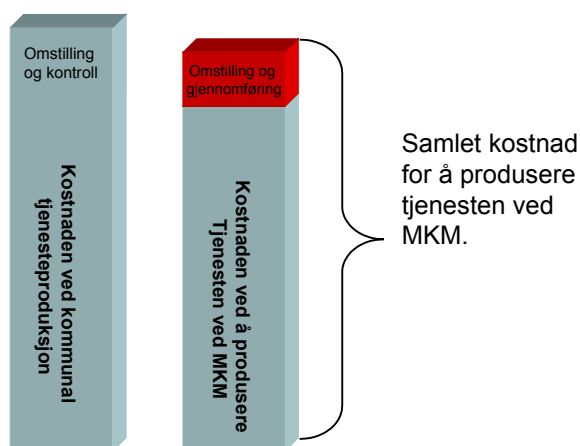
Venstre søyle viser de samlede kostnadene ved ordinær kommunal tjenesteproduksjon. Høyre søyle viser kostnadene etter at tjenestene for eksempel er satt ut på anbud og produksjonen overtatt av privat utfører. Høyre søyle viser at først skal utfører ha avkastning som på sikt minst skal være 6 %. Deretter skal de ha dekket kostnadene. Utover dette har kommunen transaksjonskostnader i form av omstilling, som er utredningskostnader og ressursbruk for å etablere bestiller og utfører enheter og gjennomføringskostnader som utgjør anbudskostnader og kontrollkostnader. For å oppnå innsparinger må de samlede ressurser kommunen bruker ved konkurranseutsetting være lavere enn de ressursene kommunen brukte før konkurranseutsettingen. Figuren viser også et annet moment, og det er at ressursene som avsettes til å produsere tjenestene er mindre ved konkurranseutsetting enn ved ordinær drift. Kritikerne til konkurranseutsettingen hevder at dette vil bidra til å redusere tjenestekvaliteten, siden den reelle bruken av ressurser reduseres. Erfaringene fra Bærum og Trondheim kommune viser at dette kompenseres med å introdusere nye måter å organisere tjenesteproduksjonen på. Her er det særlig tre forhold som er gjennomgående. For det første ble administrasjonskostnader redusert ved at støttefunksjoner samordnes med andre virksomheter i det utførende selskapet. For det andre var det flatere struktur i utførende organisasjon, slik at relativt flere ansatte arbeidet i førstelinjetjenesten. For det tredje ble ansatte med lavere formell kompetanse gitt flere arbeidsoppgaver og økt ansvar.

Innen ordinær kommunal tjenesteproduksjon skjer det også omstillinger og kontroll av tjenesteproduksjonen. Som regel er kontrollen mer uformell og mer basert på tillit enn når tjenesten er konkurranseutsatt. Ressursbruken i forbindelse med disse prosessene er som regel vanskelig å identifisere, men må regnes med. I venstre søyle har vi derfor gitt kontroll og omstilling samme farge, for å synliggjøre at dette er ressurser som er vanskelig å identifisere og at prosessene er mer uformelle enn ved konkurranseutsetting.

Dette bidrar til å redusere forskjellen mellom ressursene som settes av til selve tjenesteproduksjonen ved ordinær kommunal tjenesteproduksjon og konkurranseutsatt tjenesteproduksjon.

Figuren nedenfor viser tilsvarende hypotese om sammenhengen mellom transaksjonskostnader og kostnadene ved å produsere tjenesten ved bruk av Modellkommunemetodikken.

Figur 6.2 *De samlede kostnadene med å produsere tjenestene med og uten Modellkommunemetodikken*



Figuren viser en viktig forskjell mellom bruk av Modellkommunemetodikken og konkurranseutsetting, siden et avkastningskrav ikke er til stedet ved Modellkommunemetodikken. Videre er det ikke samme behov for kontraktsoppfølging ved Modellkommunemetodikken. Til sammen bidrar dette til at de samlede ressursene til å produsere tjenesten kan bli større ved Modellkommunemetodikken enn ved konkurranseutsetting.

Denne evalueringen har vist at transaksjonskostnadene er vesentlige og må regnes med også i vurderingen av Modellkommunemetodikken.

Transaksjonskostnadene ved konkurranseutsetting vil imidlertid med stor sannsynlighet være større enn ved etablering av Modellkommunemetodikken, fordi konkurranseutsetting er en mer formell prosess med strenge krav til gjennomføring og oppfølging.⁶¹

I evalueringen av konkurranseutsettingen i Bærum kommune viser beregningene at transaksjonskostnadene utgjør ca 30 mill kr, hvorav utredningskostnadene var 15 mill kr. Utredningskostnadene var engangskostnader for kommunen og knyttet til at en arbeidsgruppe gikk gjennom hvilke tjenesteområder som egnet seg for konkurranseutsetting og hva slags konkurranseform som skulle velges. De resterende 15 mill kr er kostnader som med tiden vil bli mindre, etter hvert som kommunen får erfaring med å gjennomføre anbud og drive med kontraktsoppfølging.

I Sørum og Steinkjer utgjør transaksjonskostnadene hhv. 3,7 og 2,7 mill kr. Forskjellene i kostnadene skyldes som nevnt i avsnitt 5.6 at Modellkommuneforsøket i Sørum hadde en varighet på fire år mens forsøket hadde en varighet på tre år i Steinkjer.

Poenget er at det er forbundet transaksjonskostnader med både Modellkommunemetodikken og konkurranseutsetting og at de kan være betydelige. Rent teknisk er kostnadene for Bærum og de to modellkommunene vanskelige å sammenligne, siden konkurranseutsetting har en mer formell prosess enn Modellkommunemetodikken.

Transaksjonskostnadene for Bærum og de to modellkommunene er heller ikke helt sammenlignbare, siden Bærum kommune gjennomførte en svært omfattende prosess med en gjennomgang.

Til slutt vil vi nevne at transaksjonskostnadene også bidrar til gevinster. Som nevnt tidligere ble det i Bærum gjennomført et arbeid med å definere innholdet i de tjenestene som skulle konkurranseutsettes i forbindelse med kommunens forberedelse til konkurranseutsetting. Dette skapte økt bevisstgjøring om hva slags type tjenester innen de ulike sektorene som skal tilbys.

Dette arbeidet har i Bærum gitt smitteeffekter for virksomheter som ikke er satt ut på anbud. Det er nå blant annet innført kvalitets

⁶¹ Siste erfaringer fra Sverige er at man i større grad demper den formelle kontraktsoppfølgingen og mer baserer kontrollen på tillit. Sverige har 10–15 års mer erfaring med konkurranseutsetting enn Norge. Vår hypotese er at kontraktsoppfølging basert på tillitt er for tidlig i Norge siden markedet ikke er godt nok utviklet, og kommunene fortsatt står overfor store oppgaver med å definere tjenestene.

revisjoner av teknisk kvalitet ved samtlige sykehjem i Bærum, dvs. kvalitet som kan måles, veies og telles ut fra objektive kriterier og som er i overensstemmelse med krav i forskrifter.

Modellkommuneforsøket viser også at kommunen kan få gevinster av transaksjonskostnadene. I Steinkjer er utviklingsveilederne benyttet i kommunens øvrige omstillinger. Veilederne anses som en ressursgruppe for kommunen og kommunen ønsker å bruke de som internkonsulenter.

6.5 Oppsummering – og drøfting

Sammenliknet med bruk av Modellkommunemetodikken har konkurranseutsetting den fordel at det er et sterkere virkemiddel for å oppnå rene kostnadskutt. For kommuner med behov for store kostnadskutt, og de ser det ut til å være mange av for tiden, vil det være fristende å bruke konkurranseutsetting. Nettopp fordi det gir kostnadskutt på kort sikt og fordi en gjennom kontraktene har rimelig forutsigbare utgifter i budsjettssammenheng de nærmeste årene.

Spørsmålet er hvor lenge en kan forvente at kostnadene går ned. Erfaringsmessig reduseres kostnadene omkring 10 % på virksomhetsnivå, gitt at tjenestetilbudet skal opprettholdes (antall sengeplasser etc.) og gitt at konkurranseutsettingen er vellykket. I Sverige, hvor en har holdt på med konkurranseutsetting av kommunale tjenester betydelig lengre enn i Norge, viser erfaringen over tid at kostnadsreduksjonene vil marginaliseres. Det svenske "Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi" (IHE 2001) har sammenfattet en rekke erfaringer med konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester i Sverige. Ifølge dem er det lite sannsynlig at kommunene kan forvente ytterligere kostnadsbesparelser, ettersom prisforskjellene i anbudene nå er svært små. Profitten for tilbyderne er også svært liten. Nyetableringer av private tilbydere har blitt vanskeligere på grunn av kommunenes krav til referanser.

Det har også skjedd en utvikling det siste tiåret i Sverige ved at det har blitt en sterkere konsentrasjon på tilbydersiden. I dag er det store internasjonale konsern som dominerer. I Stockholm ser det nå ut til at prisene stiger og at det er få tilbydere i markedet. De Facto (1998, 2001) mener dette kan komme av at prisingen i en tidlig fase av konkurranseutsettingen har hatt karakter av "introduksjonstilbud", men det kan også komme av monopoliseringen i markedet. De kommunale reaksjonene på svikten på tilbudssiden har vært ulike. I en bydel i Stockholm har kommunen igjen overtatt driften av et

sykehjem. Andre tiltak som prøves ut er innføring av ulike ”kundevalgsmoeller”, hvor altså brukerne gjøres til ”kunder” ved at de innvilges et beløp de kan kjøpe tjenester for. Dette er i tråd med det nevnte norske pilotprosjektet om kundevalg, i regi av Kommunal- og regionaldepartementet. Dynamikken i konkurranseutsettingen i Stockholm ser altså ut til å gå i to retninger: Enten reverseres prosessen og kommunen tar over driften, eller det etableres et mer ”normalt” markedsforhold hvor brukeren gjøres til ”kunde”.

Erfaringene fra Sverige viser at det er det grunn til å forvente at kostnadsreduksjonene med konkurranseutsetting vil dempes over tid. Det er begrenset hvor mye administrasjonskostnadene kan reduseres og hvor mange nye kostnadsreduserende måter å produsere tjenestene på en kan finne på. Modellkommunemetodikken representerer en noe langsommere omstillingsprosess. Skal metodikken tas på alvor ved å la de ansatte komme med *egne* ideer, viser modellkommuneforsøkene at tre år er nødvendig før en kan begynne å høste av investeringene. Vår vurdering er at skal Modellkommunemetodikken ha fokus på effektivitet, må dette komme brukerne av tjenestene direkte til gode. Hvis besparelser som oppnås overføres til andre virksomheter eller tjenesteområder, vil de ansatte miste noe av insentivgrunnlaget for å komme med ideer. Derfor er det vår vurdering at Modellkommunemetodikken er et virkemiddel som først og fremst vil fremme tiltak der virksomheten innenfor samme ressursbruken øker tjenesteproduksjonen (produktivitetstiltak). Spørsmålet mange stiller er om Modellkommunemetodikken bidrar til å forberede kommunen til konkurranseutsetting, eller om metodikken bidrar at kommunene kan stå i mot konkurranseutsetting – slik Norsk kommuneforbund gjerne hevder.

Innledningsvis nevnte vi at både konkurranseutsetting og bruk av Modellkommunemetodikken handlet om å forene kunnskapen mellom ansatte og ledelse om rasjonelle produksjonsprosesser i store, sammensatte og desentraliserte organisasjoner – som kommunene i virkeligheten er. Evalueringen viser at Modellkommunemetodikken gir en omstillingsdyktig kommune. Dette gjelder ikke bare de ansatte, men også samspillet mellom ansatte, ledere og administrasjon. Modellkommunemetodikken ser ut til å generere de gode spørsmål – i samkvem mellom ansatte, politikere og ledelse.

Mange kommuner ønsker å gjennomføre konkurranseutsetting som svar – før de egentlig vet hva spørsmålet er. Det skal nevnes at Bærum kommune utgjør et godt eksempel på det motsatte her, idet de jo brukte betydelige ressurser på utredning i forkant av at de gjennomførte konkurranseutsettingen. Men siden erfaringene fra Modell

kommuneforsøket så langt viser at Modellkommunemetodikken gir grunnlag for å etablere arenaer for å utvikle de gode ideene for bedring av tjenesteproduksjonen, kan det virke som om det er lurt å starte med Modellkommunemetodikken før en vurderer konkurranseutsetting. Særlig innfor sektorer som ikke har samme tradisjon for konkurranseutsetting som teknisk sektor, hvor en har lang erfaring med dette. Slikt sett kan en del av vurderingen av Modellkommunemetodikken i forhold til konkurranseutsetting være å ikke innføre Modellkommunemetodikken i hele kommunen, men for utvalgte sektorer.

En fordel ved Modellkommunemetodikken som det kan være verd å nevne til slutt, er at denne kan gjennomføres i alle kommuner uavhengig av størrelse og geografisk plassering. Konkurranseutsetting har den ulempen at det ikke er gitt at det finnes et velfungerende marked for alternative utøvere i alle kommuner. Dette gjelder også innenfor noen sektorer. Når Bærum kommune gjennomførte anbud på hjemmebaserte tjenester for brukere som krevde spesialkompetanse, var det bare kommunens egen virksomhet som la inn tilbud. For enkelte regioner i Norge kan det også være slik at få eller ingen private aktører vil delta. Om det skjer kan kommuner som vil konkurranseutsette sine tjenester risikere å komme i en situasjon der kommunens utførere er eneste tilbyder eller der bare en ekstern tilbyder deltar i konkurransen. I så fall vil konkurranseelementet vanskelig kunne være til stede.

7 Konklusjoner

NKFs målsetting med Modellkommuneforsøket er bedre ressurs-effektivitet og økt tjenestekvalitet i kommunene. Forsøket skulle framstå som et alternativ til konkurranseutsetting, og derfor var det en forutsetning at forsøkskommunene ikke skulle konkurranseutsette tjenester i løpet av perioden forsøket varte. Modellkommuneforsøket skulle vise at dette er mulig å få til i kommuneorganisasjonen, om man trekker med de ansatte og bruker deres ressurser på en optimal måte.

Forsøket har pågått i de tre kommunene Sørumsund, Steinkjer og Porsgrunn. I Sørumsund startet forsøket i 1998 og varte i fire år, - ut 2001. I Steinkjer startet forsøket i mai 1999, og ble avsluttet i juni 2002. I Porsgrunn startet forsøket april 2000, og vil bli avsluttet i løpet av sommeren 2003. Evalueringen bygger i hovedsak på erfaringene fra Steinkjer og Sørumsund, da Porsgrunns forsøk ennå ikke er sluttført. Rapporter fra Steinkjer og Sørumsund foreligger som egne delrapporter fra evalueringen.

Bedre ressursutnyttelse og økt tjenestekvalitet er overordnede målsettinger for NKFs forsøk i kommunene. Viktige delmål for å oppnå disse målsettingene var kompetanseheving, økt trivsel, arbeidsformen med idegrupper og veiledere, og med partssammensatt styrings- og arbeidsutvalg.

Modellkommuneforsøket bygger på NKFs idegrunnlag, og tar utgangspunkt i kommunalt ansatte som en ressurs for kommuneorganisasjonen. Å bygge på ansattes ideer i arbeidet med å effektivisere og forbedre kommunale tjenester var sentralt for NKF. Organiseringen og arbeidsform gjenspeiler NKFs ideer, med vektlegging på samarbeid mellom politikere, kommuneadministrasjonen og fagforeningene og med konsensusprinsippet som grunnleggende for arbeidet i styringsgruppe og arbeidsutvalg. I praksis har dette betydning at både arbeidstakere – representert gjennom fagforeninger, administrasjon og politikere har vært representert i besluttede organ som styringsgruppe og arbeidsutvalg, og at disse organene har

arbeidet seg fram til vedtak alle slutter opp om. Modellkommuneforsøket har hatt eget budsjett i de tre kommunene, og har mottatt midler fra KRD og NKF i tillegg til kommunale midler til gjennomføring, faglig veiledning og opplæring. Dette er i hovedsak rammene rundt Modellkommuneforsøket.

I alle tre kommunene har det vært politisk oppmerksomhet rundt forsøket. Kommunene har ikke i samme grad klart å skapt ro omkring forsøket. Arbeiderpartiet har hatt ordfører i alle tre kommunene i forsøksperioden, men med varaordfører fra Kristelig folkesparti og Høyre i henholdsvis Porsgrunn og Steinkjer. I alle kommunene har høyresiden i kommunepolitikken vært motstandere av at konkurranseutsetting ikke skulle være tema i forsøksperioden, men denne motstanden har i ulik grad kommet til syne. I Sørums og Steinkjer har det vært politisk aksept for forsøket, selv om Sørums måtte gjennom en lengre prosess før enighet. I Steinkjer forløp forsøksperioden rolig fram til et halvår før avslutning, da konkurranseutsettingsdebatten kom opp på politisk plan. Dette skapte sterke reaksjoner, men ble håndtert på en slik måte at forsøket fortsatte. Porsgrunn skiller seg ut her, som en kommune der Modellkommuneforsøket som et politisk valg hele tiden har vært debattert, og der motstanden mot dette valget er tydelig og klar. Det har vært og er med andre ord ikke politisk ro rundt forsøket i Porsgrunn.

Modellkommuneforsøket har fått en noe ulik plass i de tre kommunene. I Sørums og Porsgrunn har forsøket blitt sett i sammenheng med flere andre omstillings- og utviklingsprosjekt som pågår i de kommunene, mens Steinkjer ikke har forsøkt å plassere andre tiltak inn under forsøkets hatt. Sørums og Porsgrunn skiller seg likevel fra hverandre her, storparten av Sørums delforsøk følger forsøkets metodikk i den betydning at ideene kom fra underordnede i organisasjonen. For Porsgrunn gjelder det at kommuneledelsen i like stor grad som underordnede har fått sine forbedringsideer realisert som delforsøk, som andre ansatte har. Kommuneledelsen har slik preget forsøket i Porsgrunn i større grad enn i de to andre kommunene. Forsøket i Steinkjer omfatter langt færre delforsøk enn i Porsgrunn, og med Sørums i en mellomposisjon her. Utviklingsveiledere og IMTECs opplæring av disse har vært sentralt i alle tre forsøkene.

7.1 Er målene nådd?

Modellkommuneforsøkene er evaluert ut fra NKFs målsettinger, og de viktige kriteriene er da ressursutnyttelse og tjenestetilgang. Førte forsøket

til mer effektiv ressursutnyttelse i kommunen, og til kvalitativt bedre tjenesteyting? For å kunne svare på dette har vi lagt vekt på delspørsmål som omhandler kompetanseheving – herunder både individuell læringskompetanse og organisatorisk læringskompetanse, økt trivsel, utviklingsveiledernes rolle og bidrag, og arbeidsform. I tillegg har vi gjennomført en egen økonomianalyse, som spesielt fokuserer på effektivitet. Videre er vi opptatt av både i hvilken grad og omfang endringer har skjedd som følge av forsøket, men også i hvilken grad eventuelle endringer har vist seg eller viser seg å være levedyktige ut over forsøksperioden.

Analysen er basert på informasjon fra forsøksledelse, kommuneledelse, ansatte i kommunen – både involverte og ikke-involverte i forsøket, i tillegg til NKF og IMTEC. I tillegg har vi brukt skriftlige kilder, som møtebøker, rapporter, statistikk og økonomiske oversikter. Vi har innhentet informasjonen gjennom enkeltintervju, gruppeintervju, fokusgrupper, medarbeiderundersøkelse og dokumentstudier. Fokusgruppene, medarbeiderundersøkelsen og de analysene som er svært viktige for våre konklusjoner er ikke gjennomført i Porsgrunn ennå. Derfor snakker vi bare om Steinkjer og Sørumsund når vi spør om målene er nådd.

Kompetanseheving, økt trivsel, bruk av utviklingsveiledere og nye gode arbeidsformer var mål i seg selv i Modellkommuneforsøket, og middel til effektiv ressursutnyttelse og bedre tjenestekvalitet. Vi kan så langt oppsummere med at forsøkskommunene opplevde forbedring av den individuelle læringskompetansen og av organisatorisk læringskompetanse. Det første ser vi gjennom mer aktive medarbeidere med tanke på det å komme med forbedringsideer, tørre å fremme disse og delta i utforming av dem. Vi ser også at med bedre informasjons-spredning og mindre krav til hvordan ideene skulle presenteres for forsøksledelsen kunne forsøkene oppnådd å få fram enda flere forslag. Trygghet i arbeidssituasjonen ville også innvirket positivt her. Med disse innvendingene kan vi likevel oppsummere med at alle tre kommunene har fått fram mange forbedringsideer, og at det utover i forsøksperioden gikk lettere å få disse fram. At Modellkommuneforsøket har hatt en positiv effekt på individuell læring er tydelig, og vi ser et klart skille i vurderinger mellom de som har vært berørte og de som ikke har vært berørte av forsøket.

Når det gjelder organisatorisk læringskompetanse har vi ansatteorientering og i brukerorientering. Modellkommuneforsøket har ført til bedre rutiner for å ta ansatte med på råd, og for å fokusere på ansattes ideer. Det synes også som at dette er noe som ikke forsvant ved forsøksslutt, men noe organisasjonen har tatt vare på. Like fullt er

langt fra alle ansatte fornøyde med ledernivåets evne til å fange opp ansattes ideer og omsette dem til handling. Det er fremdeles rom for forbedringer.

Vurderingen av ledelsens brukerorientering og i hvilke omfang brukernes meninger og erfaringer blir tatt hensyn til, er noe mer positiv enn ledelsens ansatteorientering, og til dels svært positiv for Sørums del. For Steinkjers del er det rom for forbedringer her også, selv om vurderingene her stort sett er gode. Vi så også at Sørum har mangeårig tradisjon for brukerorientering, og at det slik ikke bare er påvirkningen fra Modellkommuneforsøket som er grunnlaget for vurderingen av brukerfokus i Sørum.

Kommunene kommer godt ut av medarbeidernes vurdering av arbeidsmiljø og trivsel. Det kan synes som at Sørum og Steinkjer kommuner var gode kommuner å arbeide i før Modellkommuneforsøkets start, og at forsøket har fungert positivt i videre forbedring her. Samarbeidet og innsatsen forsøket hviler på har ført til at vilfølelsen i kommunene er videreutviklet, og har styrket gode arbeidsmiljø. Det finnes likevel unntak her, noe som trolig kan forklares med forsøkets arbeidsmetoder. Et forsøk som dette fører til økt fokus på mange, og kan gjøre at andre blir satt mer i skyggen enn før. Dette vil gjerne gjelde personer med deltidsstillinger som ikke er omfattet av den oppmerksomheten som forsøket medfører.

Utviklingsveiledning og utviklingsveiledere har vært en utfordring for forsøkskommunene. Utfordringen ligger både i å få underordnede til å ville ta utfordringene med å lære seg å bli veileder for kolleger, og den ligger i å få kommunale etater til å se verdien i veiledning fra ikke-fagfeller. Kommunene har taklet dette noe ulikt. Kommunene har lært opp et noenlunde like stort veilederkorps, som kan brukes videre. Men bruken og erfaringen med veilederne har vært noe ulik. Steinkjer har hatt størst suksess med veilederne, både gjennom bruk i forsøket, og med at kommunen har brukt veilederne i senere prosesser, som omorganisering av kommuneadministrasjonen og opplæring av verneombud, og har planer om at veiledere skal være et virkemiddel framover også. Steinkjer ser slik utviklingsveilederne som en kunnskapsressurs i kommunen. Sørum har ikke benyttet utviklingsveilederne i samme omfang. For Porsgrunns del er det ennå for tidlig å trekke klare konklusjoner her.

Arbeidsformen med partssammensatte utvalg og konsensusprinsippet blir vurdert som positivt i både Sørum og Steinkjer. Det har virket til å gjøre ulike parter i kommunen bedre kjent, økt samarbeidet og utviklet respekt. Også arbeidsgruppene bygd rundt enkeltideer får svært god

kritikk, som en arbeidsform som har klart å mobilisere ressurser fra flere parter i kommunen.

Modellkommuneforsøket både i Sørums og Steinkjer har vist at det er mulig å oppnå økonomisk effekter. I begge kommunene er effektivitet vektlagt i stor grad gjennom valg av delprosjekt. Litt i overkant av halvparten av alle delforsøkene i Steinkjer, og litt i underkant av halvparten av alle prosjekt i Sørums var orientert mot effektivitet. Vi har beregnet kostnadsreduksjon for ett prosjekt i Sørums og tre i Steinkjer, og fant at ved å gjennomføre relativt enkle omstillinger, er det mulig å øke tjenesteproduksjonen. Vi så videre at når delforsøk har fokus på mer effektiv tjenesteproduksjon vil man kunne oppnå besparelse selv på kort sikt. Kommunene har også klart å etablere arenaer for omstilling av tjenesteproduksjonen. Når det er få delprosjekter i Sørums og Steinkjer som lar seg kostnadsberegne, så er dette et signal om at Modellkommuneforsøket ikke har vært et treffsikkert virkemiddel knyttet til effektivitet. Dette viser at skal Modellkommuneforsøket brukes som virkemiddel for effektivitet og kostnadsreduksjoner, kan det hende at kommuner som vurderer å bruke Modellkommunemetodikken for å fremme effektivitet bør oppmuntre og etterspørre delprosjekter som har effektivitet som delmålsetting.

Modellkommuneforsøket i Steinkjer og Sørums har samlet bidratt til oppfyllelse av hovedmålsettingen om kvalitativ bedre tjenesteyting. Dette er oppnådd gjennom delmålene kompetanseheving, økt trivsel, utviklingsveiledere og arbeidsform. Medarbeiderundersøkelsen i Sørums og Steinkjer viste at kommunene er på rett vei når det gjelder kompetanseheving forstått som individuell og organisatorisk læring, og at Modellkommuneforsøket har bidratt positivt til ansatteorientering og brukerorientering. Det er også klare indikasjoner på at kommunene har klart å opprettholde fokus på dette etter at Modellkommuneforsøket ble avsluttet. Arbeidsformen i forsøket har dessuten forsterket og utviklet sosial kompetanse i forhold til det å akseptere hverandres ståsted og roller, og til å takle uenighet og arbeide seg fram til enighet. Trepertssamarbeidet og konsensusprinsippet har vært viktige elementer her. Begge kommunene framstod som kommuner med godt arbeidsmiljø ved forsøksstart, og det synes klart at forsøket har påvirket trivselen i positiv retning, og slik medvirket til god tjenestutførelse. Også utviklingsveilederne har bidratt til å nå målet om kvalitativt bedre tjenester gjennom å bidra til utvikling av ideer til forbedring av tjenester, og til å få samarbeidet i arbeidsgruppene til å gå godt.

Kvalitetsheving var eneste fokus eller delfokus for flest prosjekt i begge forsøkskommunene. I tillegg tilhørte over halvparten av delforsøkene det vi kan kalle publikumsnære sektorer, som helse- og sosialsektoren eller skole- og barnehagesektoren. Vi kan slik oppsummere med at Modellkommuneforsøket indirekte har bidratt positivt i retning av økt effektivitet og tjenestekvalitet.

7.2 Modellkommunemetodikken versus konkurranseutsetting

Konkurranseutsetting som virkemiddel har den fordelen i forhold til Modellkommunemetodikken at det er et sterkere virkemiddel for å oppnå rene kostnadskutt. Spørsmålet er hvor lenge en kan forvente at kostnadene går ned. Erfaringer viser at over tid marginaliseres kostnadsreduksjonene, og at det er begrenset for hvor mye administrasjonskostnadene kan reduseres, og hvor mange nye kostnadsreducerende måter å produsere tjenester en kan finne på. Modellkommunemetodikken representerer en noe langsommere omstillingsprosess. Skal metodikken tas på alvor ved å la de ansatte komme med *egne* ideer, viser Modellkommuneforsøket at tre år er nødvendig før en kan begynne å høste av investeringene. Skal Modellkommunemetodikken ha fokus på effektivitet, må dette komme brukerne av tjenestene direkte til gode, og det vil da fungere som et insentiv til å komme med gode ideer. Modellkommunemetodikken er slik et virkemiddel som først og fremst vil fremme tiltak der virksomheten innenfor samme ressursbruk øker tjenesteproduksjonen.

Både konkurranseutsetting og Modellkommunemetodikken handler om å forene ansatte og ledelses kunnskap om rasjonelle produksjonsprosesser i store, sammensatte og desentraliserte organisasjoner, som kommunene er. Evalueringen viser at Modellkommunemetodikken gir en omstillingsdyktig kommune, og ser ut til å generere de gode spørsmål – i fellesskap mellom ansatte, ledelse og politikere.

Erfaringene fra Modellkommuneforsøket viser at metodikken gir grunnlag for å etablere arenaer for å utvikle gode ideer i forhold til tjenesteproduksjonen. Slik sett kan det være lurt å ta i bruk denne metodikken før en vurderer konkurranseutsetting. Særlig gjelder dette innenfor sektorer som ikke har samme tradisjon for konkurranseutsetting som for eksempel teknisk sektor. Kommunene kan slik vurdere å bruke Modellkommunemetodikken i utvalgte sektorer.

En fordel med Modellkommunemetodikken er at denne kan gjennomføres i alle kommuner, uavhengig av størrelse og geografisk plassering. Metodikken krever ikke et velfungerende marked for alternative utøvere slik konkurranseutsetting gjør. I enkelte regioner i Norge kan det være slik at få eller ingen private aktører vil eller kan konkurrere med kommunens egne utførere. Dette vil også kunne gjelde innenfor spesielle sektorer selv i sentralt beliggende kommuner. Å ta i bruk Modellkommunemetodikken for å heve kvalitet og effektivisere de kommunale tjenestene vil derfor ikke bare være en god et alternativ til konkurranseutsetting, men kan også være et godt alternativ til forbedring der konkurranseutsetting vanskelig er et alternativ.

Litteratur

Jacobsen, D. I. og Thorsvik, J. (1997): *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. Fagbokforlaget, Bergen

March, J.G. og Olsen, J. P. (1976): *Ambiguity and choice in organizations*. Universitetsforlaget, Bergen

Nyhamn, F. (2002): *I modellkommunens ånd. En presentasjon og drøfting av modellkommuneforsøket i Sørums kommun som endringsstrategi for kommunal fornyelse*. Hovedoppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Pfeffer, J. og Sutton, R. I. (2000): *The knowing-doing gap*. Harvard Business School Press, Boston

Sørli, K. (2000): *Klassiske analyser*. NIBR-notat 2000:121

Weiss, C. (1972): *Evaluation research*. Prentice Hall, New Jersey

Dokumenter og annet:

Asplan Analyse (2002a): *Evaluering av Prosjekt konkurranseutsetting*. Bærum kommune. Bærum: Asplan Analyse

Asplan Analyse (2002b): *Evaluering av konkurranseutsetting og omstilling i pleie- og omsorgssektoren*. Delrapport. Bærum: Asplan Analyse

Befolknings- og brukerundersøkelse i Sørums kommun 2001. Norsk Gallup Institutt A/S

- Dalhby, K. og Stranden, K. (2002): Aktør eller brikke? Fagforeningen som forandringsagent, Imtec
- De Facto (1998): Konkurransen i eldreomsorgen – om konkurranseutsetting og kommersielle aktører i helse og sosialsektoren. Oslo: De Facto
- De Facto (2001): Private sykehjem. En rapport om kommersiell sykehjemsdrift. Oslo: De Facto
- Erfaringsutvekslings- og evalueringsdag for Modellkommuneprojektet i Sørum. Morten Øgård, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Handlingsprogram med økonomiplan 2003-2006. Rådmannens forslag av 30. april 2002. Sørum kommune, 2002
- IHE – Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi (2001): ”90- talets anbuds konkurrans i äldreomsorgen – några utvecklings-tendenser”. IHE-arbetsrapport 2001:1
- Kommunal- og regionaldepartementet. Resultat og dialog. Balansert målstyring (BMS) i kommunal sektor. (udatert)
- Modellkommuneprojektet i Sørum 1998 – 2001: Prosjektbeskrivelser og arbeidsgruppens egne evalueringer. Sørum kommune: 2002
- NOU 2000:19 Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse? En gjennomgang av nasjonale og internasjonale erfaringer
- Oppgave i samfunnsgeografi grunnfag, UIO av Oddveig Nygård, Bergdis Jóelsdóttir og Martin Larsen Brunvald. 2002
- Plattform for Modellkommuneforsøket i Sørum. Vedtatt i Styringsgruppa 2. desember 1998, revidert 30. mars 2000. Sørum kommune
- Porsgrunn kommune, Temamelding for Modellkommuneforsøket/ Effektiv drift 2000-2001
- Prosjektplan Modellkommuneforsøket i Sørum kommune.
http://www.sorum.kommune.no/kvalitet/vedtatte_planer/
Modellkommuneprojektet. 10.06 2002

SSBs folketelling 2001

Steinkjer kommune 2001. Administrativ organisering i Steinkjer kommune fra 2002-11-26

Steinkjer kommune 1999-2002. Delrapport for Modellkommuneforsøket i Steinkjer 010699-010800

Steinkjer kommune 1999-2002. Delrapport 2 fra Modellkommuneforsøket i Steinkjer 010800-010901

Steinkjer kommune 2002. Sluttrapport 010799-010702. Modellkommuneforsøket i Steinkjer. Fra motstand mot endring til forandringsiver

Strategisk kompetanseutvikling, Statskonsult: 2001

Sørum – Hva og hvordan. Kort historikk og informasjon. Sørum kommune, 2001

Vedtak i Sørum kommunestyre 05.02 1998.
<http://www.sorum.kommune.no>, 10.06 2002

Telemarksforskning (2002): ”Evaluering av Modellkommuneforsøket. Midtveis i prosjektet”, i Porsgrunn kommune, Temamelding for Modellkommuneforsøket/ Effektiv drift 2000-2001

Årsberetning for 2001. Sørum kommune, 2001

Hjemmesider på Internett:

www.steinkjer.kommune.no

www.nkf.no

www.imtec.org

www.ssb.no

Vedlegg 1

Intervjuene

I forbindelse med evalueringen har vi intervjuet en rekke personer. Nedenfor har vi listet opp deltakere, tid og sted for intervjuene, sortert under henholdsvis modellkommune overordnet, Sørums kommuner, Steinkjer kommune og Porsgrunn kommune. Intervjuene er nummerert med O-1, O-2 etc. for overordnede intervjuer; SØ-1, SØ-2 etc. for intervjuer i Sørums kommuner og tilsvarende ST- for Steinkjer og PO- for Porsgrunn.

Modellkommuneforsøket overordnet

Intervju O-1: Intervju med Oddvar Øverbømoen, Norsk kommuneforbund, Øverbømoen er konsulent på plan- og utredningskontoret til NKF. Medlem i styringsgruppen for Modellkommuneforsøket i Steinkjer. Vara til styringsgruppen i Porsgrunn. Ansvarlig fra NKFs side for å følge prosjektet i Steinkjer.

Intervju foretatt 25.06.2002, NKFs kontorer, Oslo, av Vabo og Skålnes

Intervju O-2: Intervju med direktør Knut Stranden og seniorkonsulent Kristen Dalhby, Stiftelsen IMTEC

Intervju foretatt 12.08.2002: hos Asplan Analyse, av Vabo, Skålnes, Fløtre, Dønnum og Askim

Intervju O-3: Intervju med avdelingsleder Tore Martin Holm og koordinator for omstillings- og utviklingsarbeid Anne-Grethe Krogh, Plan- og utredningskontoret, NKF.

Intervju foretatt 13.11.02, NKFs kontorer, Oslo, av Dønnum og Skålnes

Sørum kommune

Intervju SØ-1: Ledergruppen

Navn	Stilling/arbeidssted	Rolle i Modell-kommuneforsøket
Egerdal Eidet, Rannveig	Rådmann	Representant i styringsgruppen
Dragland, Tormod	Eiendomssjef, servicesenteret	
Gaalaas, Kari	Seksjonsleder, Barnevernseksjonen (tidligere Kultursjef)	Deltaker/kontaktperson i arbeidsgrupper
Gjestvang, Bård	Leder for Pleie- og rehabiliterings- og omsorgsseksjonen (PRO)	
Johnsen, Hans Marius	Ordfører	Leder av styringsgruppen
Røysheim, Hogne	Leder for Drift- og veldikeholdsseksjonen	Deltaker/kontaktperson i arbeidsgruppe
Soldal, Helga	Leder for Servicesenteret	Representant i styringsgruppen Kontaktperson og representant i den nasjonale referansegruppen for evalueringen av modellkommuneprosjektet

Intervju SØ-2: Prosjektgruppen

Navn	Stilling/arbeidssted	Rolle i Modellkommuneforsøket
Asmyhr, Hans Frode	Kommunestyrerepresentant, Frp	Representant i styringsgruppen
Engerdahl, Ellen Anita	Byggsaksbehandler/nestleder i seksjon for plan og utbygging (PLU)	Utviklingsveileder og medlem/kontaktperson i arbeidsgruppe
Flataukan, Tom	Vaktmester, eiendomsavdelingen	Utviklingsveileder

Navn	Stilling/arbeidssted	Rolle i Modellkommuneforsøket
Granlund, Kari	Omsorgsarbeider i PRO Koordinator for modellkommuneforsøket	Koordinator for modellkommuneforsøket, og medlem i styringsgruppen (for SKF før hun ble koordinator)
Henriksen, Karen	Bibliotekar, Kulturseksjonen	Utviklingsveileder og deltaker i arbeidsgruppe
Stenby, Marianne	Hjelpepleier i hjemmetjenesten , PRO	Utviklingsveileder, representant i styringsgruppen (HTV for hjelpepleierne, men som repr for alle de andre fagforeningene) medlem i arbeidsgruppe innen PRO.
Sverdrup, Geir	HTV for Sørums kommunale forening (SKF)	Hovedtillitsvalgt i SKF fra sommeren 1999. Repr i styringsgruppa

Intervju SØ-3: Fokusgruppe 1 - PRO og skole/barnehagesektoren

Navn	Stilling/arbeidssted	Rolle i modellkommuneforsøket
Eggum, Kjersti	Sørums SFO	
Kaas, Kristi	Barnehage	Medlem arbeidsgruppe
Murud, Anni Helene	Hjemmehjelp	Idegruppe
Nicolaysen, Mona	Barnehagestyrer	Gruppeleder
Paulsen, Torunn	Barnehageassistent	
Skjellevik, Ragnhild	Sykehjem	Idégruppe
Stenby, Marianne	Hjelpepleier	Medlem arbeidsgruppe
Sveistrup, Janne	Sykepleier i hjemmetjenesten	Idégruppe
Svendsen, Anne	Enhetsleder i hjemmetjenesten	

 Intervju SØ-3 Fokusgruppe 2 - Teknisk sektor

Navn	Stilling	Rolle i modellkommuneforsøket
Andersen, Sissel	Byggesaksbehandler, Byggesakstjenesten	Medlem arbeidsgruppe i byggesakstjenesten
Buraas, Hanne	Fullmektig, Byggesakstjenesten	Medlem arbeidsgruppe i byggesakstjenesten
Hellerud, Vidar	Virksomhetsleder, Drift- og veldikehold	Medlem arbeidsgruppe for drift og veldikehold
Røysheim, Hogne	Seksjonsleder, Drift- og veldikeholdsseksjonen	Leder arbeidsgruppe for drift og vedlikehold
Stenby, Marianne	Hjelpepleier	Utviklingsveileder/observatør i byggesakstjenesten
Stensrud, Mona	Enhetsleder, renhold	Utviklingsveileder/observatør i byggesakstjenesten
Søbye, Anne	Byggesaksbehandler	Medlem arbeidsgruppe i byggesakstjenesten

Fokusgruppe 3: Brukere av barnehage og PRO-tjenester

Navn	Tjeneste
Bjørnås, Sissel	Hjemmetjeneste
Brubak, Stine	Barnehage
Fagersand, Inger	Hjemmetjeneste
Fiske, Arne	Barnehage
Fossum, Martha	Hjemmetjeneste
Hoel, Wenche	Barnehage
Johannesen, Karin	Hjemmetjeneste
Korneliussen, Torun	Barnehage
Matisen, Ruth	Hjemmetjeneste
Remme, Klara	Hjemmetjeneste
Stensrud, Merete	Barnehage

Steinkjer kommune

Intervju ST-1: 15.08.02: Gruppeintervju med kommunale ledere

Intervju foretatt i Steinkjer rådhus, av Dønnum og Skålnes Navn	Stilling
Per Sverre Rannem	Ordfører
Hans Brattås	Rådmann
Erling Bergh	Rådgiver
Elisabeth Jonassen	Avdelingsleder skole
Herdis Vangsnes	Pleie og omsorgsleder

Intervju ST-2: 15.08.02: Gruppeintervju med involverte i Modellkommuneforsøket

Intervju foretatt i Steinkjer rådhus, av Dønnum og Skålnes

Navn	Stilling
Karsten Saugestad	Forsøksansvarlig
Sissel Anderson	Arbeidsutvalget, Samarbeidende organisasjoner
Torstein Amdal	Styringsgruppa, hovedtillitsvalgt, Norsk Kommuneforbund
Hilde Karlsen	Styringsgruppa, hovedtillitsvalgt, Lærerlaget
Svein Gravås	Utviklingsveiledere Helse og sosial
Finn Rossing	Utviklingsveiledere, park og idrett
Liv Solberg Røsæg	Utviklingsveileder, hjelpepleier bistand sør
Lillian Høisæther	Utviklingsveiledere, førstesekretær, informasjonsavdelingen
Anne Utgaard	Utviklingsveiledere, HMS-koordinator
Kjell Gulstad	Forsøksleder

Intervju ST-3: 10.10.02: Fokusgruppeintervju med ansatte involverte i prosjektene "Fleksibel turnus" og "Sentralkjøkkenet"

Intervjuet foretatt i Steinkjer rådhus, av Dønnum og Skålnes.

Navn	Delforsøk	Funksjon
Evy Derås	Fleksibel turnus	Leder
Atle Jegersen	Fleksibel turnus	Vernepleier
Bjørnar Bruem	Fleksibel turnus	Assistent
Brit Jørgenvåg	Fleksibel turnus	Hjelpepleier
Bjørn Rygg	Fleksibel turnus	Utviklingsveileder
Herdis Vangsnes	Sentralkjøkken	Pleie og omsorgsleder
Karin Bjerkan	Sentralkjøkken	Tjenesteenhetsleder
Grete Sørgerd	Sentralkjøkken	Kokk
Anne M Laugen	Sentralkjøkken	Kokk

Navn	Delforsøk	Funksjon
Anne Utgaard	Sentralkjøkken	Utviklingsveileder

Intervju ST-4: 10.10.02 Fokusgruppeintervju med brukere knyttet til prosjektene ”Fleksibel turnus-Strandveien” og ”Kvalitet i skolen – Egge ungdomsskole”

Intervjuet foretatt i Steinkjer rådhus, av Dønnum og Skålnes.

Navn	Delforsøk	Funksjon
Tove Nilsen	Strandveien	Omsorgsarbeider
Frode Myrvang	Strandveien	Bruker
Carina Otnæs	Egge ungdomsskole	Elevrådsleder
Tom-Andre Zahl	Egge ungdomsskole	Elevrådsrepresentant
Torfinn Aas	Egge ungdomsskole	FAU

Intervju ST-5: 11.10.02 Fokusgruppeintervju med ansatte involverte i prosjektene ”Meglingstjenesten” og ”Kvalitet i skolen – Egge ungdomsskole”

Intervjuet foretatt i Steinkjer rådhus, av Dønnum og Skålnes.

Navn	Delforsøk	Funksjon
Johs Ekker	Kvalitet i skolen	Inspektør
Tor Solli	Kvalitet i skolen	Lærer
Randi Wasa Hoff	Kvalitet i skolen	Lærer
Ann Baardvik	Kvalitet i skolen	Utviklingsveileder
Finn Rossing	Meglingstjenesten	Gartnerformann
Per Wigen,	Meglingstjenesten	Hovedtillitsvalgt
Susan Saur	Meglingstjenesten	Utviklingsveileder

Intervju ST-6: 11.10.02 Fokusgruppeintervju med ansatte involverte i prosjektene ”Effektiv innsamling - søppelbilen” og ”Renhold i kommunen”

Intervjuet foretatt i Steinkjer rådhus, av Dønnum og Skålnes.

Navn	Delforsøk	Funksjon
Eldbjørn Aurstad	Effektiv innsamling	Formann
Øystein Røsvik	Effektiv innsamling	Avd.ingeniør
Torstein Amdal	Effektiv innsamling	Renovator
Lillian Høisæter	Effektiv innsamling	Utviklingsveileder
Marie Trana	Renhold i kommune	Renholder
Unni Okstad	Renhold i kommune	Renholder
Norunn Buan	Renhold i kommune	Renholdsleder
Elisabeth Asp	Renhold i kommune	Renholder
Liv S Røseg	Renhold i kommune	Utviklingsveileder

Intervju foretatt i Steinkjer rådhus, av Dønnum og Skålnes

Intervju ST-7: 11.10.02 Intervju med prosjektleder Kjell Gulstad, Steinkjer kommune. Intervju foretatt av Vabo

Intervju ST-8: 11.10.02 Intervju med prosjektleder Kjell Gulstad, Steinkjer kommune og leder i NKF avdeling Steinkjer, Torbjørn Amdal. Intervju foretatt av Dønnum og Skålnes

Intervju ST-9: 24. og 25.10.02: Intervju med Erling Bergh, rådmannens stab Steinkjer kommune. Intervju foretatt av Skålnes.

Porsgrunn kommune

Intervju PO-1: Gruppeintervju med kommunale ledere i Porsgrunn.

Intervju foretatt 22.08.2002 i Porsgrunn kommunes lokaler, av Askim og Fløtre sammen med Vabo

Navn	Stilling/arbeidssted	Rolle i Modellkommuneforsøket
Elisabeth A. Nilsen	ordfører (AP)	Politisk leder i modellkommune Porsgrunn
Erik Bystrøm	bystyremedlem (H)	medlem. av styringsgruppen repr. politikerne
Egil Aadland	avtroppende rådmann	Medlem av styringsgruppen
Laila Lerum	Sektorleder Kultur og undervisning	Medlem av AU og styringsgruppen
Geir Magnussen	Personal - og organisasjonssjef	Overordnet ansvar for MKF i Porsgrunn / prosjektansvarlig Sluttet pr. 1. september 2002
Jan Lasse Hansen	Sektorleder, Teknisk	Medlem av AU og styringsgruppen Prosjektansvarlig fra og med 1. sept. 2002.
Terje Danielsen	Sektorleder, Helse og sosial	Medlem av AU og styringsgruppen

Intervju PO-2: Gruppeintervju med involverte i Modellkommuneforsøket i Porsgrunn

Intervju foretatt 22.08.2002 i Porsgrunn kommunes lokaler, av Askim og Fløtre med Vabo

Navn	Stilling/arbeidssted	Rolle i Modellkommuneforsøket
Anne Kari Mølmen	Hjelpepleier åpen omsorg. Omsorgsetaten, distrikt 3	Idemaker
Bent Gundersen	Utdanningsforbundet	Medlem av arbeidsutvalget og styringsgruppen
Gry Hjortdal	Barnehagestyrer	Utviklingsveileder
Jo Inge Bjørntvedt	Prosjektleder for MKF i Porsgrunn kommune	Daglig drift og koordinering av MKF Porsgrunn Sekretær i AU og styringsgruppen

Navn	Stilling/arbeidssted	Rolle i Modellkommune- forsøket
Jørn Thowsen	Porsgrunn kommunale forening, nestleder	Nestleder i Porsgrunn kommunale forening fra 1. jan 2002. Styremedlem i Porsgrunn kommunale forening
Marit Sørli Røed	Hovedvernombud i Porsgrunn kommune	Medlem av AU og styringsgruppen
Rolv Rynning Hanssen	NKF sentralt	Medlem av styringsgruppen
Torbjørn Nilsen	Lærer, u. Skolen	Utviklingsveileder

Vedlegg 2

Prosjektmatrise

Status F = Ferdigstilt
U = Under utvikling
S = Stoppet, dvs. trukket/ikke startet opp/ikke iverksatt

Metodikk

MK= Typisk modellkommune-metodikk

U= Underordnet

A= Annet

Orientering

E = Effektivisering (spare penger eller høyere produktivitet)

KV = Kvalitetsheving/bedre tjeneste for brukerne

B = Brukermedvirkning i prosjektorganisasjonen

KO = Kompetanseheving, dvs. læring og individuell medvirkning/medansvar

AM = Bedre arbeidsmiljø

Oversikt over Modellkommuneprosjekter i Sørum

Sektor ⁶²	Prosjektnavn	Mål/innhold	Status	Metodikk	Orientering
PRO	Samhandling og koordinering i hjemmetjenesten - bedre service til brukeren	Mål: Gi bedre tilbud til brukerne ved å: -skape trygghet og forutsigbarhet -ha en fleksibel tjeneste -bidra til å i størst mulig grad å opprettholde evnen til egenomsorg og muligheten for et mest mulig selvstendig liv. Innhold: P1: Forholdet til brukeren P2: Organisering av daglig drift og opplæring P3: Det indre liv.	F Hjemmetjenesten er omorganisert og drives etter denne modellen. Jevnt over gode resultater for både brukere og ansatte.	MK Arbeidsformen oppleves som positiv	KV, E
PRO	Kompetanseheving i PRO-seksjonen	Mål: Økt kompetanse Tilfredse medarbeidere	F Kursdeltakerne har endret atferd i enkelte arbeidssituasjoner. Gode resultater	A Opplaget var ikke spesielt tilpasset arbeidsformen i Modellkommuneprosjektet	KO, AM
PRO	Rengjøringsmetode og utstyr for hjemmetjenesten - innføring av mopper	Mål: Å minke sykefraværet Utvikle hensiktsmessige arbeidsmetoder med godt utstyr.	F Utstyr og arbeidsmetode er en del av daglig drift.	MK Arbeidsmetoden oppleves som positiv.	AM

⁶² PRO= Pleie, rehabilitering og omsorg, Sosial, G= grunnskole, Bgh= Barnehage, DV= Drift og vedlikehold, SS= Service senter, K= kultur, PLU= plan og utbygging, E= Eiendom.
NIBR-rapport 2002:24

Sektor ⁶²	Prosjektnavn	Mål/innhold	Status	Metodikk	Orientering
PRO	Mindre enheter, Sørumsykehjem	Mål: Å skape et hjem Å lettere tilpasse tilbudet til den enkeltes behov	U Delvis oppnådd/ stoppet , dvs gjennomført mindre endringer uten ombygging.	MK Generelt for prosjektene ved Sørumsykehjem: Prosjektarbeidsformen oppleves som uvent og det var vanskelig å holde fremdriftsplan pga daglig drift. Arbeidsmetoden vil videreføres i forbindelse med målprosessen.	KV, AM
PRO	Utvikle arena for intern opplæring, Sørumsykehjem	Mål: Etablere arena for kunnskapsformidling.	F Hovedmålet nådd. Videreføres som arbeidsmål.		KO
PRO	Planlegge korttidsopphold, Sørumsykehjem	Mål: Mer effektiv bruk av korttidsopphold Bedre planlegging av korttidsopphold Bedre utnyttelse av tid Bedre tverrfaglig samarbeid Bedre mulighet for hjemreise tidligere. Større nærhet mellom sykehjem og hjemmemiljø	F Er integrert i daglig drift gjennom rehabiliteringsteam og tverrfaglige møter.		E, KV, B
PRO	Kartlegging av kompetansen Sørumsykehjem	Mål: Utnytte ansattes kompetanse bedre Etablere ressurspersoner som har ansvaret for faglig oppdatering på avgrensede områder og viderefordre dette til andre Kartlegge områder for kompetanseheving på bakgrunn av hjemmets behov.	F Kartleggingen er gjennomført. Lagt inn som satsingsområde for kompetanseutvikling i neste 4-årsperiode.		KO, KV
PRO	Jobbrotasjon, Sørumsykehjem	Mål: Utnytte arbeidskraften ved sykdom og ferie Lære av hverandres kompetanse/ gjøre avdelingene likere.	S		E, KO

Sektor ⁶³	Prosjektnavn	Mål/innhold	Status	Metodikk	Orientering
PRO	Rekruttering, Sørumsykehjem	Mål: Utnytte ledig kapasitet i arbeidsstokken Få faste faglærte arbeidstakere i så mange stillinger som mulig Gjøre det mer attraktivt å jobbe i Sørums kommun	S Rekruttering er en kontinuerlig arbeidsprosess. Som modellkommuneprojekt er det stoppet, men det er et satsingsområde som det er gjort mye med ifht rekruttering (stipend, brosjyre) fagstige for lønn, kompetansehevede tiltak		E, AM
PRO	Mer aktivitet på arbeidsstua ”et hjem for oss, et hjem for deg”	Mål: Å skape et hjem Å skape et mer sosialt tilbud til beboerne Spare de ansatte for ”unødvendige skritt” ved bedre tilrettelegging.	F Det vurderes kontinuerlig hvem av beboerne som best kan nyttiggjøre seg av tilbudet.	MK De ansatte har fått økt evne til samarbeid som kan bidra til at nye ideer utprøves.	KV, E, AM
Sosial	Språkopplæring, sosialtjenesten	Mål: Bedre kommunikasjonsferdigheter – bedre livskvalitet Forebygging av kommunikasjonsferdigheter er en grunnmur som fremmer videre utvikling Midler brukt på en bedre måte enn tidligere. Kompetanse som kan benyttes overfor elever/brukere med lignende behov.	F Opplegget er i bruk for to tjenestemottakere Kompetanse-overføring til andre – holder foredrag om teamet	MK Arbeidsformen oppleves som positiv.	KV, KO
G	Omlagging av timeplanen ved	Mål: Best mulig undervisning av elevene og best mulig	F Prosjektet er integrert i	A Omlaggingen ville blitt	KV

⁶³ PRO= Pleie, rehabilitering og omsorg, Sosial, G= grunnskole, Bgh= Barnehage, DV= Drift og vedlikehold, SS= Service senter, K= kultur, PLU= plan og utbygging, E= Eiendom.
NIBR-rapport 2002:24

Sektor ⁶³	Prosjektnavn	Mål/innhold	Status	Metodikk	Orientering
	Frogner skole	utnyttelse av lærerkreftene Komme i gang med arbeidet i forkant av den utbyggingen som skal skje, slik at skolebygningene er tilpasset måten de ønsker å drive skolen på, og i tråd med L-97.	løpende drift. Gode erfaringer. Organiseringen ble videreført til neste år.	gjennomført uavhengig av MK, men forsøket gjorde at prosessen kom raskere i gang.	
G	Skolen som samfunn i miniatyr. Nærmiljøprosjektet Melvold U skole.	Mål: Gjøre skolen til et godt sted å være, og dermed til et godt sted å lære Gjøre skolen til en treningsarena for samfunnsdeltakelse	S Ikke etablert som prosjekt, men skolene integrerer det i undervisningen der det er naturlig	MK	KV
G	Læringsmiljøprosjektet Melvold U skole	Mål: Realisere overordnet nasjonale mål (L-97) Øke elevenes ansvar i læringsarbeidet Bedre mulighetene for elevdifferensiering.	F Prosjektet ble integrert i den daglige drift av skolen.	MK Arbeidsmetoden ble oppfattet som genial.	KV, KO, E
G	Alternativt tilbud på ungdomstrinnet. "Aktiv læring" Bingsfoss U skole.	Mål: Prakisretta aktiviteter Mestring Fysisk utfordring	F Etablert som eget tilbud, men er nå tilbakeført og integrert i ungdomsskolen igjen på bakgrunn av evaluering av tiltaket	A Prosjektet ble initiert av Grunnskoleseksjonen v/ seksjonsleder. Prosjektgruppen besto av ledere og rektor.	KV
G	Prosentvis plass i SFO, Sørumsand skole	Mål: Brukervennlig SFO Plass til flere barn i SFO	F Delvis måloppnåelse	MK Positivt at både ledelse og ansatte har tatt del i prosjektet sammen. Dette skaper større forståelse for struktur og organisering.	KV, E, B
G	Utvidet åpningstid i juli, SFO Haugtun skole	Mål: Brukervennlighet ved SFO Trivsel og overskudd for barn og voksne	S Prosjektet er avviklet. Det jobbes med ett nytt prosjekt sammen med Fjuk skole,	MK Arbeidsformen oppleves forskjellig fra person til person. Mange positive	KV

Sektor ⁶³	Prosjektnavn	Mål/innhold	Status	Metodikk	Orientering
			men dette ble heller ikke realisert	elementer. Nedvurdering av leders rolle førte til at dette ikke ble en god prosess. Ikke gode nok rolleavklaringer i forkant.	
G	Sørum skole SFO: Å forbedre aktivitetstilbudet til barna	Mål: Forbedre de kulturelle aktivitetene på SFO Ha aktivitetstilbud som er fengende for alle aldersgrupper, også 4-klassinger Bruke de menneskelige ressursene vi har på SFO Gi barna innsikt i andre kulturer på en positiv måte La barna ta ansvar for hverandre og felles oppgaver Skal være et valgfritt, men innbydende og lystbetont tilbud i SFO-hverdagen.	S Prosjektet stoppet pga turnover og sykefravær. Skolen fikk likevel kjøpt trommer, dvs gi barna innsikt i andre kulturer på en positiv måte. Skolen opplever det som positivt og vil videreføre det til andre skoler	MK	KV, B
Bgh	Sammen med foreldrene om et barnehagetilbud i stadig forandring.	Mål: Skape et barnehagetilbud hvor barn og foreldre får det tilbudet de har behov for og foreldrene har reell medvirkning	F Fleksible åpningstider er innført	MK Prosjektet ble initiert av styrergruppa i barnehagene. Prosjektgruppa besto for det meste av ansatte.	KV, E, KO
DV	Høyne standard på vegene	Mål: Utarbeide en strategi for å høyne standarden på de kommunale veiene.	U Satsningsområdene er kartlagt, og vedlikeholdsplanen legger grunnlaget for driftsplanleggingen.	MK Arbeidsformen har fungert godt. En fin måte å skape kontakt med ansatte på forskjellige steder.	KV, E
DV	Dokumentasjon av kostnader	Mål: Ved hjelp av rutiner for dokumentasjon av kostnader ønsker de å:	U Alle driftsoppgaver skal utgiftsføres der de er utført,	A Arbeidsformen har fungert bra. Prosjektet ble initiert og	E

Sektor ⁶³	Prosjektnavn	Mål/innhold	Status	Metodikk	Orientering
		Sammenligne tjenestene med andre Effektivisere tjenesteyting der vi eventuelt ikke er konkurransedyktige Etablere databank med erfaringstall som kan brukes til overordnet planlegging Gi medarbeidere tiltro til at tjenestene innenfor mange områder er konkurransedyktige.	og inntektsføres hos driftsavdelingen.	utarbeidet blant ledere.	
DV	Forbedringsprosjektet for drift og vedlikehold "styrke Gemini VA"	Mål: Bedre grunnlag for planlegging Bedre informasjonsgrunnlag	F Driftsavd. Har tilgang til Gemini VA. Forut for oppdrag tas en utskrift av aktuelt område og kontrollert at kartet stemmer.	MK Arbeidsformen har fungert godt.	KV
DV	Informasjons og samarbeidsrutiner med andre aktører internt i kommunen.		S Prosjektet kom aldri i gang (turnover)		
DV	Informasjons- og samarbeidsrutiner i seksjonen.		S Prosjektet kom aldri i gang.		
DV	Miniseminar, tolkning av gallupundersøkelsen.	Mål: Forbedre interne informasjons- og samarbeidsrutiner Utvikle læringsarenaer hvor data kan tolkes og bearbeides.	F Prosjektet er delvis integrert i den daglige driften.	MK Arbeidsformen har fungert godt. Har bidratt til mer engasjerte og motiverte medarbeidere.	KO
SS	Service i fokus	Mål: Brukere i "fokus". Økt tilgjengelighet/service Betjene flest mulig brukere i servicetorget Avklare med seksjonene hvilke oppgaver som kan	F Prosjektet er en del av den løpende driften.	MK Arbeidsformen ble oppfattet som bra. Ansatte er i stadig forandring og de er blitt mer	KV, E

Sektor ⁶³	Prosjektnavn	Mål/innhold	Status	Metodikk	Orientering
		legges til servicetorget, hvis interne oppgaver føres tilbake til seksjonene.	Målene i prosjektet ble redefinert og spisset i fht den første beskrivelsen. Dette er fullført og en del av driften	effektive.	
K	Utvikling av faglig- praktisk plattform med utgangspunkt i kulturens egenverdi for kulturseksjonen i Sørumsund	Mål: Det skal utvikles en plattform som bidrar til virksomhetsplan for: Utvikling av samarbeid Å skape/videreutvikle arenaer for kulturuttrykk Å skape arenaer for en fremtidsrettet kulturdialog Å fokusere positivt på kulturens rolle i samfunnet.	F Planen inngår i årlige rullinger av planen i seksjonen	A Prosjektet ble initiert av Kulturseksjonen, med to ansvarlige for prosjektet, samt interne og eksterne deltakere. Arbeidsformen ble oppfattet som konstruktiv og samlende.	KO
PLU	Byggesakstjenesten	Mål: Bedre service og tilgjengelighet for brukerne. En bedre systematisering av arbeidet vil gjøre oss mer tilgjengelige og gi kortere saksbehandlingstid. (flere delmål)	F Inngår i den løpende driften.	MK Arbeidsformen ble oppfattet som positiv m.h.t. deltakelse og eierskapsfølelse.	KV, E
PLU	LA 21 Sørumsund 2000 m/underprosjekter	Mål: Innsamling og bearbeiding av skoglige data for å utarbeide skogbruksplaner til skogeierne Kartlegging av viktige naturtyper Kartlegging av biologisk mangfold Registrering av kulturminner Viltkartlegging Registrering av merke stier og skiløyper	U Noen av underprosjektene er gjennomført	MK Samarbeidet mellom seksjoner har vært positivt og lærerikt.	KO, KV

Sektor ⁶³	Prosjektnavn	Mål/innhold	Status	Metodikk	Orientering
PLU	Kartutvikling - effektivisering	Mål: Opprette en elektronisk kartbase for hele kommunen. Få alle aktuelle seksjoner til å bruke basen. Hindre dobbelarbeid. Etablere ajourholdningsrutiner for elektronisk kart, også ved å involvere andre seksjoner. Opprette nye karttema som andre trenger. Fornminner, nøkkelbiotoper, kommunale eiendommer, kommunale veier, naturlandskap, turveier/løyper, idrettsplan, landbruksplan, kulturlandskap, rasområder, plandatabase.	U Gjennomført selv om enkelte av delmålene fortsatt ikke er slutført.	MK Arbeidsformen er bra. De vinkler nå ting på en annen måte, noe som er meget positivt.	E, KV
E	Engasjerende renhold	Mål: Bedre rekruttering Bedre service pr. krone Større arbeids glede Bedre fleksibilitet Økt omstillingsevne Mindre sykefravær Få fjernet de minste stillingene.	U Hovedmålet om å redusere sykefraværet forventes oppnådd tidligst i 2002.	MK Arbeidsformen ble positivt mottatt.	E, KV, AM
E/G	Skolen med fokus på brukermiljøet	Mål: Knytte eiendom og skole sammen for et felles mål Øke brukernes ansvar Redusere behov for vedlikehold/reparasjoner Utvikle gode holdninger i forhold til å ivareta offentlig eiendom.	S Ikke etablert som prosjekt	MK Prosjektet var ikke godt nok organisert første halvår.	E

Sektor ⁶³	Prosjektnavn	Mål/innhold	Status	Metodikk	Orientering
PRO/Sosial	Barne- og familieprosjekt i hjemmet	Mål: Forebygge utvikling av sykdom, gi råd, og veiledning på et tidlig stadium og være mulig å bruke hele døgnet for andre virksomheter som arbeider med barn og familier.	F Hovedmålet er ikke nådd, men resultatene for delmålene er gode. Prosjektet disponerte ressurser fra hjemmetjenesten. Pga ressursmangel er prosjektet stoppet opp, dvs ikke videreført	MK Arbeidsformen ble sett på som positiv.	KV

Oversikt over Modellkommuneprosjekter i Steinkjer

Sektor ⁶⁴	Prosjektnavn	Innhold	Status	Initiativ	Orientering
UTV, H&S, OPPV	Meglings-tjeneste	Målsetting: Opprette meglings-tjeneste der 1-2 personer blir satt inn der betydelige konflikter pågår, eller har pågått over lang tid. Tjenesten settes inn etter ønske fra arbeidsplassen, eller etter pålegg fra ledelsen i kommunen. Tjenestens oppgave er å få partene til å møtes, og gi dem reell mulighet til å få ordnet opp i sitt forhold til hverandre. Tjenesten bør rekruttere folk som har sitt daglige arbeid i kommunen, og gi dem nødvendig skolering.	F Prosjektet er ferdigstilt. Kommunen har nå fire meglere, to med tidligere erfaring. Ser nå ut til at meglere vil bli tatt i bruk. Store forhåpninger til dette. Ringvirkninger – spredd seg til skolene.	U	AM, E

⁶⁴ UTV= Utviklingsetaten, H&S= Helse- og sosialetaten, OPPV= Oppvekstetaten, ORG= Avdeling for organisasjon.
NIBR-rapport 2002:24

Sektor ⁶⁴	Prosjektnavn	Innhold	Status	Initiativ	Orientering
UTV, H&S, OPPV	Ungdoms-arbeid	Målsetting: Utnytte eksisterende ressurser innen ungdomsarbeidet i Steinkjer kommune på en bedre måte. Samordne aktiviteter og tiltak for barn og ungdom. Bakgrunn: Barne- og ungdomsseksjonen hadde erfart at en stor del av de forebyggende tiltakene ulike aktører setter i gang ikke har den effekten man ønsker. Man mener at ungdom i Steinkjer i mye større grad må være med og bestemme hvordan de ønsker oppvekstmiljøet i kommunen skal utvikles. Dialog med brukerne og samarbeid på tvers at etater vil kunne få en mer optimal løsning.	F Samarbeid på tvers av etater om ungdomsarbeid, noe som tidligere ikke var tilfelle. Ser ut til å kunne føre til positive resultater.	U	KV
UTV, H&S, OPPV	Til tjeneste (rugekassa)	Målsetting: Opprette en base med beskrivelse av ansattes utdanning, kunnskap, bakgrunn etc (menneskelige ressurser), samt oversikt over teknisk utstyr. Få nyttiggjøre seg ressurser som ikke blir brukte.	U Arbeidsgruppen er i full gang med å finne praktiske løsninger på målene i prosjektet.	U	E
UTV, H&S, OPPV	24-timers service	24-timers service, døgnåpen kommune, nettservice.	F Har laget elektronisk arkiv for tilgang på eiendomsarkivet, elektronisk skjema, byggemelding, flyttmelding, alarmregistreing, nabohjelp, kinobestilling, søknad om barnehageplass, billetter til svømmehall.	L	KV, E

Sektor ⁶⁴	Prosjektnavn	Innhold	Status	Initiativ	Orientering
UTV, H&S, OPPV	Steinkjer fotballklubb	Bakgrunnen for prosjektet var behovet for å gjøre et større løft for fotballen i kommunen.	F Gruppen har diskutert muligheter for samarbeid, noen oppgaver er for store til at fotballklubben alene kan ha ansvaret for de. SFK skal jobbe med spillerutvikling overfor en gruppe elever ved videregående skole.	U Initiativet kom nedenfra og utenfra	KV
UTV	Renovasjon, Lisetrøa	Målsetting: effektivisere drift av renovasjonen – fra tre biler med tre personer på hver til enmannsbetjent. Bedre arbeidsmiljø (bort med tunge løft og stor bakterieflora). Forslag om innkjøp av ny renovasjonsbil – enmannsbetjent.	F Er kjøpt inn renovasjonsbil som er enmannsbetjent, innsatt i rute. Bemannet med to i startfasen – for å sikre kvalitet for brukerne, og for opplæring. Jobbrotasjon viktig for at hverdagen ikke skal bli for ensformig. Bilen har vakt oppsikt i fylket. Økonomisk innsparing på 450.000 årlig.	U	E, AM, KO
UTV	Renhold hele kommunen	Ønske om å bedre forholdene for renholderne, som føler seg som en utsatt gruppe med mye sykefravær. Flere elementer i forsøket – Effektivisering/bedre utnyttelse av maskinpark, satse på eget rundvasketeam. Bedre samarbeid mellom renholdere og andre yrkesgrupper. Prøve ut muligheter for at renholdere kan ta på seg andre oppgaver, feks innen pleie og opplæring (vikarer). Kartlegging og en bedre utnyttelse av maskinpark er gjennomført. Startet opp et selvstendig forsøk på en barneskole (Fagerheim, se senere)	U Kartlegging og en bedre utnyttelse av maskinpark er foretatt. Selvstendig forsøk på Fagerheim barneskole. Planlagt oppstart av ny modell. Prosjektet er i full utvikling.	U	E, AM, KO

Sektor ⁶⁴	Prosjektnavn	Innhold	Status	Initiativ	Orientering
		Planer om en ny modell (Åmot-modellen), som går ut på å ta renhold etter behov, ikke etter plan.. Vil innebære mer internt samarbeid.			
UTV	Bedre brukerservice - Dampsaga kulturhus	Utrede muligheten for felles publikumskranke i kulturhuset – bedre for publikum	F Biblioteket har innstallert utstyr for salg av billetter til dampsagas aktiviteter. Opplæring av personalet er gjennomført og billettsalget er kommet godt i gang.	U	KV, E
UTV	Aktiv turnusplanlegging Lundsengen bofellesskap	For to arbeidsplasser. Bedre utnytting av ressurser og utvikling av ”vi”-følelse.	U Prosjektet er fremdeles i gang, og har tatt opp arbeidet på nytt høsten 2002.	L	E, AM
UTV	Gartneri-virksomhet, bygging av gartneri med gassoppvarming	Bygging av gartneri med gassoppvarming – basert på gass fra avfallsplass	U Er ikke dannet arbeidsgruppe rundt ideen, men ideen er heller ikke lagt til sides for godt.	U	E
UTV	Kino-samarbeid	Se på muligheten for å organisere kinodriften i Steinkjer kommune og nabokommuner på en mer effektiv og rasjonell måte, gjennom et samarbeid eller sammenslåing av flere enheter.	S Prosjektet møtte mange problemer, og ble avsluttet uten resultat.	U	E, KV
H&S	Vikarservice, Steinkjer distrikt	Opprette en stilling som kan handtere innleie av vikarer i Steinkjer pleie- og omsorgsdistrikt. Dette gjelder alle vikariater i distriktet. Vil være hensiktsmessig å benytte dette i hele kommunen etter hvert. Bakgrunnen er å avlaste seksjonsleder eller avdelingsleder som sitter og ringer etter ekstravikarer ved fravær. Enkelte dager blir 2-3 timer brukt for å skaffe vikarer.	U Datafirmaet som skulle levere program til bruk for vikarpoolen har ikke gjort dette. Prosjektet har slik ikke kommet videre, men arbeidsgruppen har oversendt saken til administrasjonen for eventuell videreføring.	U	E

Sektor ⁶⁴	Prosjektnavn	Innhold	Status	Initiativ	Orientering
H&S	Fleksibel turnus, Strandveien	Personalet ønsker å prøve en alternativ måte å gjennomføre en turnus for å gi brukerne en bedre tjeneste, gjennom en kollektiv ansvarstaking og arbeidsplanen.	F Ny turnus har medført stor tilfredshet fra brukerne, foresatte og personalet. Lavere sykefravær, bedret arbeidsmiljø, utviklingsorientert personale, og muligheter for å håndtere flere brukere innenfor samme budsjett.	U	E, KV, B, KO, AM
H&S	Service-erklæringer, Steinkjer distrikt	Mål om å iverksette et prosjekt i forhold til holdningsarbeid og kompetanseutvikling blant personalet ved Steinkjer sykehjem. Utvikle en mer profesjonell serviceinnstilling blant ansatte, la dette kunne ut i en konkret og forpliktende serviceinnstilling.	U Prosjektet er blitt forsinket blant annet på grunn av flytting til nytt hus.	U	KO, KV
H&S	Brukers økonomi	Forsøk på å håndtere brukers økonomi på en forsvarlig måte (dvs psykisk utviklingshemmede) – ut fra at dagens system ikke er bra, og neppe juridisk riktig.	F Har utarbeidet nye avtaler mellom beboere, hjelpeverger og ansatte. Tilbakemeldingene etter oppstart av nytt regnskapssystem har til nå vært kun positive. Klar forenkling, og redusert tidsbruk for de ansatte.	U	KV
H&S	Sentral-kjøkken	Utrede og planlegge sentralkjøkken, mottakskjøkken, kurs for kjøkkenansatte, arbeidsplan	S Arbeidsgruppen som ble nedsatt kom raskt til at delforsøket var for mye lederstyrt, og valgte å foreslå delforsøket avvirket på grunn av at dette ikke var i tråd med	L	E, KO

Sektor ⁶⁴	Prosjektnavn	Innhold	Status	Initiativ	Orientering
			Modellkommune-forsøkets intensjoner om medarbeider-påvirkning.		
OPPV	Elevkantine, Mære barneskole	Mål: Etablere en elevkantine på Mære barneskole som skal drives av elever på mellomtrinnet 5-7 klasse, og ha drift en dag i uka. Bakgrunn: ny læreplan (verkstedslæring) + gi barna tilbud om mat på skolen.	F Kantinedrift for elever i 7. klassetrinn åpent en dag i uken. Opprettet to bedrifter i tillegg: Bakebedriften Matmoms som leverer produkter til kantinen, og trebedriften Treshop. Ordningen virker svært positivt på elevenes sosiale forhold.	U	KV, KO
OPPV	Kvalitet i skolen, Egge ungdomsskole	Målsetting: At skolen skal ivareta og utvikle hele enkeltmennesket og det sosiale fellesskapet. Etablering av læringsmiljø hvor pedagogikk, organisering og fysiske omgivelser i samspill gir elever og ansatte utfordringer og muligheter for utvikling og læring.	F Ny arbeidsplan for elever og lærere, omfattende samarbeid. Større vektlegging på enkeltelever. Tatt i bruk nye pedagogiske metoder. Nyoppussede og spennende utearealer.	U	KV, KO, AM
OPPV	Miniheim. Fagerheim barneskole	Mål: Skaffe skolen et moderne skolekjøkken/en "miniheim" med plass for ulike sosial aktiviteter.	F Fikk brukt midler til heis for funksjonshemmede elever på en måte som ga godkjent inngang for funksjonshemmede til skolekjøkkenet, og samtidig et fleksibelt bruksareal.	U	E, KV, KO
OPPV	Fleksibel organisering av skoledagen - Steinkjer ungdomsskole	Steinkjer ungdomsskole ønsker å endre organiseringen av skoledagen slik at den gir rom for individuelle løsninger ut fra elevenes behov – tilpasset den arbeidsdagen de møter senere i livet. Den tradisjonelle lærerollen skal utvikles i retning av	F Sluttrapport ikke levert.	L	KV

Sektor ⁶⁴	Prosjektnavn	Innhold	Status	Initiativ	Orientering
		veilederrolle.			
OPPV	Flexibel bruk av personalressursen, Fagerheim barneskole	Gi renholdere andre oppgaver i tillegg til sine faste – positivt for renholderne og skolemiljøet. Være elevassistenter. Skolen er mottaksskole for elever fra en barnevernsinstitusjon i kretsen, og trenger beredskap av voksne som kan ta oppdraget med å ta i mot nye elever på kort varsel.	F Vellykket prosjekt, men eleven det galdt I denne omgang flyttet etter et halvt år, slik at ordningen ikke er I drift nå.	L	KV
OPPV	Sem barneskole – Bygda, Folket, Naturen, Historien	Målet er å utvikle en arbeidsmåte ved Sem barneskole som involverer lokale aktører. I tillegg til uteskole kommer det historiske perspektivet til syne gjennom en ”gjenreising” av Gammelskolstua kombinert med en internettkafe.	U Prosjektet har gått bra, og er fremdeles under arbeid.	L Arbeids-gruppe i gang før forsøket startet.	KV
OPPV	Helhetlig personalstab Egge barneskole	Egge barneskole ønsker å arbeide for at alle medarbeidere skal inngå i en helhetlig stab som likeverdige til beste for elevene. Initiativ fra renholderne som ønsker at de kan spe på sin jobb med andre funksjoner for å få en høyere stillingsandel.	S Delforsøket ble foreslått av deltakerne, og styringsgruppen bifalte dette.	L Ideen kom fra ledelsen ved skolen.	E
OPPV	Barnehagen som arena for verdiskaping	Gjøre barnehagen mer brukerrettet etc	S Personalet i Heimli barnehage valgte på et tidlig tidspunkt å avvikle delforsøket på grunn av stor usikkerhet grunnet nedleggelse av den eksisterende barnehagen. Kommunen folkevalgte vedtok en annen lokalisering av barnehagen.	U	KV

Sektor ⁶⁴	Prosjektnavn	Innhold	Status	Initiativ	Orientering
OPPV	Fleksibel organisering på mellomtrinnet med alders-blanding – Fagerheim barneskole	Ønske om fleksibel organisering og tilrettelegging av undervisning og læringsmiljø, der det skal dannes grupper med færre lever for blant annet å oppnå større lærertetthet. Bakgrunn i at store klasser og delvis urolig klassemiljø kan være for stor belastning for en lærer.	F Har laget ny inndeling, og opprettet lærerteam. Har hatt godt samarbeid med kulruskolen underveis, samt styrket utviklingsarbeidet og hevet kvaliteten.	U	KV
OPPV	Meglertjeneste ved Steinkjer ungdomsskole	Ønske om å opprette elevmeglertjeneste ved skolen, for å lære elever å hankses med konflikter i elevsamfunnet på en konstruktiv måte, og slik bidra til forbedring av det sosiale miljøet i skolehverdagen.	F Elever har blitt opplært som meglere. Prosjektet er utvidet til å omfatte alle barneskoler som avgir unger til Steinkjer ungdomsskole, og Sem barneskole som ligger i kretsen til Egge ungdomsskole.	U	KV
ORG	Elektronisk fakturering	Redusere kostnadene med fakturering - enklere behandling	S Lyktes ikke med å starte opp arbeidsgruppe rundt prosjektet. Noe av årsaken til dette kan være at ideen ikke kom fra noen med tilknytning til det aktuelle miljøet i kommunen.	L Ideen kom fra politisk ledelse.	E

Oversikt over Modellkommuneprosjekter i Porsgrunn

65

Sektor	Navn på delforsøk	Formål	Status	Initiativ	Orientering (settes inn seinere)
HS	Elektronisk tilsyn av privatboliger hos hjemmeboende demente. Omsorgsetaten	Øke tryggheten for hjemmeboende demente, redusere behovet for institusjonsplasser, tilrettelegging for å kunne bo hjemme	F	VL	
HS	St. Hansåsen som undervisningssykehjem	Bidra til en kvalitativ heving av omsorgstilbudet ved å heve sykehjemmets forutsetninger innen pleie, rehab., behandling og omsorg	F	L	
HS	Verdier i handling – St. Hansåsen sykehjem	Etiske samhandlingsregler i forhold mellom ansatte og ansatte og bruker	U	VL,U	
HS	Kompetanseutvikling – St. Hansåsen sykehjem	Kompetanseutvikling innenfor geriatri, etikk, ledelse og veiledning	U	U	
HS	Lederens rolle og oppgaver – St. Hansåsen sykehjem	Lederrollen og -oppgaver i et undervisningssykehjem	U	U	
HS	Bedring av tverrfaglig samarbeid – St. Hansåsen sykehjem	Bedre samarbeidsformer mellom ulike yrkesgrupper, endre rutiner, større forståelse av hverandres betydning og oppgave	U	U	
HS	Vikarbank i omsorgsetaten	Redusere innleie av vikarer, faste ansettelser i vikarbanken , samt redusert tid medgått til innleieprosedyrer	F	VL	
HS	Tolk og telematikk, Sosialetaten	Ta i bruk skjermtolking ved deri å øke kapasiteten og redusere utgiftene ved tolkingen	F	U	
HS	Omstilling av sosialtjenesten	Vekt på kvalitet, service og bedre ressursutnytting	F	L	
HS	Bedre utnytting av helsesøstertjenesten for barn og unge., Helseetaten	Nye veier for å møte brukerne – ulike modeller for bedre ressursutnytting	U	L, VL	
HS	Hjemmetjenesten under ett., Distrikt 3, hjemmetjenesten	En bedre og mer effektiv hjemmetjeneste for bruker og ansatt	F	VL	
HS	Redusert sykefravær gjennom fokus på det psykososiale arbeidsmiljøet. Frednes bo- og behandlingssenter	Veifølgning som metode for å skape en bedre arbeidsplass. Alternative tiltak for å bedre arbeidsmiljøet for derigjennom å redusere sykefravær med mer.	U	VL, U	
HS	Videreføring av Telemarkspilotene i Porsgrunn kommune. Tverretalig initiativ (Helseetat, barnehage, m.fl.)	Opplæring av flere "telemarkspiloter" i kommunen, videreføring av metodikken	U	U	

⁶⁵ F = Ferdigstilt pr. 1. oktober 2002

Sektor	Navn på delforsøk	Formål	Status	Initiativ	Orientering (settes inn seinere)
HS	Elektronisk tilsyn av privatboliger hos hjemmeboende demente. Omsorgsetaten	Øke tryggheten for hjemmeboende demente, redusere behovet for institusjonsplasser, tilrettelegging for å kunne bo hjemme	F	VL	
HS	St. Hansåsen som undervisningssykehjem	Bidra til en kvalitativ heving av omsorgstilbudet ved å heve sykehjemets forutsetninger innen pleie, rehab., behandling og omsorg	F	L	
HS	Verdier i handling – St. Hansåsen sykehjem	Etiske samhandlingsregler i forhold mellom ansatte og ansatte og bruker	U	VL,U	
HS	Kompetanseutvikling – St. Hansåsen sykehjem	Kompetanseutvikling innenfor geriatri, etikk, ledelse og veiledning	U	U	
HS	Lederens rolle og oppgaver – St. Hansåsen sykehjem	Lederrollen og -oppgaver i et undervisningssykehjem	U	U	
HS	Bedring av tverrfaglig samarbeid – St. Hansåsen sykehjem	Bedre samarbeidsformer mellom ulike yrkesgrupper, endre rutiner, større forståelse av hverandres betydning og oppgave	U	U	
HS	Vikarbank i omsorgsetaten	Redusere innleie av vikarer, faste ansettelser i vikarbanken , samt redusert tid medgått til innleieprosedyrer	F	VL	
HS	Tolk og telematikk, Sosialetaten	Ta i bruk skjemtolking ved deri å øke kapasiteten og redusere utgiftene ved tolkingen	F	U	
HS	Omstilling av sosialtjenesten	Vekt på kvalitet, service og bedre ressursutnytting	F	L	
HS	Bedre utnytting av helsesøstertjenesten for barn og unge., Helseetaten	Nye veier for å møte brukerne – ulike modeller for bedre ressursutnytting	U	L, VL	
HS	Hjemmetjenesten under ett., Distrikt 3, hjemmetjenesten	En bedre og mer effektiv hjemmetjeneste for bruker og ansatt	F	VL	
HS	Redusert sykefravær gjennom fokus på det psykososiale arbeidsmiljøet. Frednes bo- og behandlingssenter	Veifølgning som metode for å skape en bedre arbeidsplass. Alternative tiltak for å bedre arbeidsmiljøet for derigjennom å redusere sykefravær med mer.	U	VL, U	
HS	Videreføring av Telemarkspilotene i Porsgrunn kommune. Tverretalig initiativ (Helseetat, barnehage, m.fl.)	Opplæring av flere "telemarkspiloter" i kommunen, videreføring av metodikken	U	U	

DELFORSØK SOM ER INNLEMMET I MKF, MEN SOM AV ULIKE ÅRSAKER IKKE ER SATT I STOPPET OPP, ELLER					
Sektor	Navn på delforsøk	Formål	Status	Initiativ	Oreintering (senere)
AN	Pedagogisk gjenbruk.	Utvikle og prøve ut i liten skala pedagogisk gjenbruk i skoler og barnehager. Innhente ressurser fra næringslivet som kan brukes pedagogisk i estetiske fag med mer. Knyttet til Reggio Emilia-modellen.	S	AN	
HS	Tiltaksprosjekt for metadonklienter og andre rusgrupper, Rusteamet i Porsgrunn v/ ruskonsulentene	Lokale tiltakspakker for en satsing på helhetlig sosialt arbeid ift. enkelte klienter hvor en etter grundig kartlegging jobber sammen med mot bedring i forhold til for eksempel bolig, sysselsetting, nettverk, fritid og behandling. livskvalitet for deltagerne og på sikt en fra hjelpeapparatet.	S	U	
HS	Bruk av og organisering av psykiatriske sykepleiere. Psykiatriske sykepleiere distrikt 3	Tilhørighet til rett etat – organisasjonsmessig løsning. Rett person på rett plass – rett bruk kompetansen. Bedre trivsel og arbeidsmiljø en enhet – herunder styrke fagmiljøet. Tverretattlig samarbeid. Ett best mulig tilbud til befolkningen – herunder	S	VL, L	
HS	Implementering av KPA-metoden., Psykiatrikoordinator	Koordinering av psykososialt arbeid særlig mot brukere med langvarige og komplekse lidelser., Kvalitetsforbedring av tilbudet til personer med psykiatriske lidelser., forebyggende og ressurs sparende metode setter krav til samordning på tvers av etat, og profesjon/fag.	S	U	
KU	Barnet som ett i hele oppveksten. Bydelen Brevik	Se barnet som ett i hele oppveksten – ikke en etatsinndeling – utvikle et felles barnesyn. Tverretattlig og tverrfaglig samarbeid. tverretattlig personalbruk. Raskere tiltak barn i regionen/bydelen. Bedre av personell og økonomi	S	U	
TKN	Samarbeid om bruken av bygningsmassen i kommunen. Vaktmesterne	Forvaltning av de kommunale bygg, herunder energioptimalisering, redusert hærverk og holdningsskapende arbeid for ansatte og	S	U	
TKN	Drift av brannstasjonen., Varabrannstasjonen	Se på alternative former for å ivareta den bygningsmessige driften av	S	U	