

SNF-RAPPORT NR. 60/00

KVALITET OG EFFEKTIVITET I KOMMUNAL TJENESTEYTING

En gjennomgang av aktuelle prosjekter i regi av KS-Forskning
(1996-2000)

av

Tom Eldegard

**SNF-prosjekt nr. 2750:
Effektivitet og kvalitet i kommunal tjenesteyting**

Prosjektet er finansiert av Kommunenes Sentralforbund



STIFTELSEN FOR SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING
BERGEN, DESEMBER 2000

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og i strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

ISBN 82-491-0091-3

ISSN 0803-4036

FORORD

Dette heftet er ment som en innfallsport til forskning utført under FOU-satsingen *"Kvalitet og effektivitet i kommunal tjenesteyting"*. Heftet dekker primært forskning gjennomført i perioden fra 1996 og frem til sommeren 2000. I tillegg refereres i et eget vedlegg en del prosjekter, som fortsatt ikke var avsluttet da heftet ble skrevet.

For å lette tilgjengeligheten er prosjekttalene søkt plassert innen en helhetlig temaramme. Slik kan leseren lettere finne frem til de tema som interesserer, og selv eventuelt oppsøke de refererte kildene. På grunn av satsingens bredde vil heftet isolert sett også gi et raskt overblikk over mye av den aktuelle debatten omkring fornying av offentlig sektor. Blant temaene som dekkes kan nevnes konkurranseutsetting, privatisering, kvalitetsledelse, resultat- og kvalitetsmåling, og *"pengen følger brukeren"*-modeller. I tillegg er det trukket konsekvenser av at det moderne samfunnet stiller nye og skjerpede krav til offentlige informasjonssystemer, og at også nye organisasjonsformer gir sterke føringer på dette feltet.

I tillegg til å informere om forskningen er heftet ment som en stimulans til interesse og debatt om problemstillingene som tas opp. Det er å håpe at noen flere får øynene opp for egennytten i de arbeidene som er utført, slik at de selv oppsøker primærkildene for å innhente detaljkunnskap. Kanskje kan noen også la seg inspirere - eller provosere - til å komme opp med nye ideer til organiseringen av kommunesektoren.

FOU-satsingen som presenteres, er gjennomført i regi av Kommunenes Sentralforbund (KS). Det er også KS som har finansiert de fleste prosjektene. Stiftelsen for Samfunns- og Næringslivsforskning (SNF) i Bergen har vært hovedrådgivningsmiljø for satsingen. I dette arbeidet har SNF kunnet samspille med en egen styringsgruppe av aktive og engasjerte rådmenn. Gruppens medlemmer har vært:

Jan Refseth, Bergen kommune

Per Hovden, Ørsta kommune

Arild Eielsen, Aust-Agder Fylkeskommune

Arne Johansen, Harstad kommune

Kjell Pettersen, Nittedal kommune

Erling Valvik, Kristiansand kommune

Kjell-Torgeir Skjetne, Kommunenes Sentralforbund

SNF ønsker å takke for et interessant og givende samarbeid i satsingen.

Tom Eldegard

INNHOLDSFORTEGNELSE

	Side
1. OM KVALITET OG EFFEKTIVITET I KOMMUNAL TJENESTEYTING	1
1.1 Innledning.....	1
1.2 Mål og aktiviteter for forskningssatsingen.	3
2. MÅLING AV KVALITET OG EFFEKTIVITET I KOMMUNESEKTOREN.....	6
2.1 Perspektiv på måling i kommunesektoren.....	7
2.2 Måling av kostnadseffektivitet.....	8
2.3 Verktøy for utvikling av kvalitetsindikatorer.	11
2.4 Diagnoseverktøy for organisasjonsutvikling.	13
2.5 Målemetoder - mål og resultater.....	16
2.6 Målemetoder - dokumentasjon.....	17
3. KARTLEGGING OG UTVIKLING AV INFORMASJONSSYSTEMER.....	18
3.1 Kartleggingsstudier.....	18
3.1.1 Kommunesammenslåing i Fredrikstad – Kan fem bli en?	18
3.1.2 Statlig eldresatsing og veivalg for omsorgssektoren.....	19
3.2 Forvaltning av styringsinformasjon.....	21
3.2.1 SAMDATA – Informasjonsbase om sykehussektoren og psykiatrien.....	21
3.2.2 Forvaltning av kommunal styringsinformasjon (forsøk i Hamar).	24
3.2.3 Kalkulasjon av kostnader.	25
3.3 Kartlegging og informasjonssystemer – mål og resultater.....	26
3.4 Kartlegging og informasjonssystemer – dokumentasjon.	27
4. ORGANISATORISKE VIRKEMIDLER OG INSENTIVSYSTEMER.....	29
4.1 Erfaringer fra utlandet – ”best value”.	29
4.2 Kvalitetsledelse med fokus på brukerne.....	31
4.3 Konkurransetsetting.	34
4.4 Finansieringsform som virkemiddel – ”penger følger bruker”.	38
4.5 Eierstruktur og organisasjonsform.....	40
4.6 Organisering og insentiver – mål og resultater.....	42
4.7 Organisering og insentiver – dokumentasjon.	44
5. VEDLEGG - PÅGÅENDE PROSJEKTER.	46

1. OM KVALITET OG EFFEKTIVITET I KOMMUNAL TJENESTEYTING

1.1 Innledning.

Samfunnet har et sterkt behov for å utvikle offentlig sektor slik at tilgjengelige ressurser rekkes til mest mulig velferd. Så lenge kvalitet koster, er det åpenbart at det i denne oppgaven ligger innbakt vanskelige avveininger mellom kvalitet på den ene side, og effektivitet og tjenestevolum på den annen. Samtidig er det også klart at hvis en tjeneste ikke er effektivt produsert i utgangspunktet, så kan volumet økes uten at kvaliteten forringes, eller man kan alternativt få samme tjenestemengde til en lavere pris. Hvis offentlig sektor ikke utnytter ressursene på beste måte, er det derfor et naturlig og legitimt krav at virksomheten må effektiviseres eller at den overlates til andre som kan drive den bedre. Problemet er imidlertid at slike krav kan fremsettes uten at det er faglig dekning for dem, og fordi problemstillingene er komplekse, kan det ofte være vanskelig å avgjøre hva som er beste løsning. Dette gir stort spillerom for udokumenterte påstander og kanskje i neste omgang dårlig funderte sosiale eksperimenter.

Kunnskap er med andre ord en kritisk faktor. På den ene side kan økt innsikt hjelpe oss å utforme organisasjonsløsninger hvor insentivmekanismene spiller på lag med målsetningene for virksomheten. På den annen side vil kunnskap være et bolverk mot feilsatsing og løse påstander. Kildene til aktuell informasjon finner vi både i teorier som er utformet innenfor adferdsfagene, og i forsøksprosjekt og erfaringer fra inn- og utland. I bearbeidingen av denne informasjonen kan forskningen bidra på flere viktige områder. Den kan for det første gi hjelp til å velge ut og bringe til torgs nyttige teorier, og til å oversette disse til praktisk gjennomførbare modeller. Forskningen kan også bistå med å evaluere forsøksprosjekter og erfaringer og foreslå nødvendige tilpasninger for løsninger som iverksettes i kommunal sektor i Norge. Behovet for tilpasninger kan være stort, både ved kunnskapsoverføring fra offentlig virksomhet i utlandet, og ikke minst når en skal trekke veksler på erfaringer fra privat sektor.

Helhjertet, åpen søken etter kunnskap innebærer at steiner snus og det er knapt å unngå at det til tider blir noen "ømme tær". Forskningens oppgave er nettopp å stille de kritiske spørsmålene og søke etter svar som kan belegges vitenskapelig – enten med teori eller med erfaringsmateriale (empiri). I forhold til organiseringen av offentlig sektor er det åpenbart at en ikke kan unnlate å stille spørsmål av typen: Hvorfor er

offentlig virksomhet så omfattende som den er? Er det optimalt at det offentlige har hånd om alle disse oppgavene? Kan det tenkes at private aktører kan gjøre deler av jobben bedre og rimeligere? Finnes det andre måter å organisere offentlig virksomhet på, som kan gi mer "valuta" for de ressursene sektoren får tilført?

Blant offentlig ansatte er det åpenbart at slike spørsmål omkring effektiviteten i sektoren meget lett kan oppfattes som mistenkeliggjøring: "*Mener man at vi ikke arbeider hardt nok, ikke er flinke nok, osv.?*" Det en da skal være oppmerksom på er at disse spørsmålene stilles i langt mer vulgær form i andre fora enn forskningens. Basert på den politiske debatt er det grunn til å tro at en betydelig del av befolkningen oppfatter privatisering som synonymt med effektivisering, mens det stilles store spørsmål ved ressursutnytingen i offentlig sektor. Hvis denne oppfatningen vinner frem, er det innlysende at kunnskapsmangel ikke vil være til hinder for dramatiske omlegginger av offentlig virksomhet. I en slik situasjon kan privatisering bli et mål mer enn et middel. Hvis oppfatningen er feil, er det maktpåliggende, både for ansatte i offentlig sektor og for samfunnet som helhet, å få dette dokumentert.

Hensikten med FOU-satsingen "*Kvalitet og effektivitet i kommunal tjenesteyting*" er nettopp å bidra til økt innsikt i problemstillinger knyttet til organisering av offentlig tjenesteproduksjon. Satsingen inngår som en av KS Forsking sine *hovedsatsinger*. Arbeidsoppgavene som har vært sterkest vektlagt, har dels vært å utvikle verktøy og indikatorer for vurdering og måling av dimensjonene kvalitet og effektivitet. Dels har det vært å kartlegge og drøfte koblingene mellom måten en virksomhet organiseres på og insentivmekanismene i organisasjonen. Et viktig bimotoiv ved dette har vært å initiere læreprosesser, samt å skape entusiasme og gi kunnskapsmessig ryggdekning for forsøksprosjekter.

Satsingen er et viktig ledd i kommunesektorens arbeid med å møte utfordringene i et samfunn som blir stadig mer komplisert og som utvikler seg i et svært raskt tempo. Utviklingen tvinger offentlig sektor til å bedre sin omstillingsevne. Et viktig virkemiddel i så henseende kan nettopp være å ta i bruk nye organisasjonsformer som stimulerer interne læringsprosesser, og som gir mulighet for raskere respons på endringer i omgivelsene. Samtidig må en forberede seg på at offentlige tjenesteprodusenter i økende grad vil bli avkrevd dokumentasjon for egen effektivitet og berettigelse.

I tillegg til å bidra med ny innsikt, er det å håpe at forskningen skaper debatt og engasjement, slik at enda flere tar del i den videre utviklingen av kommunesektoren.

1.2 Mål og aktiviteter for forskningsatsingen.

FOU-satsingen har favnet et stort antall aktiviteter og dekket mange ulike tema. Fellesnevneren har vært en konsentrasjon om tre hjørnesteiner for utvikling av effektivitet og kvalitet i kommunal sektor: *måleverktøy*, *organisatoriske virkemidler* og *informasjonssystemer*. Disse tre områdene står i et nært forhold til hverandre: Mens utviklingen av organisatoriske tiltak ofte er betinget av tilgang til måle- og evalueringresultater, er relevante data en forutsetning både for utvikling og bruk av måleverktøy. Samtidig må både brukergrensesnittet og innholdet i informasjonssystemet utformes i henhold til de behovene det skal betjene. Underforstått vil valgene av både organisasjonsløsninger og målesystemer legge føringer på informasjonssystemet. Samspillet er illustrert i Figur 1.1.

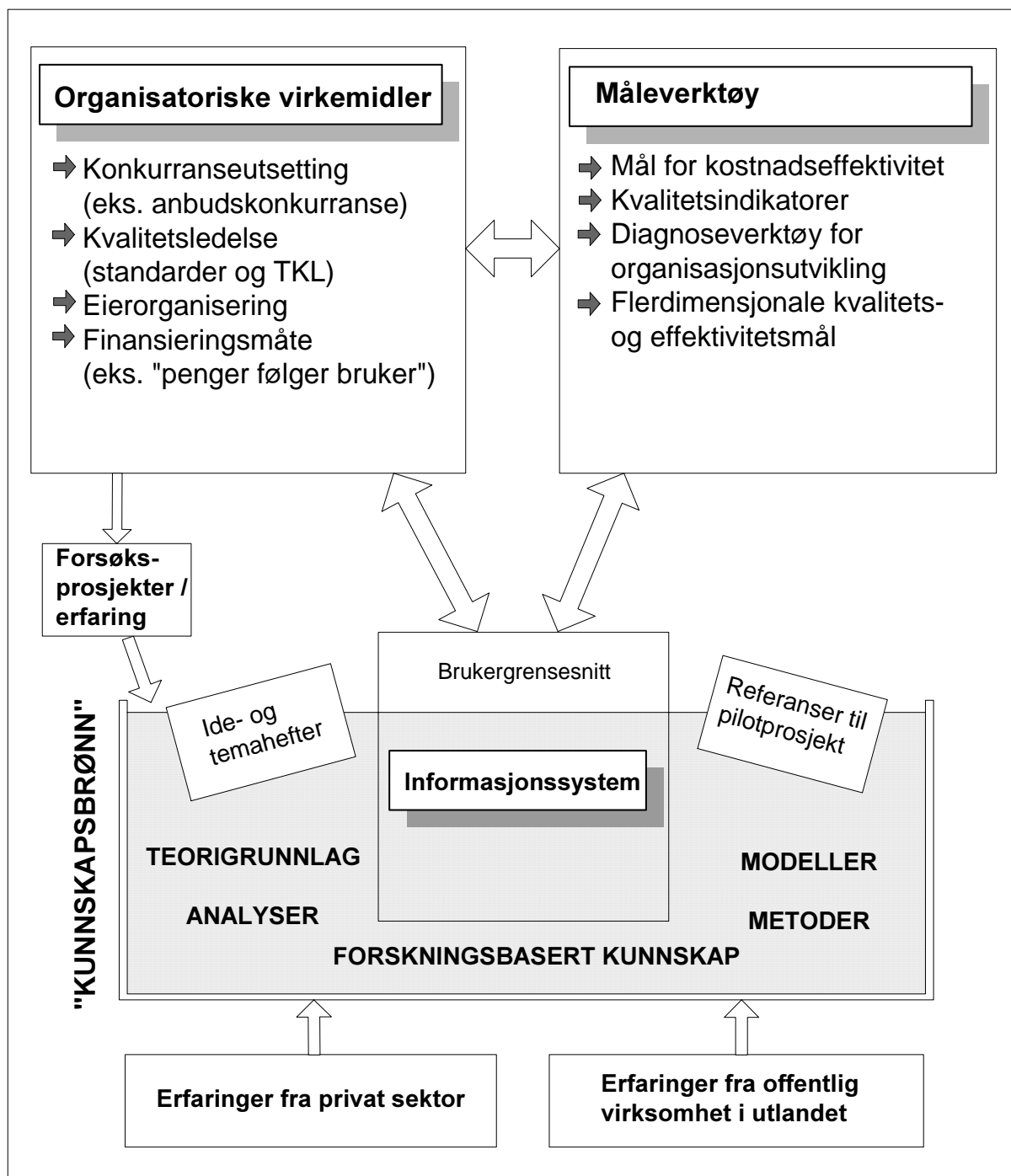
Måleverktøy.

Forskningssatsingen har behandlet måleproblematikken fra flere ulike innfallsvinkler. Blant annet har det vært gjennomført et forprosjekt for å utrede mulighetene for å utvikle en bred meny av måleverktøy som kan dekke behovene til ulike organisasjonsledd. Denne tanken er foreløpig forlatt. I stedet er det satset på å utvikle måleverktøy for mer avgrensede og spesialiserte problemstillinger:

- *Datainnhyllingsmetoden (DEA)* er en metode for måling av kostnadseffektivitet. Metoden, som er utprøvd på helsesektoren, gir en enkelt tallverdi for hver enhet sin relative effektivitet i produksjonen av en tjeneste, målt i forhold til de beste tjenesteprodusentene.
- Gjennom prosjektet *verktøy for utvikling av kvalitetsindikatorer* er det etablert en praktisk veileder for utvikling av kvalitetsindikatorer og måling av disse.
- *Kommunekompasset* er et verktøy tilpasset utvikling. Metoden benytter seg av en grafisk, kompassliknende presentasjonsform for å sammenlikne kommunale enheter. I de praktiske eksperimentene som presenteres er det i første rekke holdningsmålinger som behandles. Disse kan sammenliknes på tvers av kommunale enheter eller for samme enhet ved ulike tidspunkter.

Organisatoriske virkemidler.

Måten en tjeneste organiseres på kan ha stor innflytelse både på effektivitet og kvalitet i utførelsen. Derfor har denne studien fokusert spesielt på insentivvirkningene av ulike organisasjonsformer. Organisering er her tolket meget vidt. Det spenner fra den praktiske oppbygningen av organisasjon og rutiner i produksjonseenhetene, til spørsmålet om hvordan finansieringsmåte innvirker på tjenesteproduksjonen.



Figur 1.1 Metoder og virkemidler - en skjematisk oversikt.

Følgende tema er behandlet i forskningssatsingen:

- *Konkurransetsetting*. Temaet er vidtfavnende og er ikke synonymt med privatisering. Det sentrale poenget er at offentlig virksomhet blir utsatt for reell konkurranse. Innenfor FOU-satsingen er det i første rekke sett på ulike sider ved bruk av anbudskonkurranse.

- *Kvalitetsledelse.* Temaet favner et vidt sett av formaliserte metoder for kontroll og oppfølging av produksjonsvirksomhet. Metodene er primært utviklet for privat virksomhet og krever derfor en betydelig tilpasning for å kunne anvendes i offentlig sektor. Mest aktuelt er *ISO-standardisering* og de helhetlige, læringsorienterte modellene, såkalt *Total Kvalitetsledelse (TKL)*.
- *Finansieringsform som virkemiddel.* Det er spesielt sett på bruken av ”kupong-systemer” eller ”penger følger bruker”-modeller. Poenget med slike løsninger er å utsette tjenesteprodusentene for konkurranse ved at brukerne selv får velge utførende enhet. Tanken er at de beste produsentene vil tiltrekke seg brukerne og derved også inntektene, og slik presse de svakere enhetene til å forbedre seg.
- *Eierorganisering.* Under dette temaet er det foreløpig kun sett på eierorganisering i kraftsektoren, men et prosjekt med videre fokus på kommunal virksomhet er igangsatt. Poenget er at valget av eierorganisering må ses i sammenheng med rammevilkårene og målsetningene for den aktuelle virksomheten. Til eksempel har liberaliseringen kraftmarkedet skapt så store endringer at kommunene har behov for å revurdere organiseringen av sin deltagelse i sektoren.

I tillegg til behandlingen av disse temaene er det som ledd i forskningsatsingen også blitt laget en kort oppsummering og vurdering av det ambisiøse britiske ”Best Value”-programmet for offentlig sektor.

Kartlegging og utvikling av informasjonssystemer.

Temaet omhandler prosjektet som beskjeftiger seg med tilrettelegging av informasjonssystemer såvel som kartleggingsstudier og innsamling av data. Aktuelle prosjekter i KS-satsingen har vært:

- Kartlegging av holdningsendringer i tilknytting til kommuneslåingen i Fredrikstad.
- Oppfølging og videreutvikling av helsesektorens SAMDATA-register.
- Utvikling av et integrert forvaltningssystem for kommunal styringsinformasjon (IRF). Forsøksprosjekt i Hamar kommune.
- Forslag til en nytt oppsett for kalkulasjon av kostnader i kommunal sektor.

2. MÅLING AV KVALITET OG EFFEKTIVITET I KOMMUNESEKTOREN.

I arbeidet med å effektivisere offentlig sektor er det et sterkt ønske om å kunne måle og sammenligne virksomhetene, både produksjonsenhetene i mellom og for å se utviklingen til de enkelte enhetene over tid. Fra et ledersynspunkt er det ofte ønskelig at målingene kan vise hvem som har noe å lære bort og hvem som har de største forbedringspotensialene. Målinger er også et velkomment hjelpemiddel i forsøksordninger og endringsprosesser, for å dokumentere om utviklingen går i riktig retning. Utfordringene ligger imidlertid i å utvikle egnede metoder, som tar tilstrekkelig høyde for kompleksiteten i sektoren. Slik sett har problemstillingen mye felles med eventyret om "å henge bjelle på katten". Alle kan enes om at katten burde ha en bjelle, men det er vanskelig å finne ut hvordan en skal få hengt den på, og også er det uenighet om hvordan bjellen må utformes om den skal virke etter hensikten. Noen vil enda mene, det er bedre at katten blir uten bjelle enn at den får en bjelle man ikke fullt ut kan stole på.

At måling er spesielt krevende i offentlig tjenesteproduksjon skyldes at en her er opptatt av resultater i flere dimensjoner. For å drive på en samfunnsøkonomisk riktig måte er det derfor ikke tilstrekkelig med høy produktivitet (også kalt *indre effektivitet* eller *kostnadseffektivitet*). I offentlig virksomhet er det også som hovedregel en administrativ eller politisk oppgave å påse at det er de rette tjenestene som blir levert og at de har en tilfredsstillende kvalitet (*ytre effektivitet*). Dette gjør måleproblemene større enn i privat sektor hvor denne siste oppgaven for en stor del blir ivaretatt av markedet. I tillegg vet vi at det på mange områder er sterke spenningsfelt mellom å produsere billig og å levere tilfredsstillende kvalitet. Å utvikle ett felles, objektivt mål som favner alle fasettene av effektivitet i kommunal virksomhet kan derfor synes som en umulig oppgave.

Forskningsmessig er måleutfordringene behandlet i en serie ulike prosjekter. På den ene siden ble det tatt et initiativ for å utvikle et generelt flerdimensjonalt måleopplegg (Modell, 1998). Dette prosjektet foretok en bred gjennomgang av de prinsipielle sidene ved effektivitetsmåling (se avsnitt 2.1, nedenfor), men er ikke videreført til etablering av konkrete målemetoder. På den annen side er det gjennomført flere prosjekter for å utvikle konkrete måleverktøy for utvalgte deler av problemstillingen. Her dreier det seg om mål for indre effektivitet (avsnitt 2.2), kvalitetsindikatorer (avsnitt 2.3) og mer spesialisert diagnoseverktøy for organisasjonsutvikling (avsnitt 2.4).

2.1 Perspektiv på måling i kommunesektoren.

Innledningen til KS-satsingen innenfor området var en studie med tittelen "*Metoder og datagrunnlag for måling og forbedring av effektivitet og kvalitet i kommunal virksomhet*" (Erlandsen og Førstund, 1996). Som tittelen antyder, spenner denne studien svært vidt. Den inneholder blant annet et kapittel om tiltak og virkemidler som nærmest må ses som en introduksjon til de tema som behandles i kapittel 3. Studien er likevel primært vinklet mot måling av effektivitet i kommunal sektor generelt, og på datainnhullingsmetoden (DEA) spesielt (se avsnitt 2.2). Aktuelle datakilder er kartlagt og det er samtidig foretatt en bred litteraturgjennomgang av tidligere studier av kvalitet og effektivitet innen kommunal- og fylkeskommunal virksomhet.

En forstudie som så på mulighetene for å utvikle verktøy for effektivitetsmåling og internstyring i helse- og omsorgssektoren (Modell, 1998), trekker opp et bredt lerret for måleproblematikken i kommunal sektor. Studien ser spesielt på samspillet mellom de ulike faktorene som i fellesskap bygger opp effektivitetsbegrepet; så som finansielt resultat, ressursutnytting, fleksibilitet og kvalitet. Utfra dette er det klart at et hensiktsmessig måleverktøy må måle effektiviteten langs flere dimensjoner. Samtidig understrekes det at utviklingen av et slikt målesystem må legge hovedvekten på interne styringsbehov. Hensynet til sammenligner på tvers av kommunene bør komme i annen rekke. En bør ta utgangspunkt i de prosessene som bygger opp den operative virksomheten og ikke prøve å utvikle systemet med et *ovenfra-og-ned* perspektiv, slik det ofte skjer.

Et sentralt poeng i denne studien er at verktøy for effektivitetsmåling i kommunal sektor må ses i relasjon til de ulike interessent-gruppenes målsetninger. Modeller og målesystemer som er utviklet for kommersielle foretak, tar ofte for gitt at alle aktørene i organisasjonen opererer utfra felles, veldefinerte mål for virksomheten. Her er det eierens interesser som står i fokus. Denne forutsetningen lar seg ikke umiddelbart overføre på offentlige organisasjoner. Disse står ofte i et komplisert avhengighetsforhold til flere interessentgrupper, og derfor vil det svært ofte være behov for informasjon om en rekke ulike effektivitetsaspekter. Med utgangspunkt i en hovedgruppering av interessenter, kan det være naturlig å skille mellom det politiske "eierperspektivet", personalperspektivet og brukerperspektivet.

Hvilke effektivitetsaspekter som fremstår som mest sentrale vil kunne variere over tid, avhengig av hvilket av de tre perspektivene som sterkest dominerer styringen av organisasjonen. Brukerperspektivet vil typisk være innrettet mot graden av behovstilfredsstillelse, noe som inkluderer både spørsmålet om det er de rette tjenestene som tilbys, så vel som om mengden og kvaliteten er tilfredsstillende. Personal-

perspektivet vil best gjenspeiles i personalholdninger – til eksempel i trivsel og serviceinnstilling – og i fleksibilitet. Dette siste er ikke minst viktig i en tid da organisasjonene blir stadig mer kompliserte og det stilles økende krav til løpende tilpasning og omstilling. Det politiske eierperspektivet vil typisk fokusere på finansielt resultat og ressursutnytting. Studien fremholder at det er dette siste perspektivet som internasjonalt har vært mest toneangivende de senere årene, en tendens som også synes å gjøre seg gjeldende i Norge.

De største utfordringene i utvikling av et operativt måleopplegg synes knyttet til kartlegging av behovene til de ulike brukergruppene samt å etablere hensiktsmessige presentasjonsformer for informasjon om produksjonsomfanget. Derneft er det avgjørende å få etablert brukervennlige informasjonssystemer som kan knytte sammen produksjonsdata med informasjon om ressursforbruket. En åpenbar konsekvens av dette er at arbeidet med å etablere målemetoder bør foregå i et nært samspill med utviklingen av informasjonssystemer for kommunesektoren.

2.2 Måling av kostnadseffektivitet.

De vanligste metodene for måling av kostnadseffektivitet er regresjonsanalyse og datainnhylling (DEA). Ved regresjonsanalyse blir statistisk metode brukt til å sammenholde en avhengig variabel – for eksempel enhetskostnad i hjemmesykepleie – med et sett av aktuelle forklaringsvariabler. Slike variabler kan være måltall for alderssammensetning i kommunen, andel uføretrygdede, mål for bosettingstetthet, organisasjonsform osv. En står i det hele veldig fritt i valget av forklaringsvariabler og er ikke bundet av at disse må normaliseres til en bestemt måleenhet. Som regel vil det likevel være sterkt begrenset hvilke variabler som kan kombineres i samme regresjonsligning fordi det ofte er sterk samvariasjon mellom forklaringsvariablene (multikollinearitet).

Regresjonsanalysen viser hvilke variabler som samvarierer, enten positivt eller negativt, med den avhengige variabelen, og hvor stor andel av variasjonen de enkelte bakgrunnsvariablene kan forklare. I tillegg gir den statistiske måltall for sannsynligheten av at samvariasjonen som påvises kan opptre ved en tilfeldighet. Dette gir mulighet for å sette kriterier for å akseptere eller forkaste hypoteser knyttet til de enkelte forklaringsvariablene. En kan for eksempel bestemme at påviste sammenhenger bare skal anses bevist, hvis sjansen for at de kan opptre ved en tilfeldighet er 5% eller mindre (5 % signifikansnivå). En ulempe ved regresjonsmetoden er at det kreves mange observasjoner for at analysen skal ha høy utsagnskraft.

Ved bruk av regresjonsmetode til analyse av produktivitet eller effektivitet vil det ofte være hensiktsmessig å sortere forklaringsvariablene utfra om de representerer "uforskyldte" eller potensielt *selvvalgte* forhold. Bosettingsmønster, alderssammensetning og lignende vil typisk tilhøre den første kategorien. Organisasjonsløsning, lønnsnivå, personalets kvalifikasjoner e.t.c. vil i større grad utgjøre forhold som enhetene selv kan påvirke. Det er tilpasningen i forhold til disse siste faktorene en først og fremst vil vurdere i effektiviseringsøyemed.

Datainnhyllingsmetoden (DEA) er mer direkte fokusert på rangering av observasjonsenheter etter effektivitet. Ved denne metoden tar man utgangspunkt i de enhetene som klarer å fremstille et produkt enten med minst ressursinnsats (produktivitet), eller til de laveste kostnadene (kostnadseffektivitet). Billedlig sett etablerer man dernest en produksjonsfront ved å trekke rette linjer mellom de mest effektive enhetene. Hvor mange enheter som medgår til å definere denne fronten vil avhenge av hvilken teknologi som legges til grunn. Det kreves flest enheter for å fastlegge fronten hvis man gir åpning for skalafordeler eller –ulemper, og færrest ved konstant skalautbytte. Når fronten er etablert vil den *omhylle* de enhetene som ikke ligger på fronten. Det er da mulig å måle hvor langt disse enhetene ligger fra fronten – underforstått, hvor mye mindre effektive de er.

DEA-metoden tar følgelig utgangspunkt i hva som er beste praksis for *indre effektivitet* og relaterer og rangerer de mindre effektive enhetene i henhold til dette. Det tas ikke stilling til om enhetene på produksjonsfronten er optimalt tilpasset. Derfor er det mulig at også de effektive enhetene kan ha potensiale for forbedringer. Med sitt fokus på organisasjonens indre liv, unndrar metoden seg de normative vurderingene om hvorvidt det som produseres er det man helst burde bruke ressursene til (ytre effektivitet). Slik metoden hittil har vært anvendt har en heller ikke i særlig grad vært i stand til å inkludere kvalitetsaspekter ved produktene. Metoden er mest anvendelig til å rangere produksjonsenheter som har en veldefinert oppgave. Best egner den seg for vurdering av effektivitet i produksjonen av homogene og/eller mobile tjenester eller produkter.

DEA er behandlet i flere prosjekter innenfor KS sitt forskningsarbeid. Metoden er best beskrevet i rapporten fra 1996 (Erlandsen og Førstund, 1996). En oversikt over DEA-studier av offentlig tjensteproduksjon i Norge er gitt i et notat til Norsk forskningsråd (Erlandsen og Kittelsen, 1998). Innenfor KS-satsingen er metoden også lagt til grunn for en omfattende studie av effektivitet innen pleie- og omsorgssektoren i norske kommuner (Erlandsen, 1998b, Erlandsen, 1998a). Analysen er supplert med en

spørreundersøkelse for å kartlegge sammenhenger mellom effektivitet på den ene side og kvalitet og organisering på den annen.

I studien av omsorgssektoren er 1995-tall lagt til grunn, og det er gjort separate analyser på to ulike datasett som begge vedlikeholdes av SSB. Produksjonsenheterne er omsorgssektoren i kommunene, eventuelt bydel, når det foreligger data på dette nivået (Oslo, Bergen og Trondheim). Hovedproduktene er definert å være hjemme-sykepleie, hjemmehjelp og institusjonspleie, og produksjonen er målt ved henholdsvis antall brukere og timeforbruk avhengig av hvilket datasett som ligger til grunn. Antall enerom er inkludert som et eget produkt for å måle kvalitet. For å ta en viss høyde for aldersbestemte behovsforskjeller er hvert av hovedproduktene splittet i 3 delprodukt etter brukernes alder. Innsatsfaktorene er antall heltidsansatte/lønns-utgifter og andre kostnader.

I følge analysen er det store variasjoner i effektiviteten. Beregningene på det ene datasettet indikerer et potensiale for produksjonsøkning (uten å endre ressurs-innsats) varierende fra 2 til 27% for de ulike tjenestetypene, med gjennomsnitt på 21 %. Beregningene på det andre datasettet gir vesentlig lavere effektiviseringspotensiale, med 8% i gjennomsnitt. Dette datasettet dekker imidlertid et langt mindre område enn det første.

Sammenstillingen med spørreundersøkelsen ga ingen indikasjoner om noen systematisk sammenheng mellom DEA-effektivitet og misnøye. Dette tas til inntekt for at de variasjonene en ser i effektivitet ikke går på bekostning av brukertilfredshet. Derimot ser en klar tendens til at brukere i små kommuner gir uttrykk for større tilfredshet med tjenestene enn respondenter i store kommuner. Handlingsplaner for tjenesten og det at det gis tilleggsbevilgning ved budsjettoverskridelser, fremsto også som viktige parametre for en positiv oppfatning av tjenestene. På den annen side synes integrasjon av institusjonstjenestene med den åpne omsorgen å ha en klart negativ innvirkning på brukertilfredsheten.

Det er igangsatt et samarbeidsprosjekt mellom Telemarksforskning og SNF, som viderefører satsingen på måling av kostnadseffektivitet. Dette prosjektet skal se spesielt på hvilke muligheter og utfordringer som knytter seg til sammenligning av offentlig og privat virksomhet. Problemstillingene vil både bli gjenstand for en prinsipiell drøfting, samtidig som det skal gjennomføres flere empiriske undersøkelser.

Med utgangspunkt i konklusjonene i (Erlandsen, 1998a) har det også vært gjennomført en mer dybdeorientert studie for å identifisere mulige årsaker til effektivitet i tjenesteproduksjonen (Kjerstad m.fl., 1999). Studien har benyttet både

spørreskjema og personlige intervju i en kartlegging som spesielt har fokusert på sammenhenger mellom effektivitet og organisering i pleie- og omsorgssektoren i kommunene Alta, Eid, Fredrikstad, Lier, Tvedestrand og Øvre Eiker. Kommunene er utvalgt med henblikk på at tre av dem fremsto som effektive og tre som lite effektive i Erlandsens arbeider.

Innledningsvis gir studien en bred, prinsipiell gjennomgang av utfordringene knyttet til måling av kvalitet. To sentrale forhold i denne sammenheng er for det første vanskene med å definere objektive, operasjonaliserbare kvalitetsmål og dernest innflytelsen av varierende forventninger i meningsundersøkelser. Et vanlig kompromiss i utvelgelsen av kvalitetsindikatorer er å basere seg på "tellbare" størrelser. Dette gir ofte en overfokusering av tekniske forhold slik at en gjerne vil måle størrelser som ressurstilgang (personelldekning, medisinsk utstyr...), prosesser (antall møter, antall undersøkelser..) og resultater (antall liggesår, omfang av medikamentbruk...). Mye tyder på at også selve tjenesteytingen i en del tilfeller kan bli for sterkt formalisert og teknisk orientert: Typisk vil antall nedlagte hybelkaniner være en lite relevant målestokk for et menneske som først og fremst savner noen å snakke med. Undersøkelser av brukertilfredshet og ansattes vurderinger kan derfor gi betydelig avvikende resultater, både innbyrdes og i forhold til (de tekniske) kvalitetsindikatorerne.

Studien viser for øvrig at en rekke faktorer som kan ha betydning for effektiviteten i tjenesteproduksjonen og for kvaliteten på tjenestene, normalt ikke fanges opp i kvantitative studier basert på statistikk på agregert nivå. Blant annet kan betingelsene som pleie- og omsorgssektorene jobber under variere sterkt mellom kommunene. Dette kan gjelde med hensyn til indre geografiske kjennetegn, beliggenhet i forhold til omverdenen, egenskaper ved næringssammensetningen, infrastruktur og økonomi. I tillegg kan pleie- og omsorgssektoren være preget av vesentlige, men ikke lett kvantifiserbare variabler som verdier og holdninger blant ansatte, ansattes evne og vilje til å vise empati og omsorg, ansattes evne og vilje til å skape trygghet for de eldre, samt organisasjonenes kollektive evne og vilje til å utvise fleksibilitet overfor brukerne, overfor kollegaer og overfor ledelsen.

2.3 Verktøy for utvikling av kvalitetsindikatorer.

Agenda og Vestlandsforskning har i fellesskap laget et arbeidsopplegg for utvikling av kvalitetsindikatorer i offentlig sektor. Rapporten fra prosjektet understreker at kvalitetsindikatorer ikke er mål i seg selv, men kun midler til å nå mål. Ifølge kravene som prosjektet har satt til gode måleverktøy, bør disse være slik at de:

- overlever skiftende oppfatninger
- sikrer kommunens ledelse og tjenesteledere mot overraskelser
- gir tilbakemeldinger som er til å stole på
- måler effekter av tiltak
- blir akseptert av alle, både ledere, ansatte og brukere.

"En indikator er et forenklet uttrykk for komplekse fenomener og sammenhenger i en form som gjør det mulig å kvantifisere disse."

Hustad

Rapporten fra prosjektet dokumenterer fremgangsmåten blant annet med resultater fra et praktisk utviklingsarbeid, hvor metoden er anvendt på kommunale aktiviteter innen undervisning og i pleie og omsorg (Granheim og Hustad, 2000). Pilotprosjektet er basert på spørreundersøkelser i 8 kommuner og en fylkeskommune.

Hensikten med kvalitetsindikatorerne er å *forenkle*, *kvantifisere* og *kommunisere* informasjon om en organisasjonsenhet. Ved utviklingen av slike indikatorer er det naturlig å starte med å kartlegge et sett av generelle kvalitetskarakteristika. Disse må være slik at de dekker både tjenesteyterens og brukernes oppfatning av hva som er de grunnleggende egenskapene ved gode tjenester. I neste instans må en finne måter å operasjonalisere egenskapene på, slik at etterfølgende målinger virkelig kan avspeile det en ønsker å kvantifisere. Opplegget som presenteres opererer med spørreskjema og galluper som de grunnleggende hjelpemidlene, både i kartlegging og til gjennomføring av målinger. Rapporten gir råd om og eksempler på den praktiske utformingen av spørsmål.

For å dekke ulike sider ved kvalitetsbegrepet påpeker forfatterne at det vanligvis er behov for et relativt bredt spekter av indikatorer. I prosjektet opereres det både med hovedindikatorer og delindikatorer under disse, som utgjør de enkelte målepunktene. Samtidig har forfatterne funnet det hensiktsmessig å gruppere hovedindikatorerne innenfor tre ulike *perspektiver*.

- *Prosessperspektivet*, som angår samhandlingen mellom tjenesteytere og brukere. Eksempler på aktuelle hovedindikatorer er respekt, trygghet og kommunikasjon.
- *Organisasjonsperspektivet*, som reflekterer støtteapparatet. Indikatoreksempler er infrastruktur, kompetanse, ledelse og arbeidsmiljø.
- *Resultatperspektivet*. Indikatorer knyttes typisk til oppfyllelse av primærmålene for tjenestetilbudet; karakterer i skolen, tilfredshet blant aldershjemmets beboere.

I likhet med Modell (se avsnitt 2.1), er forfatterne opptatt av faren for å bli for perspektivløse i omgangen med effektivitets- og kvalitetsbegrepene (Hustad og

Granheim, 1998). Mye av forskningen på dette feltet har sitt utspring i kommersielle behov knyttet til produksjon, distribusjon og salg. Derfor har utvikling av standarder og instrumentelle kvalitetsnormer vært sterkt fokusert. Byråkratiske organisasjoner har imidlertid andre behov. Ta for eksempel kravene til offentlighet og innsyn i virksomheten, samt de spesielle utfordringene knyttet til likeverdig behandling av individer på grunnlag av sak og uavhengig av personlig status. God ressursbruk i offentlig sektor, krever derfor helhetstankegang på individnivået, så vel som i fordelingen av ressurser på tvers av tjenesteområdene. Gode kvalitetsindikatorer bør være utformet slik at de fremmer helhetsvurderinger og motvirker sektortenkning.

Forfatterne av prosjektrapporten ser for seg at opplegget kan benyttes på forskjellige måter. Mens noen vil kunne bruke materialet ganske direkte, kan det for andre tjene som inspirasjon og utgangspunkt for noe egenprodusert. Til hjelp for alle som er opptatt av indikatorbasert kvalitetsmåling, har Kvalitetsindikatorprosjektet satt opp en huskeliste med følgende fire punkter:

- 1. Utviklingen av indikatorer må være forankret hos ansvarlig politisk eller administrativ ledelse, evt. sektorledelse. Ledelsen må definere kravene som indikatorsettet må tilfredsstillere.*
- 2. Utviklingen av indikatorer må involvere både tjenesteytere og -brukere.*
- 3. Ledelse, tjenesteytere og -brukere må sammen utvikle en felles målsetting for arbeidet.*
- 4. Et vellykket arbeid viser seg ofte å bygge på prosesser som allerede er i gang.*

2.4 Diagnoseverktøy for organisasjonsutvikling.

Det har vært gjennomført et større prosjekt for å utvikle og prøve ut evalueringsverktøy til bruk i kommunale reorganiseringsprosesser. Verktøyet, som har fått navnet "Kommunekompasset", baserer seg på erfaringer fra liknende prosjekter i utlandet. Vinklingen er primært organisasjonsteoretisk og de sentrale virkemidlene som benyttes er spørreskjema for å kartlegge oppfatninger og holdninger blant brukere og interne aktører i organisasjonene – dvs. ansatte og politikere. Arbeidene er dokumentert i en egen rapport (Baldersheim og Øgård, 1997c) og i 2 temahefter fra Kommuneforlaget (Baldersheim og Øgård, 1997b, Baldersheim og Øgård, 1997a). Det ene temaheftet gir en kortfattet oversikt over opplegget, mens det andre er mer detaljrikt og inkluderer et eget arbeidsopplegg med maler og diskett.

Det er spesielt tre typiske orienteringsutfordringer ved organisasjonsendringer, som Kommunekompasset skal kunne gi hjelp til å håndtere. Dette gjelder:

- Diagnostisering av egen utvikling og tilstand og bestemmelse av i hvilken retning organisasjonen beveger seg.
- Hjelp til å orientere seg i et raskt økende "modellmarkedet" av nye organisasjonsformer under utprøving i inn- og utland. For å velge det rette alternativet er det viktig å kunne stille de rette spørsmålene.
- Fungere som brobygger mellom stridende interesser i endringsprosesser. Evalueringverktøyet skal tjene som nøytralt informasjonsgrunnlag, både som utgangspunkt for omstillingsprosjekter og som tilbakemelding underveis.

Forfatterne vektlegger i tillegg at evaluering i seg selv er et viktig redskap både for ledelse og læring. På ledelsesplanet kan evaluering sikre motivasjon og oppmerksomhet om de riktige oppgavene. Læringseffektene fremmes ved at informasjon om prestasjoner og forbedringsmuligheter tilbakeføres til beslutnings- og arbeidstakere.

Utgangspunktet for utviklingen av evalueringverktøyet er en forestilling om en kommunal styringskjede, hvor kommunen anses sammensatt eller influert av tre delsystemer: Et politisk system, et produksjonssystem og et psykososialt system. Disse delsystemene inngår i en "heimstad", et lokalsamfunn som både folkevalgte og ansatte hører til i. Evalueringssopplegget er innrettet mot å analysere effektkjeder innenfor og mellom delsystemene. En skjematisk modellfremstilling med kobling mot verdisystemet er vist i Figur 2.1.

<i>Kommunen som:</i>	<i>Verdi:</i>
POLITISK SYSTEM	offentlighet - borgernes mulighet for innsyn og innflytelse i politikk og forvaltning
	styringsevne - politikernes innsyn i og innflytelse i produksjonssystemet
PRODUKSJONS-SYSTEM	tilpasningsevne - innbyggernes tilfredshet med tjenestene - ressursbruk i forhold til krav
PSYKOSOSIALT SYSTEM	mobilisere menneskelige ressurser
HEIMSTAD	livskvalitet

Figur 2.1 Kommunen som komplekst, verdidrevet system.

Som opplegg for forundersøkelse før en omorganisering settes i gang, er det med bakgrunn i verdiene i figuren definert 7 praksiskriterier, som kommunene kan evaluere seg i forhold til. De 7 kriteriene er:

- Offentlighet og demokratisk kontroll
- Tilgjengelighet: Borger- og brukerorientering
- Klarhet i samspillet mellom politikk og administrasjon
- Ledelse, desentralisering og delegering
- Kontroll- og rapporteringssystemer
- Personalforvaltning
- Fornyelsespolitikk

Til hjelp i evalueringen er det til hvert av kriteriene knyttet et sett av spørsmål og det er definert et system for å gi poengverdier til svarene. Gjennom standardiseringen av opplegget er det tilrettelagt for at kommunene kan måle seg mot tilsvarende evalueringer i andre kommuner i inn- og utland. "Kommunekompasset" fungerer i denne forbindelse som et grafisk hjelpemiddel. Det gir mulighet for en samordnet visualisering av kommunens og sammenligningsenhetenes scorer på de enkelte kriteriene.

Tilsvarende opplegg er også utarbeidet for å kartlegge tilfredshet med de enkelte delsystemene som fremgår av figuren. For ressursbruk og servicenivå blir analysene supplert med en mer regnskapsbasert analyse av kommunaløkonomiske nøkkeltall. Det blir understreket at sammenligning av tilfeldig valgte enheter ofte er lite hensiktsmessig fordi det kan være store lokale forskjeller i forutsetninger og behov. Dette gjelder særskilt for måleverdier knyttet til ressursbruk og servicenivå. Skal sammenligninger gi mening her, er det derfor viktig at en forholder seg til kommuner som er relativt like med hensyn til størrelse, befolkningssammensetning osv.

Som illustrasjon til fremgangsmåten er det foretatt en utprøving av metoden på tre kommuner i Norge. Disse er gitt kallenavnene "Reform kommune", "Moderat kommune" og "Standard kommune". Navnene er primært gitt utfra i hvor stor grad kommunene har tatt i bruk "moderne" saksbehandlingsprinsipper, underforstått praksisen med avsluttet saksbehandling¹. Ved hjelp av "kompasset" presenteres grafiske

¹ Dette innebærer at en sak skal ferdigbehandles administrativt før den overleveres til det politiske beslutningsorganet med innstilling. Intensjonen er forenkling av saksgangen og å trekke klarere skillelinjer mellom administrative og politiske oppgaver. Prinsippet adopterer mye av skillet mellom administrasjon og styre i kommersielle foretak.

sammenligninger mellom de tre kommunene og til dels også med kommuner i utlandet hvor lignende studier er gjennomført.

2.5 Målemetoder - mål og resultater.

Arbeidet på dette delområdet har bestått i å utvikle praktiske verktøy for kvalitets- og effektivitetsmåling. Hensikten har vært å tilrettelegge disse slik at kommuner og fylkeskommuner kan benytte dem som hjelpemidler for å kontrollere og justere egne aktiviteter. Følgende resultater er oppnådd:

- Et forprosjekt som undersøkte mulighetene for å utvikle et flerfunksjonelt måleopplegg er ikke blitt videreført. Opplegget ble vurdert å være for ambisiøst og man fant det sikrere å satse på mer spesialiserte måleredskaper. Rapporten fra forprosjektet gir likevel interessante perspektiver på måleproblematikk generelt og på måling i offentlig sektor spesielt.
- Det er utviklet et verktøy for å måle *kostnadseffektivitet* - såkalt *indre effektivitet*. Metoden gir hjelp til systematisk rangering av for eksempel en gruppe institusjoner av samme type, utfra deres ressursbruk per "produsert" enhet. Fremgangsmåten består i at det først etableres en *effektivitetsfront* med utgangspunkt i de mest effektive enhetene i gruppen. De øvrige enhetene får deretter angitt sitt prosentvise forbedringspotensiale, utfra hvor langt de ligger fra denne fronten. Metoden er hendig i den forstand at den gir ett, enkelt måltall å forholde seg til. Den har imidlertid viktige svakheter i et noe enøyd fokus på målbar effektivitet. Anvendt på offentlig tjenesteproduksjon er resultatene derfor sårbare for skjønnsutøvelse både i vurderingen av variasjon i tjenestekvalitet og med hensyn til "ufrivillige" kostnadsforskjeller mellom de enhetene som sammenlignes.
- Det er laget et verktøy for utvikling av kvalitetsindikatorer, som er hjelpemidler for å forenkle, kvantifisere og kommunisere informasjon om organisasjonsenheter. Fremgangsmåten ved utarbeidelse av slike indikatorer er illustrert med resultater fra praktiske utviklingsprosjekt innen undervisning og pleie og omsorg. "Håndboken" gir råd om hovedprinsipper og fallgruver i utviklingsarbeidet og understreker nødvendigheten av aksept og samarbeid mellom ledelse, tjenesteytere og brukere.
- Det er foretatt en tilpasning og en praktisk utprøving av et diagnoseverktøy for organisasjonsutvikling ("*Kommunekompasse*"). Opplegget er primært innrettet mot å ivareta følgende tre oppgaver:
 - ⇒ *Diagnostisering* av tilstand og utvikling i egen organisasjon

- ⇒ Hjelp til å finne og velge den mest tjenlige modellen for egen organisasjon.
- ⇒ Nøytralt informasjonsgrunnlag og brobygger mellom stridende interesser i endringsprosesser.

2.6 Målemetoder - dokumentasjon.

Forskningen på dette delområdet er dokumentert i følgende rapporter:

Baldersheim, Harald og Morten Øgård (1997a) *Evaluering i kommunal organisasjonsutvikling "Kommunekompasset". Verktøy for omstilling*, Kommuneforlaget, Oslo.

Baldersheim, Harald og Morten Øgård (1997b) *Evaluering i kommunal organisasjonsutvikling. "Kommunekompasset". Teorier, metoder, praksis. Arbeidsopplegg med maler og diskett.*, Kommuneforlaget, Oslo.

Baldersheim, Harald og Morten Øgård (1997c) *Evaluering i kommunal organisasjonsutvikling. Teorier, metoder, praksis*, Institutt for statsvitenskap Forskningsrapport 01/97, Oslo

Erlandsen, Espen (1998a) *En analyse av teknisk effektivitet i pleie- og omsorgssektoren i norske kommuner basert på Data Envelopment Analysis*, SNF A 4/98, Oslo

Erlandsen, Espen (1998b) *Helseøkonomi - En innføring i noen helseøkonomiske problemstillinger*, SNF A 16/98, Oslo

Erlandsen, Espen og Finn Førstund (1996) *Metoder og datagrunnlag for måling og forbedring av effektivitet i kommunal virksomhet*, SNF R 83/96, Oslo

Erlandsen, Espen og Sverre A.C. Kittelsen (1998) *Effektivitetsmåling av offentlig tjenesteproduksjon - oversikt over DEA-studier*, SNF R 8/98.

Granheim, Kaare og Wiggo Hustad (2000) *Tjenestekvalitet ved hjelp av indikatorer*, Kommuneforlaget, Oslo.

Hustad, Wiggo og Kaare Granheim (1998) *Kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon - Bakgrunnsnotat om test av kvalitetsindikatorer i et utvalg norske kommuner*, Vestlandsforskning og Agenda

Kjerstad, Egil, Martin Dræge og Grete Rusten (1999) *Er penger alt? Kvalitet, organisering og effektivitet i pleie og omsorgssektoren.*, SNF R 2/99, Bergen

Modell, Sven (1998) *Verktøy for effektivitetsmåling og intern styring i kommunal tjensteverksamhet - en förstudie inom vård- och omsorgssektorn*, SNF R 55/98, Bergen

3. KARTLEGGING OG UTVIKLING AV INFORMASJONSSYSTEMER.

I forskning og utredning er det lang tradisjon for å etterlyse *mer* data. Fordi datainn-samling medfører kostnader, er det selvsagt aldri praktisk mulig – og heller ikke hensiktsmessig – å tilfredsstille et hvert ønske på dette punktet. Likevel er det en kjensgjerning at den anvendte forskningen aldri kan gi sikrere og mer detaljert kunnskap enn det som informasjonsunderlaget tillater. Derfor er det viktig at utrednings-behovene blir skikkelig ivaretatt i utformingen av kommunale informasjonssystemer. Ofte vil dette være den mest kostnadseffektive måten å innhente data på. Noen prosjekter er likevel så spesielle at det ikke finnes noe alternativ til særskilt datainn-samling.

Som ledd i KS sin satsning på kvalitets- og effektivitetsstudier, har det vært gjennomført en serie informasjonsrelaterte prosjekter. Disse dekker både konkret kartlegging og datainnsamling, såvel som utvikling og bearbeiding av informasjonssystemer og databaser.

3.1 Kartleggingsstudier.

3.1.1 Kommunesammenslåing i Fredrikstad – Kan fem bli en?

I forbindelse med at Fredrikstad ble slått sammen med 4 omegnskommuner fra 1. januar 1994, er det foretatt en kartlegging av innbyggernes forhold til kommune-politikk og kommunale tjenester. Undersøkelsen er utført på oppdrag fra Kommunal-departementet, Kommunenes Sentralforbund og Prosjekt "Kommunesammenslut-ningen" Fredrikstad. Den første spørreundersøkelsen ble gjennomført i juni 1993 (Baldersheim m.fl., 1995) - et halvt år før kommunene gikk sammen. I juni 1997 ble det gjort en tilsvarende undersøkelse (Baldersheim m.fl., 1997). Dette ga et grunnlag for å sammenligne holdningen fra før sammenslåingen med holdningen til den nye storbykommunen etter ca. 3 års drift.

Kommunesammenslåingen i Fredrikstadorrådet var hjemlet i et stortingsvedtak fattet på bakgrunn av sentrumskommunens problemer. Disse var av den klassiske typen med inneklemt by som manglet utbyggingsarealer, og som derfor var preget av fraflytting, forgubbing, økende sosiale utgifter samt trafikkpress som i stor grad var forårsaket av dagpendlere fra omlandskommunene (i et par av kommunene arbeidet opptil halvparten av innbyggerne i Fredrikstad). Mens kommunestyret i bykommunen ønsket sammenslåing, var det sterk motstand mot dette i de øvrige kommunene.

Synspunktet ble tilkjennegitt både i kommunestyrene og i lokale folkeavstemninger hvor et markert flertall gikk mot.

Oppfølgingsstudien fra 1997 konstaterer at motstanden mot kommunesammenslåingen fortsatt er sterk i befolkningen. Blant dem som stemte i folkeavstemningene i 1990 er det to tredeler som ville stemt 'nei' ved en ny avstemning. Motstanden er særlig sterk i omlandskommunene - med inntil 80 prosent - mens det også i sentrum er omkring 50 % som er mot. I tråd med dette er det også en stor andel, som på generelle spørsmål, svarer at tjenestetilbudet har *utviklet seg til det verre* etter at kommunene ble slått sammen. I 1997 er det dessuten flere enn i 1993, som mener de har *vansker med å finne fram til rett kontor* når de skal ha utført et ærend.

Undersøkelsen avslører imidlertid et ikke uvanlig paradoks. Når man henvender seg til brukerne av de enkelte tjenestene blir situasjonsbildet et ganske annet enn det som fremkom av de generelle spørsmålene til hele befolkningen. Blant brukerne er tilfredsheten med de kommunale tjenestene i Fredrikstad gjennomgående høy, og fullt på linje med hva man finner i andre norske byer av tilsvarende størrelse. Brukerne tilfredshet er høyest når det gjelder skoler, barnehager, tekniske tjenester og helsetjenester. Andelen tilfredse brukere er økt fra 1993 til 1997 for seks av ti tjenesteområder, og mest markert for sykehjem og helsetjenester. Det er heller ikke flere enn før som sier at de har klaget på tjenestene eller saksbehandlingen. Blant de som først har klaget er det dessuten langt flere enn tidligere som sier de har opplevd behandlingen som profesjonell og korrekt.

Den politiske rekrutteringen ser ikke ut til å være vesentlig påvirket av kommunesammenslåingen. Andelen som sier seg villig til å påta seg kommunale verv er omtrent konstant. Blant velgerne er det imidlertid en klart større andel enn tidligere som mener at kommunestyret ikke avspeiler folks meninger. Det er særlig i de nye kommunedelene at folk har endret mening på dette punktet. Undersøkelsen viser dessuten at folk gjennomgående identifiserer seg mindre med storkommunen enn de gjorde med de tidligere kommunene. Tilknytningen til lokalområdet og nabolagene ser likevel ikke ut til å være svekket. Som i den første undersøkelsen er 90 prosent av de spurte fornøye med bostedet sitt og ønsker ikke å flytte.

3.1.2 Statlig eldresatsing og veivalg for omsorgssektoren.

Regjeringen presenterte i mai 1997 en plan for satsning på eldreomsorg de neste fire årene - med en prislapp på 30 milliarder. I denne forbindelse ble Ressurscenter for omsorgstjenester (RO) engasjert av Kommunenes Sentralforbund for å lage et notat som (i) gjør opp status for omsorgstjenestene i dag; (ii) peker på utfordringer

kommunene står overfor og (iii) identifiserer mulige satsningsområder. Som ledd i arbeidet ble to personer engasjert for å lage spesifikke betenknings med særlig fokus på henholdsvis storbyenes problemer og pleie- og omsorgstjenesten². Disse to betenkningene ligger som vedlegg til hovednotatet, som er utgitt i publikasjonsserien til KS ((RO) og KS, 1997).

Hovedmomentene i regjeringens eldresatsing er en styrking av hjemmetjenestene, flere omsorgsboliger, flere enerom og flere plasser med heldøgns pleie og omsorg. En sentral målsetting med senere års helse- og sosialpolitiske reformer har dessuten vært at kommunene skal utvikle en samordnet og helhetlig pleie- og omsorgstjeneste. Dette var til eksempel hovedbegrunnelsen for at ansvaret for sykehjemmene ble overført til kommunene.

Den kommunale omsorgstjenesten er stadig gjenstand for debatt, og det reises til dels sterk kritikk mot manglende satsning på dette området. Fortsatt er det store variasjoner i hvor mye ressurser som brukes til omsorgstjenester i kommunene, samtidig som kvalitet og ressursbruk ikke nødvendigvis følges ad. I tillegg stilles kommunene ovenfor nye utfordringer, spesielt knyttet til fremveksten av nye brukergrupper. Innenfor eldrepopulasjonen vil gruppen over 85 år stige kraftig frem mot 2020, samtidig som prognoser tyder på at minimum hver tredje innbygger over 90 år vil få diagnosen senildemens.

Faglig er utfordringen spesielt stor ved at den tradisjonelle omsorgskulturen utfordres av endrede forventninger og holdninger hos brukerne. Idegrunnlaget for satsingen vil måtte forskyves fra en medisinsk og pleiefaglig tjeneste med fokus på sykdom og funksjonssvikt, til en tjeneste med hovedmål å forsvare brukerens rett til et verdig liv, gjennom tiltak av både sosial, miljømessig og medisinsk karakter. Økonomisk stilles kommunene overfor stadig nye pålegg innenfor relativt snevre rammer. Dette stiller krav til hensiktsmessig ressursbruk og klare prioriteringer – også innenfor den initierte "eldresatsingen".

RO mener at for å målrette omsorgstjenesten bør kommunene utvikle en pleie- og omsorgstjeneste som i minst mulig grad er institusjonsbasert, men som er differensiert og fleksibel.

² Kommunaldirektør Lars Nygård i Trondheim drøfter storbyforhold som påvirker omsorgstjenesten. Tony Heyerdahl hos Fylkeslegen i Oppland beskriver utviklingen av pleie- og omsorgstjenesten.

3.2 Forvaltning av styringsinformasjon.

Innenfor sykehussektoren er det gjennom hele 1990-tallet arbeidet med å utvikle en detaljert database som gjør det mulig å følge produktivets- og kvalitetsutviklingen i sektoren. Basen gir også anledning til å sammenligne ressursbruken mellom de enkelte sykehusene for ulike aktiviteter, til eksempel for gitte operasjonstyper. Tiltaket er naturligvis særlig interessant for de sentrale myndighetene, men det gir også enkeltinstitusjonene en mulighet for å vurdere bruken av egne ressurser, og samtidig et hint om hvor de beste ideene til forbedringer sannsynligvis er å hente.

I motsetning til den landsomfattende sykehusbasen, har utviklingen av et integrert informasjonssystem for kommunene (IRS) hatt et lokalt perspektiv. Tiltaket, som i første omgang er utprøvd på noen etater i Hamar, har som mål å effektivisere og bedre kvaliteten på informasjonsbehandlingen i kommunen. Tanken er at alle nivå i administrasjonen skal kunne hente tilpasset informasjon fra den samme databasen. Man håper at dette skal redusere behovet for dobbeltregistrering og samtidig øke sannsynligheten for at feilregistreringer blir oppdaget.

I en tredje informasjonsutfordring som forskningssatsingen har konfrontert, er det tatt et initiativ for å utvikle bedre og mer standardiserte regler for kalkulasjon av kostnader i kommunal sektor. Hensikten er å få et tryggere grunnlag for å sammenligne kostnadsanslag dels mellom kommuner, men spesielt mellom kommunal og privat virksomhet. Denne problemstillingen blir stadig mer aktuell etter som samhandlingen mellom kommuner og private tjenesteytere øker.

3.2.1 SAMDATA – Informasjonsbase om sykehussektoren og psykiatrien.

SAMDATA er en database som er utviklet av Norsk Institutt for Sykehusforskning (NIS) ved SINTEF på oppdrag for Sosial og Helsedepartementet (SHD). Basen gir underlag både for presentasjon av sammenlignbare styringsindikatorer, og for analyser av hvordan behandlingstjenestene i helsesektoren utvikler seg over tid. NIS publiserer årlige rapporter for både de somatiske sykehusene (SAMDATA Sykehus) og den psykiatriske fylkeshelsetjenesten (SAMDATA Psykiatri).

SAMDATA-publikasjonene gir mulighet for å sammenholde utviklingen i ressursforbruk, personellsituasjon og produksjon innenfor en lang rekke tjeneste-kategorier. Det detaljrike datagrunnlaget gir underlag for å jevnføre ressursbruken både mellom avdelinger og på tvers av institusjonene. Publikasjonene gir også oversikt over forhold knyttet til finansieringen av virksomhetene. De senere årene dessuten gjort forsøk med forskjellige modeller for å beregne produktivetsutviklingen i sykehussektoren.

Arbeidet med SAMDATA har vært regulert gjennom fireårige avtaler mellom NIS og SHD. Ved fornyelsen av avtalen i 1996, inngikk SHD samtidig en samarbeidsavtale med Kommunenes Sentralforbund om videreutvikling av databasen. I tillegg til fellesprosjekter innunder dette samarbeidet, har KS forskning også egenfinansiert relaterte prosjekter. Sentrale tema i dette arbeidet har vært å kvalitetssikre data og å forbedre klassifiseringen av behandlingssenheter og behandlingsformer. Det har dessuten vært arbeidet med å tilrettelegge for mer presise analyser av fylkesvise forskjeller. I lys av den generelle utviklingen i helsesektoren har det og vært naturlig å fokusere på metoder for å klassifisere graden av samarbeid mellom de ulike nivåene i helse-tjenesten. På dette området har det vært gjennomført flere større prosjekter med sikte på å utvikle egnede *samarbeidsindikatorer*.

Ett av prosjektene har kartlagt samarbeid mellom andre- og førstelinjetjenesten innen psykiatrien (Johansen, 1997). Dette er en sektoren som de senere årene er stilt overfor mange nye utfordringer som følger av store omlegginger, bort fra et system med dominerende sykehus, til en langt mer desentralisert struktur. I det nye opplegget er det et nettverk av instanser på ulike nivå som yter tjenester til personer med psykiske lidelser. Disse endringene har store konsekvenser for hvordan en best kan måle ressursbruk og effektivitet, og hensikten med utviklingsprosjektet har vært å utvikle indikatorer som er bedre tilpasset den nye strukturen.

På bakgrunn av gjennomgangen, og med støtte i en intervjuundersøkelse, ble det foreslått å prioritere publisering av data innen tre områder. Indikatorene knyttes utelukkende til formelle samarbeidsopplegg og møtehyppighet i de aktuelle samarbeidsforaene foreslås som kriterium for rangering av aktørene:

- Samarbeidsforum, som sikter mot de overordnede problemstillingene i utviklingen av tjenestene i kommuner og fylkeskommuner. I hvilken grad har man fulgt opp de institusjonelle endringene med adekvate administrative tiltak? Foreslått indikator er *etablering av fora for overordnet samarbeid med samtidig deltakelse fra voksenpsykiatrien og førstelinjen*.
- Veiledningstjenester. Fokus settes på organiserte opplæringstiltak for å oppdatere og heve førstelinjens kompetanse. Indikatoren er *faglig veiledning fra voksenpsykiatrien til førstelinjen*.
- Individuelle ansvarsgrupper. Spørsmålet som ønskes besvart er i hvilken grad man har etablert formelle strukturer, som sikrer et forsvarlig samarbeid om den enkelte pasient. Indikatoren er *ansvarsgruppe med samtidig deltakelse fra voksenpsykiatrien og førstelinjen*.

Mens utviklingsprosjektet bygde på data fra 1994, er det i ettertid gjennomført en kartlegging av samarbeidet i voksenpsykiatrien, basert på tall for 1998 (Johansen, 1999). Oppfølgingsprosjektet viste at det var etablert et omfattende samarbeid i sektoren. Samarbeidet hadde størst omfang i poliklinikkene og var minst utviklet ved sykehjemmene. De pleiefaglige aspektene syntes best ivaretatt, og hele 87% av alle avdelingene i undersøkelsen hadde etablert ansvarsgrupper. Tilbakemeldingene fra institusjonspersonalet ga også signal om at de undersøkte samarbeidsformene er helt nødvendige. I følge personalet er samarbeidet positivt for utviklingen både i kommunene og i egen institusjon. Det synes imidlertid som at samarbeidsrelasjonene i hovedsak er etablert etter initiativ fra institusjonene, og at kommuner og førstelinje ikke i særlig grad etterspør bistand og samarbeid.

I et annet SAMDATA-prosjekt (Forsmo og Kindseth, 1997), har NIS sett på pasientstrømmene i helseregion IV. Formålet har her vært å utvikle metoder for analyse av pasientflyt mellom sykehusene i regionen. Prosjektet har skilt mellom to nivå for pasientkontakt med sykehusene, *poliklinisk konsultasjon* og *innleggelse*. Pasientflyten kan derfor gå både mellom omsorgsnivåene, og mellom de enkelte sykehusene i regionen. Prosjektet påberoper seg å være det første i sitt slag, og det er muligjort ved at nødvendige pasientdata er stilt til disposisjon etter dispensasjon fra Statens Helsetilsyn. Man har slik fått anledning til å kartlegge alle pasientkontakter med de åtte sykehusene i region 4 i 1994, og følge pasientene på tvers av lokalsykehusområdene.

Resultatene viste at de aller fleste pasientene kun hadde kontakt med eget lokalsykehus og at det slik sett var relativt liten strøm av pasienter på tvers av sykehusområdene. Ikke overraskende er det pasientene som sokner til de mindre sykehusene som oftest blir overført til andre sykehus, mens pasientene til det langt mer utbygde Regionssykehuset i Trondheim (RiT) overføres ytterst sjelden. Blant pasientene som ikke ble innlagt lokalt, ble dessuten hele 65-73 prosent innlagt ved RiT.

Polikliniske konsultasjoner utgjorde hele 85 % av all pasientkontakt med sykehusene. Pasienter med RiT som lokalsykehus hadde størst andel polikliniske kontakter, mens Kristiansund sykehusområde hadde høyeste andel innleggelser.

Rundt 3 prosent av pasientene i regionen hadde 10 eller flere kontakter med sykehus i løpet av året, men disse representerte hele 20 prosent av samtlige sykehuskontakter. I gruppen med hyppige sykehuskontakter er kreftpasienter særlig sterkt representert, og disse utgjør samtidig en stor andel av pasientene som blir overført til annet sykehus. En annen gruppe som også ofte blir overført til annet sykehus er perinatal pasienter (nyfødte).

3.2.2 Forvaltning av kommunal styringsinformasjon (forsøk i Hamar).

Hensikten med prosjektet har vært å prøve ut konkrete modeller for hvordan den enkelte kommunen kan fremskaffe, organisere og bruke styringsinformasjon på en mer effektiv måte. Arbeidet er gjennomført som en pilotstudie for pleie- og omsorgstjenestene i Hamar kommune, med finansiering fra KS-forskning og A/L Kommunedata, og med betydelig egeninnsats fra Hamar kommune og de involverte IT-leverandørene (IBM og Telenor). Prosjektet er dokumentert i en egen rapport, utgitt av KS Forskning (Høverstad og Fürst, 1998). Det er i tillegg igangsatt en ny studie som skal videreføre utviklingsarbeidet innenfor tekniske tjenester og som også skal utprøve mulighetene for å flette inn kvalitetsindikatorer i informasjonssystemet.

Et viktig element i IRF-prosjektet er anvendelsen av moderne informasjonsteknologi til å utvikle et såkalt "datavarehus". Med utgangspunkt i en felles data-plattform skal dette systemet kunne håndtere både datakravene knyttet til KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering), og de spesifikke behovene på ulike administrasjons- og produksjonsnivå i kommunen. utfordringene ligger da på den ene siden i å utvikle tjenlige grensesnitt mot de aktuelle brukerne, slik at disse enkelt får tilgang til nettopp de opplysningene de har bruk for. På den annen side er det vesentlig å unngå at datainnhentingen blir for omstendelig og tidkrevende. I pilotprosjektet er dette oppnådd ved å basere seg på eksisterende registre. Systemene som avleverer grunnlagsdata er:

- Pleie- og omsorgssystemet. Her registerer Hamar kommune en stor datamengde om brukerne og omfang og innhold av tjenestene som disse får tildelt.
- Økonomisystemet. Dette er utformet slik at alle utgifts- og inntektsdata kan ordnes i forhold til de to dimensjonene, ansvar og tjeneste.
- Lønns- og personalsystemet, som inneholder data om antall og kvalifikasjoner til medarbeiderne i sektoren.
- Folkeregisteret, som leverer befolkningsdata, blant annet om alderssammensetningen i de enkelte pleie- og omsorgsdistriktene i Hamar.

Sammenholdt med KOSTRA vil IRF-løsningen i de fleste tilfeller innebære en utvidelse, spesielt i detaljingsnivå. Den type basisinformasjon man har behov for vil likevel ha mye felles med det som kreves for å generere KOSTRA's nøkkeltall og indikatorer. Behovene mht. organisering av informasjonen kan imidlertid variere betydelig i forhold til de enkelte lokale brukerne. Det grunnleggende kravet til data

som skal benyttes som styringsinformasjon er mulighet for sortering langs de to dimensjonene:

- Ansvar. Man må kunne hente frem informasjonen som er relevant for hvert av nivåene som det økonomiske og faglige ansvaret er delegert til, eventuelt med avdelingsvis fordeling.
- Tjeneste. Det må være mulig å knytte ressursbruk, produksjonsomfang og brukere til de enkelte produktene som kommunen leverer.

Vurderingene av IRF-modellen som er utviklet i Hamar, gir uttrykk for noe sprikende erfaringer. Generelt synest det å gjenstå et omfattende arbeid med å forbedre brukertilgjengeligheten. Det ble særlig klagd på at begrep og uttrykk som benyttes i menysystemene er for lite intuitive og selvdokumenterende og mange var misfornøyde med responstidene. Tallene som genereres har dessuten for dårlige referanser tilbake til kildene de er basert på. Med hensyn til relevansen i rapportene som systemet gir tilgang til, ser det ut til at kjerneområdene for pleie- og omsorgstjenestene er relativt godt dekket, mens en del støttefunksjoner og mer perifere tjenester har liten nytte av informasjonssystemet, slik det i dag foreligger.

3.2.3 Kalkulasjon av kostnader.

Regnskapsprinsippene som benyttes i kommunene avviker betydelig fra det som er vanlig i næringsvirksomhet. Spesielt er det store forskjeller i behandlingen av investeringer og avskrivninger. Dette vanskeliggjør håndteringen av periodiserte kapitalkostnader i analyser av kommunal sektor. Et annet problem ved regnskapsførselen er at kostnadene ikke alltid blir tilstrekkelig klart knyttet de aktivitetene som gir opphav til dem. Disse forholdene reduserer mulighetene for å gjøre sammenligninger mellom kommunal og privat sektor, noe det blant annet er stort behov for i forbindelse med konkurranseutsetting av kommunal tjeneste-produksjon.

På bakgrunn av disse behovene er det gjennomført et prosjekt som har utviklet en veileder i håndtering av kommunale tall i kostnadsanalyse (NHO, 1996). Veilederen er utviklet på bakgrunn av tilsvarende hefter i Danmark og Sverige, og presenterer modeller for å kalkulere kostnader knyttet til produksjonen av kommunale tjenester. Modellene er ment som et hjelpemiddel i ulike beslutningssituasjoner:

- Som grunnlag for sammenligning av anbud mellom kommunale og private tilbydere
- Ved sammenligning av ressursbruken mellom ulike kommunale enheter
- Ved fastsetting av prisen for kommunale tjenester

- Som grunnlag for konsekvensanalyser ved beslutning om igangsetting av nye tiltak
- Som grunnlag for etterprøving av de økonomiske resultatene (faktisk ressursbruk) i etablert virksomhet

Forfatterne understreker at det dreier seg om en veileder og at det ikke finnes noen "absolutte sannheter" når det gjelder beregning eller fordeling av indirekte kostnader. Ved anvendelse av de prinsippene som foreslås - for eksempel i en konkurransesituasjon - er det derfor viktig at kommunene kan dokumentere fremgangsmåten og grunngi de valg som er foretatt.

3.3 Kartlegging og informasjonssystemer – mål og resultater.

Arbeidet på dette delområdet har vært sentrert om å innhente faktakunnskap og å utvikle og effektivisere informasjonssystemer for kommunesektoren. Utgangspunktet er at et forbedret informasjonsgrunnlag gir sikrere beslutninger, og at det derfor er viktig at beslutningstagere på alle nivå har tilgang til nødvendig informasjon, som er oppdatert, korrekt og "to-the-point". I saker som er av bred interesse er det ofte hensiktsmessig at informasjonen innhentes gjennom fellesprosjekter og i visse tilfeller forvaltes av egne institusjoner med et landsdekkende ansvar. Alle administrasjonsnivå har imidlertid også behov for et internt informasjonssystem for bruk i den løpende driften. Både hensynet til kostnadseffektivitet og kontroll med datakvaliteten, tilsier at dette interne systemet bør fungere slik at ulike brukergrupper kan hente tilpasset informasjon fra den samme basen. Dette reduserer behovet for dobbelregistrering og gir samtidig størst sjanse for at feil vil oppdages.

Følgende resultater er oppnådd:

- Med utgangspunkt i kommunesammenslåingen i Fredrikstad, er befolkningens forhold til kommunepolitikk og kommunale tjenester kartlagt gjennom to spørreundersøkelser som ble gjennomført ca. et halvt år før og tre år etter sammenslåingen. Resultatene avslører et ikke uvanlig paradoks: På generelle spørsmål er det fortsatt mange som uttrykker motstand mot sammenslåingen i 1997, og som svarer at tjenestetilbudet er svekket. Ved konkrete henvendelse til brukerne fremstår likevel Fredrikstad med brukertilfredshet fullt på høyde med andre byer av tilsvarende størrelse. For seks av ti tjenesteområder er brukertilfredsheten dessuten økt fra 1993 til 1997, og mest markert for sykehjem og helsetjenester.
- I tilknytting til regjeringens 1997-plan for satsing på eldreomsorgen er det laget en betenkning som med utgangspunkt i status for omsorgstjenestene, peker på kommunale utfordringer og identifiserer mulige satsingsområder. Betenkningen

konkluderer at for å målrette omsorgstjenesten bør kommunene utvikle en pleie- og omsorgstjeneste som i minst mulig grad er institusjonsbasert, men som er differensiert og fleksibel.

- Det er gjennomført flere prosjekter i tilknytting til SAMDATA, som er en landsdekkende informasjonsbase om sykehussektoren og psykiatrien. Prosjektene har vært innrettet mot å
 - ⇒ styrke kvalitetssikringen av data og forbedre klassifiseringen av behandlingssenheter og behandlingsformer
 - ⇒ tilrettelegge for mer presise analyser av fylkesvise forskjeller
 - ⇒ utvikling av samarbeidsindikatorer som kan gi informasjon om grad og kvalitet av samhandling mellom første- og andrelinjetjenestene i helsesektoren
 - ⇒ beskrive pasientstrømmer mellom de ulike omsorgsnivåene med utgangspunkt i en kartlegging av helseregion IV
- Gjennom en pilotstudie for pleie- og omsorgssektoren i Hamar kommune er det utviklet og utprøvd et nytt system for å samle og administrere styringsinformasjon på en mer effektiv måte. En oppfølgingsstudie viderefører utviklingsarbeidet innenfor tekniske tjenester og skal også prøve ut mulighetene for å flette inn kvalitetsindikatorer i informasjonssystemet. De foreløpige brukervurderingene av systemet er noe sprikende, og indikerer at det fortsatt gjenstår et betydelig arbeid med å øke brukertilgjengeligheten.
- For å redusere problemene med avvikende regnskapspraksis i økonomiske sammenligninger mellom kommunesektoren og privat virksomhet, er det utviklet en veileder i håndtering av kommunale tall i kostnadsanalyser. Problemene knytter seg særlig til ulik behandling av investeringer og avskrivninger, og at kommunale kostnader ikke alltid blir tilstrekkelig klart knyttet til aktivitetene som gir opphav til dem.

3.4 Kartlegging og informasjonssystemer – dokumentasjon.

Forskningen på dette delområdet er dokumentert i følgende rapporter:

Baldersheim, Harald, Ishtiaq Jamil, Audun Offerdal, Lawrence Rose og Øyvind Brekke (1995) *Kan fem bli til en? Folks syn på kommunepolitikk og kommunale tjenester foran kommunesammenslåingen i Fredrikstadområdet.*, LOS-senteret R 9503, Bergen

Baldersheim, Harald, Audun Offerdal, Lawrence Rose og (Med bidrag av Ingunn bekken og Ishtiaq Jamil) (1997) *Folks syn på kommunepolitikk og kommunale*

tjenester etter kommunessammenslåingen i Fredrikstad-området, Universitetet i Oslo/ Universitetet i Bergen Oslo

Forsmo, Siri og Ola Kindseth (1997) *Pasientstrømmer i helseregion 4 i 1994*, Sintef Unimed NIS Rapport 1/97, Trondheim

Høverstad, Lilian og Roland Fürst (1998) *Forvaltning av kommunal styringsinformasjon - Informasjonsforvaltning i kommunene: Rapport fra et pilotprosjekt i pleie- og omsorgstjenestene i Hamar kommune*, KS

Johansen, Knut Ivar (1997) *Samarbeid mellom andre- og førstelinjetjenesten innen psykiatrien*, SINTEF Unimed NIS Trondheim

Johansen, Knut Ivar (1999) *Fylke og kommune - hånd i hånd? En nasjonal kartlegging av samarbeid innen psykisk helsevern for voksne*, Sintef Unimed-NIS STF78 A99520, Trondheim

NHO (1996) *Kalkulasjon av kostnader i kommunale virksomheter, - en praktisk veileder*, Kommuneforlaget, Oslo.

RO Ressurscenteret for omsorgstjenesten og KS (1997) *Veivalg for omsorgstjenesten i lys av regjeringens eldresatsing*, Kommuneforlaget, Oslo.

4. ORGANISATORISKE VIRKEMIDLER OG INSENTIVSYSTEMER.

4.1 Erfaringer fra utlandet – ”best value”.

Som ledd i arbeidet med å innhøste erfaringer fra utlandet har KS fått laget en oppsummering av innholdet i ”Best Value”- arbeidet, slik dette er presentert i hvitboken til det britiske parlamentet (Haugland og Hundsnes, 1999)³. Studien konkluderer at det trolig er den overordnede målsettingen for dette reformprogrammet som er mest relevant for norske forhold. Dette innebærer at lokale myndigheter skal (i) sette befolkningen i fokus; (ii) etterstrebe å levere tjenester som tåler sammenligning med de beste tjenesteleverandørene uavhengig av om disse er offentlige eller private og (iii) forplikte seg til å levere tjenestene i henhold til klare, kontrollerbare standarder som tar hensyn til kostnader og kvalitet. I følge forfatterne er Norge alt i ferd med å utteste flere av de mest positive elementene i programmet, mens det er tvilsomt om vi vil ha nytte av det omfattende vurderings- og revisjonssystemet som skal bygges opp rundt ”Best Value”.

”Best Value” programmet er først tenkt gjennomført ved at enkelte kommuner, som allerede ligger langt fremme, eller som har utmerket seg som en god tjenesteleverandør får ta del i et forprosjekt ved å bli veivisere for andre lokalsamfunn. Gjennom erfaring og praktisk gjennomføring skal andre kunne se hvordan reformen kan implementeres. ”Veivisere” vil velges ut fra deres allerede eksisterende evne til å etterstrebe intensjonene i reformen.

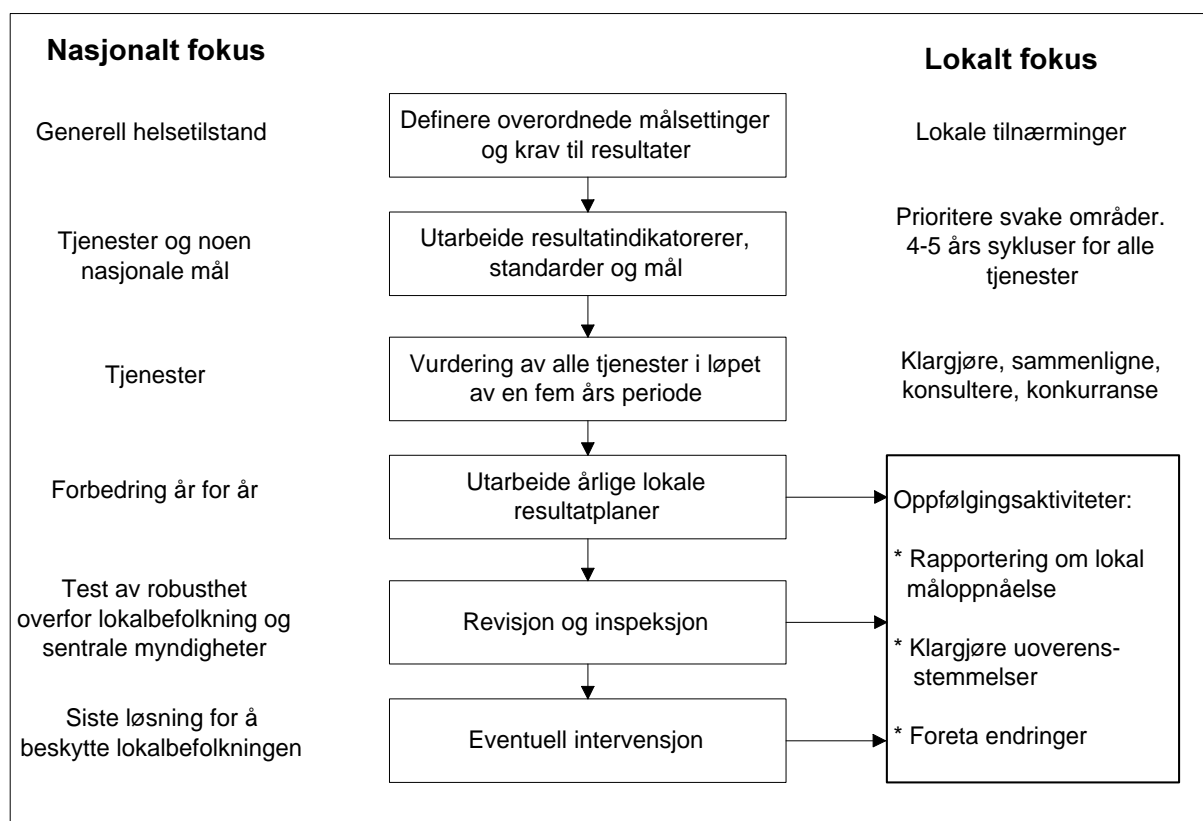
Praktisk er programmet bygd opp rundt 6 hovedelementer, som i stor grad er inspirert av ulike prinsipper for bedriftsledelse og management. Elementene er illustrert i Figur 4.1.

Alle kommuner må i utgangspunktet utarbeide overordnede mål for virksomheten og spesifisere krav til egne resultater. Man må være eksplisitt på hva man vil oppnå og når, hva som ikke kan oppnås og hvilke ressurser som er til disposisjon for å nå målene. De lokale målene må støtte et minimumskrav til forbedringer, og det er her lagt opp til at ingen bør sette lavere målsettinger enn at de innen 5 år er på et nivå som tilsvarer de 25% beste på tidspunktet for målfastsettelsen.

³ Hvitboken ble fremlagt for parlamentet 30. juli 1998. Informasjon om ”Best Value”- programmet kan finnes på internett, bl.a. på

Resultatindikatorer for de enkelte tjenestene skal utvikles i et samarbeid mellom lokale og sentrale myndigheter. Målsetningen er å etablere nasjonale standarder for et spekter av mål som til sammen skal reflektere lokalmyndighetenes kapasitet og ytelse, både som demokratisk institusjon og som et organ som forvalter store deler av offentlige utgifter. Det forventes at de lokale myndighetene vil fastsette mål i henhold til disse indikatorene etter hvert som de blir fastlagt.

Som en ser av Figur 4.1, har vurdering og revisjon fått en sentral plass i programmet. Disse evalueringene skal gjennomføres rullerende for alle tjenester i løpet av en 5-års periode, og skal inkludere følgende 3 elementer: For det første skal en benytte indikatorer til å sammenlikne de enkelte tjenestene med tjenester produsert av aktørene som anses å være de beste på det aktuelle området. Ikke bare offentlige tjenesteytere, men også private og frivillige organisasjoner skal inkluderes i disse sammenligningene. For det andre skal befolkningen konsulteres for å få frem brukernes vurdering av hvordan tjenesten blir produsert. For det tredje må de lokale myndigheter kunne dokumentere at tjenestene produseres mest mulig effektivt. Dette



Figur 4.1 "Best Value" management-rammeverk

innebærer ikke at ikke det offentlige selv kan produsere tjenestene og heller ikke at alt må ut på anbud. Myndighetene har imidlertid et ansvar for å se til at de som produserer tjenestene utsettes for konkurranse.

For å sikre gjennomføringen av programmet blir det etablert et eget apparat for ekstern revisjon og inspeksjon. Oppgavene for dette kontrollapparatet blir for det første å påse at de lokale myndighetene følger påleggene om utarbeidelse av dokumentasjon, herunder årlige resultat- og fremdriftsplaner. Dernest skal revisjonen kontrollere at de spesifiserte målsetningene følges opp på en tilfredsstillende måte og at de lokale myndigheten overholder kravene til egen revisjon og evaluering. Ved grove regelbrudd vil sentralmyndigheten intervensere med krav til forbedringsplaner, ekstern rådgivning med mer.

Oppsummeringen av "Best Value" påpeker spesielt at det legges opp til et evaluering- og revisjonssystem som ser ut til å bli meget omfattende og ressurskrevende. Det uttrykkes også skepsis til den sterke fokuseringen av moderne bedriftsledelse. Her forutsetter man at bedrifter gjennom ulike strategier og tiltak kan påvirke både inntekts- og kostnadssiden. Lokale myndigheter har neppe de samme styringsmuligheter, spesielt ikke på inntektssiden. "Best Value" representerer derfor en fare for å undervurdere betydningen av lokale forskjeller.

4.2 Kvalitetsledelse med fokus på brukerne.

Kvalitetsledelse er blitt et sentralt honnørord i privat sektor, spesielt i USA. Begrepet er vidtfavnende og rommer en rekke ulike tilnærminger til formalisering og gjennomføring av ledelsesstrategier. De første og enkleste modellene hadde en sterkt hierarkisk utforming, med stor vekt på inspeksjon og kontroll. Etter hvert er dette blitt utilfredsstillende, dels fordi organisasjonene er blitt mer komplekse og dels fordi samfunnet endrer seg i en stadig raskere takt. Nyere ledelsesmodeller legger derfor større vekt på organisasjonenes evne til intern læring og til rask og effektiv omstilling når krav og utfordringer fra omgivelsene endrer seg.

I norsk kommunesektor er det gjennomført flere pilotprosjekt hvor man har tatt i bruk elementer fra nyere teori om kvalitetsledelse. Deler av dette arbeidet er dokumentert i forskningsprosjekter i regi av KS (Hauge m.fl., 1995, Nesheim og Hauge, 1997, Nesheim, 1998). I tillegg til å formidle erfaringer fra forsøksprosjektene, gir prosjektrapportene også korte redegjørelser for kvalitetsbegrepet og de ulike ledelsesmodellene. De fokuserer spesielt på utfordringene knyttet til motivering, tilpasning og innføring av nye organisasjonsløsninger.

Blant de mer omfattende metodene for kvalitetsledelse kan en skille mellom kvalitetssikring – gjerne knyttet til ISO-standarder og ISO-sertifisering – og total kvalitetsledelse (TKL). Førstnevnte, som har røtter i industriproduksjon, fokuserer på formalisering og dokumentasjon av oppgaver, prosesser og prosedyrer. TKL på den annen side, er bygget på moderne ledelsesteori og gjør seg bruk av denne genrens begrep og modeller. Målene defineres typisk i form av noen (hoved)prinsipper og gjennomføringen skal sikres ved ulike teknikker, praksiser eller intervensjon. TKL er mest omfattende og kan romme ISO-sertifisering som en del av aktuelle tiltak. Modellene er illustrert i Figur 4.2.

En hovederkjennelse i nyere teori for kvalitetssikring er at systemene ikke kan tres ned over hodet på ansatte. Skal oppleggene fungere er det betinget av bred aksept, samarbeid og entusiasme. Derfor er motivering av ansatte en særlig sentral og kritisk del av arbeidet med å introdusere nye ledelsesprinsipper. Analytisk kan det skilles mellom tre faser i dette motivasjonsarbeidet. Først må "oppskriften" manifesteres, dvs. at de ansatte presenteres for et konsept eller et verktøy. Presentasjonen må i neste runde lede til en "matching" som skaper begeistring; sentrale aktører må se løsninger i oppskriften som kan knyttes til lokale problemoppfatninger. Den tredje fasen er selve beslutningen om adoptering, dvs. at den gitte oppskriften innføres.

I forhold til kommunale institusjoner er det grunn til å tro at også innføringsfasen – i hverfall på det nåværende stadium – er meget krevende. Dette har sammenheng at ledelsesmodellene i all hovedsak er utviklet for kommersielle foretak. Særtrekk ved offentlige organisasjoner gir derfor særlige behov for tilpasninger, eller "oversettelse" av modellene, om en vil.

Tre pilotprosjekter er analysert i prosjektrapportene; Ås kommune, Heimdal distrikt (Trondheim) og Skoleseksjonen i Vestfold Fylkeskommune. Av disse får Ås karakteristikken innovatør i bruk av organsisasjonsoppskrifter. Kommunen er den første i Norge som har etablert et ISO-basert system for hele virksomheten, og ble sertifisert i 1997. Prosessen er kjennetegnet ved høy grad av sentralisering og standardisering. Interne aktører har vært de viktigste oversetterne av kvalitetssystemet. Eksterne aktører har spilt en beskjeden rolle. Man har imitert store deler av ISO-systemet, men har valgt bort noen systemkrav og ellers tilpasset språket til de tjenester kommunen leverer. En viktig utfordring har vært konkretisering i form av prosedyreutforming innen de enkelte enhetene. Her er det åpnet for lokale tilpasninger.

I Heimdal distrikt (enhet i Avdeling Oppvekst, Trondheim) var man gjennom en omfattende intern problemavklaringsprosess forut for vurdering av kvalitetsledelse som "løsning". Samarbeide med et konsulentfirma har vært sentralt for den videre pro-

blemforståelsen og for valg av "løsningselementer" fra kvalitetsledelseskonseptet. En intern koordinator har også hatt en sentral rolle i arbeidet som er basert på frivillig deltakelse og utprøving i enkelte pilotenheter.

Kvalitetssystemet i skoleseksjonen i Vestfold Fylkeskommune er resultat av et lang-siktig arbeid knyttet til skolebasert vurdering, og er utviklet av personer med tilknytning til skoleverket. Siktemålet er et helhetlig system for kvalitet. Systemet er foreløpig prøvd ut ved tre videregående skoler. Tiltaket kombinerer elementer fra ulike kvalitetskonsepter og kjennetegnes av bevisst tilpasning til skolen som virksomhet.


ISO-SERTIFISERING

Kvalitet (definisjon): Helhet av egenskaper et produkt eller en tjeneste har som vedrører dets evne til å tilfredsstille fastsatte krav eller spesifikke behov.

Systemkrav i NS-ISO 9001, 2 og 3

<ul style="list-style-type: none"> 1 Ledelsens ansvar 2 Kvalitetssystemet 3 Kontraktgjennomgåelse 4 Styring i utvikling og konstruksjon 5 Dokumentstyring 6 Innkjøp 7 Produkter levert til kunde 8 Produktidentifikasjon og sporbarhet 9 Prosesstyring 10 Kontroll og prøving 	<ul style="list-style-type: none"> 11 Kontroll-, måle- og prøvingsutstyr 12 Kontroll- og prøvingsstatus 13 Avviksbehandling 14 Korrigerende tiltak 15 Håndtering, lagring, pakking og levering 16 Registreringer 17 Interne kvalitetsrevisjoner 18 Opplæring 19 Ettersyn 20 Statistiske teknikker
---	---

Prosedyrer Til hvert systemkrav er knyttet en eller flere prosedyrer, som spesifiserer konkrete tiltak for å oppfylle kravene. En prosedyrebeskrivelse vil typisk inkludere følgende delavsnitt:



Håndbøker

<ul style="list-style-type: none"> 1 Formål 2 Anvendelsesområde 3 Ansvar 	<ul style="list-style-type: none"> 4 Beskrivelse av gjennomføring 2 Krav til dokumentasjon 3 Referanser
---	--

2 MODELLER FOR TOTAL KVALITETSLEDELSE (TKL)

<p>Dean og Bowen (1994):</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left; border-bottom: 1px solid black;">Fokus</th> <th style="text-align: left; border-bottom: 1px solid black;">Teknikker og prosedyrer</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="vertical-align: top;">Kundefokus</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> * Kunde- og brukerundersøkelser * Fokusgrupper * Utarbeiding av kvalitetsmål * Servicedeklarasjoner og leveringsavtaler </td> </tr> <tr> <td style="vertical-align: top;">Kontinuerlig forbedring</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> * Teknikker for prosessanalyse * Problemløsning * Statistisk prosesskontroll * ISO-verktøy </td> </tr> <tr> <td style="vertical-align: top;">Lagarbeid</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> * Metoder for organisasjonsutvikling * Gruppeprosesser * "Team"-arbeid </td> </tr> </tbody> </table>	Fokus	Teknikker og prosedyrer	Kundefokus	<ul style="list-style-type: none"> * Kunde- og brukerundersøkelser * Fokusgrupper * Utarbeiding av kvalitetsmål * Servicedeklarasjoner og leveringsavtaler 	Kontinuerlig forbedring	<ul style="list-style-type: none"> * Teknikker for prosessanalyse * Problemløsning * Statistisk prosesskontroll * ISO-verktøy 	Lagarbeid	<ul style="list-style-type: none"> * Metoder for organisasjonsutvikling * Gruppeprosesser * "Team"-arbeid 	<p>Hackman og Wageman (1995):</p> <p>Prinsipper om endring:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Fokus på produksjonsprosesser * Analyser av ukontrollert variasjon i prosesser eller utfall * Ledelse basert på fakta: Systematisk innsamling og bruk av data * Læring og kontinuerlig forbedring <p>Intervensjoner (for å realisere prinsippene):</p> <ul style="list-style-type: none"> * Identifisering av måling av kundebehov og forventninger * Partnerskap med leverandører * Bruk av team på tvers av avdelingsgrenser for å identifisere og løse kvalitetsproblemer * Bruk av statistisk metode for å måle kvalitet og identifisere mulighet for forbedring * Bruk av proseshjelpemidler (eks. flytdiagram, "brainstorming") for å bedre effektiviteten i "teamet"
Fokus	Teknikker og prosedyrer								
Kundefokus	<ul style="list-style-type: none"> * Kunde- og brukerundersøkelser * Fokusgrupper * Utarbeiding av kvalitetsmål * Servicedeklarasjoner og leveringsavtaler 								
Kontinuerlig forbedring	<ul style="list-style-type: none"> * Teknikker for prosessanalyse * Problemløsning * Statistisk prosesskontroll * ISO-verktøy 								
Lagarbeid	<ul style="list-style-type: none"> * Metoder for organisasjonsutvikling * Gruppeprosesser * "Team"-arbeid 								

Figur 4.2 Modeller for kvalitetsledelse - ISO-standardisering og TKL.

De tre pilotprosjektene viser at kvalitetstiltak og –modeller kan brukes på svært ulike måter i kommunesektoren. Ås kommune preges av et sentralisert, standardisert, heldekkende kvalitetssystem med rom for lokale tilpasninger. Også Vestfold har et helhetlig kvalitetssystem som målsetting, men utviklingen foregår her gjennom utprøving i pilotprosjekter. Heimdal på sin side kjennetegnes av problemorientert, selektiv bruk av kvalitetselementer, uten at man har som målsetning å utvikle et helhetlig kvalitetssystem.

På bakgrunn av de prosjektene som hittil er gjennomført på feltet, har KS Forskning engasjert KPMG Consulting til å utarbeide idehefter til hjelp for kommunene i utvikling og gjennomføring av kvalitetsforbedrende tiltak. Arbeidet, som etter planen skal være sluttført i august 2000, tar sikte på å utvikle ”verktøy” til hjelp for kommunene på to områder:

- I valg og bruk av modeller og metoder for kvalitetsforbedring. Heftet (eller heftene) skal beskrive utvalgte metoder og modeller. I tillegg skal det gis oversikt over norske kommuners bruk av slike modeller og det skal gjennomføres analyse av erfaringer i bruk av TKL i kommunal virksomhet i inn- og utland. Videre skal heftene gi anbefalinger om valg og bruk av utvalgte modeller og metoder innenfor kommunal virksomhet.
- I utvikling og iverksetting av innbyggerorienterte servicetiltak. Heftet skal gi korte presentasjoner av gjennomførte tiltak i Norge, supplert med eksempler fra utlandet. Det skal videre analysere og konkretisere erfaringene fra disse eksemplene. Arbeidet skal samordnes med Kommunaldepartementets IKT-prosjekt.

4.3 Konkurransetsetting.

Kommunesektoren i Norge viser stor interesse for konkurransetsetting generelt og anbudskonkurranse spesielt. Det har derfor vært gjennomført flere forskningsprosjekter for å kartlegge erfaringer med dette virkemiddelet både i Norge og i våre naboland (Norden, 1997b, Norden, 1997a) og for å avklare utgangspunktet for bruk av konkurransetsetting og hvilke konsekvenser en kan forvente (Kjerstad og Kristiansen, 1996, Kjerstad, 1997b). Med utgangspunkt i forskningsrapportene er det utarbeidet et oppsummeringshefte i KS sin publikasjonsserie (Kjerstad, 1997a). I tillegg er det, med utgangspunkt i et tilsvarende dansk hefte, utarbeidet en egen veileder i konkurransetsetting som er utgitt i KS sin IDE-serie (KS og Norden, 1997). Det er også foretatt en gjennomgang av relevante juridiske aspekter (KS og BÅHR, 1999).

Hensikten med å benytte konkurranseutsetting i kommunal sammenheng er som regel et ønske om å fremme effektiv bruk av ressursene. Kommune-Norge er velkjent med dette spesielt i forbindelse med anleggsvirksomhet, men også innen visse typer tjenesteyting (kantinedrift, renhold, vask, trykkeri). I dag ser vi imidlertid en økende interesse for også å trekke inn konkurranseelementer også på andre områder, til eksempel innen barnehage-, helse-, pleie og omsorgssektorene.

Konkurranseutsetting er ikke synonymt med privatisering. Den kommunale vare- og tjenesteproduksjon kan utsettes for konkurranse på flere måter. Ved anbudskonkurranse brukes markedet aktivt slik at private aktører og eventuelt kommunale virksomheter, konkurrerer om oppdrag på en strukturert og oversiktlig måte. Et annet alternativ er å benytte markedstester eller annen tilgjengelig informasjon til å legge et mer indirekte effektiviseringspress på egne produksjonsenheter. Konkurranse kan også oppnås ved at kommunene gir brukerne kuponghefter svarende til et visst beløp, og lar dem selv få lov å bestemme hvor tjenestene skal kjøpes.

Selv i de tilfellene at anbudskonkurranse resulterer i utkontrahering er det aldri tale om at det offentlige gir slipp på alle leddene i tjenestekjeden. Det overordnede ansvaret for finansiering, kravspesifikasjoner, kontroll og oppfølging vil uansett påhvile den kommunale myndigheten. Tabell 4.1 viser ulike kombinasjoner av offentlig og privat ansvarsfordeling som kan bli utfallet av anbudskonkurranser. Her går spennvidden fra at kommunen beholder all virksomheten internt til at private aktører tar over ansvaret for hele leverandørrollen inkludert eierskap til produksjonsmidlene.

Utvidet bruk av anbudskonkurranser vil kunne utsette offentlige og frivillige leverandører av omsorgstjenester for konkurranse fra private selskaper med andre krav til avkastning og ledelse enn man er vant til. En slik utvikling innebærer en betydelig utfordring og vil trolig stille nye krav også til de frivillige og offentlige leverandørene. Dersom kommunene velger å systematisk anvende anbudskonkurranse, eventuelt forhandlinger, om tildeling av oppdrag, vil dette derfor kunne endre strukturen i omsorgsmarkedet. Både kommunale virksomheter og frivillige organisasjoner kan bli tvunget til å organisere driften etter forretningsmessige prinsipper som legger til rette for sammenlikninger og vurderinger mot kommersielle foretak.

Mye av kritikken mot konkurranseutsetting i offentlig sektor går nettopp på frykten for kommersialisering og at dette skal flytte oppmerksomheten bort fra kvalitet, og over på de forhold som kan måles i kroner og øre. Det er også bekymring for at private aktører skal "skumme fløten" av markedet og at det offentlige selv blir sittende tilbake med de tyngste oppgavene. Ved en slik utvikling kan en risikere at offentlige institu-

Tabell 4.1 Aktuelle utfall av anbudskonkurranse i kommunal virksomhet.

	Offentlig sektor bestiller, leverer og eier	Privat sektor er leverandør	Privat sektor er både leverandør og eier	Privat sektor eier produk- sjonsmidlene
Bestillerrollen				
Finansieringsansvar	Offentlig	Offentlig	Offentlig	Offentlig
Beslutnings- og ut- formingsansvar	Offentlig	Offentlig	Offentlig	Offentlig
Kontroll og opp- følgingsansvar	Offentlig	Offentlig	Offentlig	Offentlig
Leverandørrollen				
Arbeidsgiveransvar	Offentlig	Privat	Privat	Offentlig
Driftsansvar	Offentlig	Privat	Privat	Offentlig
Eierrollen				
Ansvar for produk- sjonsmidlene	Offentlig	Offentlig	Privat	Privat

sjoner fremstår som lite effektive fordi de tilsynelatende bruker mer ressurser per "produsert" tjenesteenhet enn de private aktørene. Omfattende utkontrahering vil i tillegg kunne tappe kommunene for viktig kompetanse og kan innebære betydelige omstillingskostnader for eksisterende organisasjon og stab.

Konkurranseutsetting er ingen trylleformel. Hensikten med å forske på temaet er nettopp å klargjøre når dette kan være hensiktsmessig og hvilke kriterier som da må være oppfylt. Selv om det i noen sammenhenger er dokumentert betydelige besparelser ved innføring av anbudsordninger, så er det åpenbart at gevinstmulighetene avhenger nært av hvor godt den kommunale virksomheten fungerer i utgangspunktet. Dessuten viser erfaringene - blant annet fra utkontrahering av eldreomsorg i utlandet - at vellykket konkurranseutsetting krever profesjonalitet så vel i planlegging som i oppfølging og vurdering av de tjenestene som leveres. Kommunene kan lett oppleve at egen kompetansemangel blir en viktig begrensning i mulighetene for å lykkes med utkontrahering eller konkurranseutsetting.

I (Kjerstad, 1997b) utpekes en rekke områder som interessante for videre forskning innen temaet. Noen av disse områdene er også aktuelle under andre avsnitt i denne rapporten:

1. Kontrakter som styringsvirkemiddel.

Her er det mange aktuelle forskningstema. En tilnærming er å kartlegge behovet for sanksjonsmuligheter i kontraktperioden og også undersøke hvordan dette er håndtert i faktiske kontrakter. Mikroøkonomisk basert kontrakts- og regulerings-teori kan gi nyttig innsikt i disse problemstillingene. Et annet forhold å belyse er

hvordan myndighetene kan ivaretar kvalitetsdimensjonen i kontraktene. Bør for eksempel avtalene ha innbakt faste måltall som kan evalueres eller bør en legge opp til brukerundersøkelser? En tredje problemstilling er om kontraktsstyring kan vitalisere det politiske arbeidet fordi administrasjonen tvinges til å konkretisere og formalisere informasjonsflyten omkring tjenesteproduksjonen. Et fjerde alternativ er å ta en mer antropologisk angrepsvinkel og studere hvordan selve forhandlings- og/eller anbudsprosessen gjennomføres. Spesielt nyttig vil det være å få en bredere forståelse av hva som er rimelig å forlange av innsyn i bedriftsinterne kostnadsforhold hos tilbyderne og hvordan slik informasjon kan anvendes i kontrolløyemed. Et femte punkt er om utstrakt bruk av anbudskonkurranse tvinger kommunene til å foreta endringer i den formelle organiseringen av egenregienheter. Hva er de beste administrative løsningene og hvordan kan organisasjonsformen innvirke på de politiske påvirkningsmulighetene?

2. Virkninger av kontraktsstyring. Også her er det mange problemstillinger å gripe fatt i, og som trolig best kan undersøkes ved case-studier.

- Et sentralt spørsmål er om det er mulig å anslå forventede kostnadsbesparelser ved konkurranseutsetting. Det er også ønskelig med en nærmere kartlegging av sammenhengen mellom kostnadsbesparelser og tjenestekvalitet. Et annet spørsmål er om konkurranseutsetting har systematiske konsekvenser for lønns- og arbeidsvilkårene for ansatte i de aktuelle tjenestene. Hvordan innvirker i såfall dette på sykefraværet og den alders- og utdanningsmessige sammensetningen av staben?
- Hva er mulig å avdekke om de dynamiske virkningene av konkurranseutsetting? På den ene siden er det her tale om politiske virkninger, til eksempel om oppslutningen om velferdsstaten vil påvirkes. På den annen side står det praktisk-økonomiske spørsmålet, om kommunen på sikt risikerer å bli "låst" til en leverandør. Faren er at man kan gå fra offentlig til privat monopol.
- Hvordan påvirkes "den tredje sektor" – de frivillige organisasjonene – av konkurranseutsetting. Vil disse organisasjonene kunne overleve i en konkurranse-situasjon med eksplisitte avkastningskrav?

3. Bestiller-utfører modellen – anbudsrunder kontra forhandlinger.

En interessant problemstilling å undersøke er hvordan valg av angrepsmåte påvirker resultatene langs dimensjonene kvalitet, produksjonseffektivitet og styringsmulighet. En sammenligning av erfaringer fra Malmø og Helsingborg, som anven-

der henholdsvis anbudsrunder og et forhandlingsopplegg, kan gi nyttig innsikt i disse spørsmålene.

4.4 Finansieringsform som virkemiddel – ”penger følger bruker”.

Offentlig tjenesteproduksjon kan finansieres på ulike vis. Derfor er det viktig med kunnskap om hvordan valget av finansieringsmåte innvirker på realøkonomiske forhold. Slike virkninger oppstår på den ene side ved at skatteyttere - for å redusere egne utlegg - endrer sin tilpasning med hensyn til arbeidsinnsats og formuesplasing. Dette medfører kostnader som gir et samfunnsøkonomisk effektivitetstap. På den annen side er det også slik at finansieringsmåten kan påvirke selve utførelsen av tjenesteproduksjonen. For kommunesektoren er denne siste problemstillingen spesielt interessant. Den reiser spørsmålet om hvorvidt finansieringsformen kan nyttes som virkemiddel for å oppnå kommunalpolitiske målsetninger. Den er også en advarsel om at uheldige finansieringsvalg kan ha utilsiktede negative konsekvenser.

Bruk av finansieringsform som insentivmekanisme i kommunal tjenesteproduksjon er behandlet i flere forskningsprosjekter. Spesielt er det sett på mulighetene for å benytte kupongsystemer, hvor ”pengene følger brukeren” (Askildsen og Holmås, 1999, Askildsen, 1999). Her blir litteraturstudier og oppstilling av en teoretisk begrepsramme kombinert med innhenting av erfaringer fra finansieringsordninger som er gjennomført i skole- og barnehagesektoren i Norge og andre land. I et annet prosjekt er det også foretatt en prinsipiell vurdering av spørsmålet om å overlate kommunene en større lokal beslutningsmyndighet i utformingen av skatte- og avgiftsopplegget (Sunnevåg og Schjelderup, 1997).

Prinsipielt er det tre egenskaper ved kupongsystemer som er spesielt interessante i styringsammenheng:

- Den første egenskapen knytter seg til fordelingspolitikken. Gjennom utformingen av tildelingsregler for kupongene kan en sikre seg at brukere av ulike kategorier får tilgang til en forhåndsvalgt mengde tjenestetilbud. Eksempelvis kan alle gis tilgang til samme tjenestenivå uavhengig av stand og stilling. Alternativt kan det skilles mellom grupper utfra konkrete behovsvurderinger.
- Den andre egenskapen har med valgfrihet å gjøre. Med kupongen i hånd kan brukeren i teorien selv velge hvilken tjenesteutførende enhet hun vil henvende seg til. En typisk intensjon i den sammenheng er at valgmuligheten skal virke utjevne på eventuelle systematiske skjevheter i kvalitetene på de tjenestene som tilbys ulike grupper i samfunnet. Til eksempel gir kupongen alle brukere den samme prinsipielle anledning til å søke opptak ved de beste skolene.

- Den tredje egenskapen dreier seg om konkurranseutsetting. Ved at brukerne får valgfrihet blir de tjenesteutførende enhetene utsatt for markedskrefter. Enhetene som fremhever seg positivt vil tiltrekke seg brukere, mens de upopulære enhetene risikerer liten pågang og får redusert sine inntekter tilsvarende.

De praktiske erfaringene med kupongsystemer indikerer at fordelingsegenskapene ikke helt svarer til forventningene. Ordningen har gitt positive effekter i enkelte byområder i USA, hvor elever fra særlig svakstilte sentrumsområder har kunnet søke seg til gode skoler i utkantene. Jevnt over er det imidlertid en klar tendens til at de populære enhetene utvikler rasjoneringsmekanismer som vedlikeholder eksisterende ulikheter. I mange tilfeller er det også sterke geografiske begrensninger i hvor langt den reelle valgfriheten rekker.

Valgfriheten som kupongordningene legger opp til er en positiv egenskap i seg selv. Den kan gi brukerne opplevelse av økt innflytelse på egen situasjon. På den annen side viser erfaringer fra forsøksordningene at den praktiske valgfriheten ikke alltid er like reell og at dette kan skape betydelig misnøye. Også i forhold til de potensielle effektivitetsgevinstene er det problematisk når valgene ikke er reelle. Dette er særlig fremtredende der lokalisering er en kritisk faktor, slik at produksjonsenhetene – til eksempel skolene – likevel ikke trenger å endre sin tilpasning. Etablering av velfungerende kupongordninger stiller derfor meget store krav ikke bare til utformingen av selve systemet, men også til at de innrettes mot problemer som dette virkemiddelet er egnet til å håndtere.

En spesiell utfordring ved kupongordninger er at man lett mister den sentrale kontrollen med aktivitetsnivået både generelt og i de enkelte produksjonsenhetene. Hvis alle som tilfredsstillende kriterier blir tildelt kuponger som gir rett til bestemte tjenester er det umulig å vite nøyaktig verken hvor mye av rettene som blir realisert eller hvor de "konsumeres". For fungerende systemer kan dette problemet delvis avhjelpes med erfaringstall.

Det er antatt at kupongsystemer kan være et aktuelt virkemiddel for å sikre likebehandling av offentlige og private tjenesteprodusenter ved konkurranseutsetting. I den grad ordningen virkelig påvirker produsentene vil den fremtvinge mer markedsorientering. Dette innebærer dels at tjenesteenhetene må bruke mer ressurser på markedsføring, men og at de sannsynligvis må bli mer lydhøre overfor brukernes ønsker. En annen virkning av markedsorientering er sterkere kostnadsfokus. Dette er ønskelig i den grad det fører til bedret ressursbruk, men har samtidig innebygd faren for at kvalitet ofres til fordel for besparelser. Kommuner som innfører kupongsystemer må derfor ventelig øke ressursinnsatsen på kontrolliden for å tilse at mini-

mumskravene til tjenestekvalitet overholdes. Samtidig må vi anta at sterk eksponering for kostnads konkurranse vil tvinge byråkratisk orienterte produksjonsenheter til betydelige organisasjonsomlegginger. Som følge av dette kan det bli kostnads-krevende å vende tilbake til den tidligere organiseringen, hvis et kupongeksperiment viser seg å fungere dårlig.

På bakgrunn av risikoelementene er forfatterne av forskningsrapporten for KS (Askildsen og Holmås, 1999) skeptiske til å innføre kupongfinansiering av tjenesteproduksjon i Norge. Skepsisen har også sammenheng med at denne finansieringsformen må være særlig lite egnet i Norge, hvor vi har store geografiske avstander og et relativt homogent tjenestenivå. Forfatterne foreslår at man heller bør prøve ordninger med rammefinansiering og desentralisert budsjettansvar. Dette alternativet gir bedre kontroll med den samlede produksjonen og ressursbruken. Samtidig mener man at den ønskede insentivstrukturen kan opprettholdes ved at produksjonsenheter selv får disponere over gevinsten fra de besparelser som måtte oppnås. Tabell 4.2 gir en stilisert sammenligning av antatte effekter av ulike finansieringsformer.

Tabell 4.2 Virkninger av ulike finansierings- og betalingssystem

	Kostnads-effektivitet	Produksjon: Omfang/kvalitet	Fordeling/ Tilgjengelighet	Bruker-medvirkning	Politisk styring
Rammefinansiering og desentralisert budsjettansvar	+	+	0	?	-
Stykkpris	+	+	0	0	?
Brukerbetaling	0	+	-	(+)	0
Kuponger	+	(+)	(+)	(+)	-

Kilde: (Askildsen og Holmås, 1999)

4.5 Eierstruktur og organisasjonsform.

Innenfor dette temaet har det vært gjennomført et prosjekt for å kartlegge og drøfte de utfordringer kommuner og fylkeskommuner møter som eiere av everk (ECON, 1998). Problemstillingene er sett spesielt i lys av de endringene i rammevilkår og konkurranseforhold som kraftsektoren har gjennomgått de senere årene. Nylig er det også igangsatt et prosjekt med en mye videre ramme på eierskap i kommunal sektor. Prosjektet skal utføres av ECON i samarbeid med Agenda og skal skissere aktuelle

nye organisasjons- og eierformer for norske kommuner og fylkeskommuner i lys av forventede økte krav til kvalitet og individtilpassede opplegg innen de enkelte tjenestesektorene. Som ledd i prosjektet er det planlagt 4-5 case-studier for å beskrive reguleringssystemer, endringsprosesser og konsekvenser av endringer.

Prosjektet som har sett på kommunene som eiere av everk, stilte følgende hovedspørsmål:

- I hvilken grad har kraftmarkedsreformen påvirket eierskap som virkemiddel for å nå kommunale energipolitiske mål?
- Hvordan bør kommunene og fylkeskommunene organisere og ivareta sitt eierskap i et mer konkurransepreget kraftmarked?

Prosjektrapporten gjør et tilbakeblikk på utviklingen i kraftsektoren og tar utgangspunkt i den tradisjonelle modellen hvor kraftforsyning ble ansett som et offentlig ansvar. Kommunene tok eierskap i everk fordi kontroll med utviklingen av disse ble ansett som et sentralt kommunalpolitisk virkemiddel, både i næringspolitikk, for sysselsetting, infrastruktur og for inntektsfordeling.

Reformene i kraftsektoren har svekket kommunenes muligheter for å bruke everkene politisk. Omleggingene krever *konkurranse mellom kraftleverandører* og legger sterke føringer på *prinsippene for regulering av nettvirksomheten*. Kommunenes åpning for å kontrollere prisene på kraft og fordelingstjenester er nesten eliminert. Lokal kontroll og regulering er derfor et langt mindre aktuelt motiv for eierskap i everk enn tidligere. Eierrollen blir i dag mer et spørsmål om økonomisk forvaltning av de verdier selskapene representerer.

Det har allerede funnet sted en rekke endringer i kraftsektoren som følge av reformene. Mange everk er omorganisert og flere steder har man gått sammen i større enheter. Noen kommunale verk er også blitt solgt til større kraftselskaper. Videre har en sett at utbetalingene fra everkene til eierne har økt vesentlig de senere årene.

Utfordringene ved eierskapet knyttes spesielt til tre forhold hvor eiernes valg er viktige for everkenes utviklingsmuligheter:

- Organisatorisk ramme. Dette angår for det første valget av *selskapsform*, hvor AS-organisering har vist seg særlig godt egnet til å takle kravene til handlingsdyktighet og omstillingsevne i konkurranseutsatt virksomhet. Dernest er det spørsmål om *selskapsstruktur*, hvor konsernorganisering kan være hensiktsmessig, særlig for større everk. For det tredje er det viktig hvordan *selskaps-*

organene utformes. For å redusere detaljstyring av verkene bør det bl.a. etableres klare ansvarsforhold mellom eierorganene (generalforsamling mm.), everksstyret og everket.

- Oppfølging av kapitalen. Uttak av utbytte må avpasses til everkenes soliditet, kapitalbehov og inntjeningsevne. For å redusere eksponeringen for årlige svingninger i overskuddet, kan eventuelt deler egenkapitalen konverteres til ansvarlige, rentebærende lån.
- Strategisk eierrolle. En strategisk eier har et langsiktig perspektiv og bidrar aktivt i strukturendringer som styrker everkets konkurransekraft. Eiere som ikke ser seg selv i en slik rolle bør kanskje vurdere hensiktsmessigheten i eierskapet. Kommunale eiere som handler riktig kan tilføre lokalsamfunnet ressurser gjennom økt verdiskaping i kraftsektoren.

4.6 Organisering og insentiver – mål og resultater.

Dette er det delområdet innenfor KS forskningssatsing, hvor det har vært flest aktiviteter. Formålet har vært å kartlegge sammenhenger mellom hvordan aktiviteter organiseres og hvordan de fungerer i forhold til formål og ressursinnsats. I lys av tjenestenes komplekse karakter, er det naturlig å lete etter organisasjonsmodeller som har innebygget insentivmekanismer som samtidig ivaretar både hensynet til tjenestenes kvalitet og effektiv ressursbruk. Rapportene fra studiene favner både dokumentasjon av forsøksprosjekter og praktiske råd om bruken av en del organisatoriske virkemidler.

Følgende resultater er oppnådd:

- Det er laget en oppsummering av ”**Best Value**”-arbeidet i Storbritannia med utgangspunkt i hvitboken til det britiske parlamentet. Det fremgår at opplegget er sterkt inspirert av prinsipper for bedriftsledelse og management, og det satses mye forsøksprosjekter slik at fremgangsrike enkeltkommuner skal kunne fungere som *veivisere* for andre. Oppsummeringen konkluderer imidlertid med at det er den overordnede målsettingen for programmet som er mest relevant for norske forhold. Hovedelementene i denne er: (i) *Sette befolkningen i fokus*; (ii) *Alle tjenester må tåle (og akseptere) løpende sammenligning med de beste private og offentlige leverandørene på området*; (iii) *Etablering av kontrollerbare, forpliktende standarder med hensyn til kostnad og kvalitet*.
- Metoder for såkalt **kvalitetsledelse** er dokumentert gjennom flere prosjekter som både beskriver metodene og gjengir erfaringer fra en del pilotprosjekter. Metodebeskrivelsene skiller mellom grunnleggende *kvalitetssikring* (eks. ISO-sertifi-

sering) og den bredere tilnærmingen som er representert i *total kvalitetsledelse (TKL)*. Anvendelse av TKL vil typisk innebærer at man først definerer klare mål for virksomheten - i form av noen hovedprinsipper - og på bakgrunn av disse formaliserer hensiktsmessige rutiner med hensyn til utførelse, kontroll og eventuell intervensjon. Erfaringene tilsier at bred aksept, samarbeid og entusiasme er kritiske forutsetninger for at TKL skal fungere i offentlig virksomhet. Disse ledelsesmodellenes røtter i kommersiell virksomhet medfører dessuten ofte behov for betydelige tilpasninger ("oversettelse") ved anvendelse i offentlig sektor.

- **Konkurransesetting** er behandlet i flere prosjekter, som viser at dette virkemiddelet kan anvendes i forskjellige tilpasninger og for ulike formål, og at det absolutt ikke er ensbetydende med privatisering. Den primære hensikten er vanligvis å bruke markedet som en aktiv kontrollinstans for å effektivisere tjenesteproduksjonen. Det er derfor vanlig at også kommunale avdelinger får delta i åpne anbudskonkurranser. Selv i de tilfeller at utkontrahering blir resultatet, er det aldri tale om at det offentlige gir slipp på alle leddene i tjenestekjeden. Overordnet ansvar for finansiering, kravspesifikasjoner, kontroll og oppfølging vil uansett påhvile den kommunale myndigheten. Den såkalte "*bestiller-utfører*"-modellen, gjør det dessuten mulig å anvende prinsippene for konkurransesetting på en noe mer indirekte måte.
- Aktiv bruk av finansieringsform som insentivmekanisme i offentlig tjenesteproduksjon er også utredet. Kupongsystemer, gjerne kalt "***penger følger bruker***" - er et slikt alternativ som tilstreber å trekke markedet inn som aktivt korrektiv i virksomheten. Løsningen gir brukerne økt frihet til selv å velge tjenesteyter, og tanken er at dette konkurranseelementet skal skjerpe tilbyderne med hensyn til kvalitet og service-innstilling. Samtidig gir kupongtildelingen prinsipielt god anledning til å ivareta ønskede fordelingshensyn. Praktiske forsøk har imidlertid vist at de tradisjonelle brukermønstrene i stor grad opprettholdes, dels på grunn av geografiske avstander og dels ved at det etableres nye rasjoneringsmekanismer som opprettholder "status quo". Metoden medfører også tilleggsutfordringer for myndighetene med hensyn til overvåking av tjenestekvalitet og aktivitetsnivå. Utrederne er derfor skeptiske til nytten av denne metoden i Norge, som både har store geografiske avstander og et relativt homogent tjenesteinvå. Som alternativ foreslås ordninger med rammefinansiering og desentralisert budsjettansvar.
- Det er gjennomført et prosjekt som har vurdert utfordringer for kommunene som eier av everk i kjølvannet av kraftreformen. Konklusjonen er at mange av de tidligere motivene for kommunalt eierskap er bortfalt, og at eierrollen i dag

primært er et spørsmål om forvaltning av de verdienne selskapene representerer. Opprettholdelse av eierskapet blir derfor i økende grad et spørsmål om hvorvidt kommunene ser seg skikket til å forvalte selskapene på en profesjonell måte.

4.7 Organisering og insentiver – dokumentasjon.

- Askildsen, Jan Erik (1999) *Effektivitet, ressursbruk og konkurranseutsetting i kommunesektoren - En gjennomgang av empiriske studier*, SNF R 4/99, Bergen
- Askildsen, Jan Erik og Tor Helge Holmås (1999) *Effektivitet og kvalitet i kommunal tjenesteyting: Erfaringer med ulike betalings- og finansieringsformer*, SNF R 29/99, Bergen
- ECON (1998) *Kommunene som eiere av everk - Kommersiell eller samfunnsmessig strategi*, ECON Økonomisk analyse v/Eivind Magnus - distribuert av Kommuneforlaget, Oslo
- Hauge, J., S. Opedal og T. Tønnesen (1995) *Kvalitetsforbedring i kommunal virksomhet - hvordan kan prosessen startes opp?*, Rogalandforskning RF-95/119, Stavanger
- Haugland, Sven A og Tore Hundsnes (1999) *Best value - En gjennomgang av parlamentsmeldingen Best Value, Storbritannia*, SNF - KS Bergen
- Kjerstad, Egil (1997a) *Konkurranseutsetting - har det noen hensikt? Noen erfaringer fra kommuner og fylkeskommuner i Norge og utlandet. (Oppsummeringshefte)*, Kommuneforlaget, Oslo.
- Kjerstad, Egil (1997b) *Konkurranseutsetting - noen sentrale temaer*, SNF R 7/97, Bergen
- Kjerstad, Egil, Martin Dræge og Grete Rusten (1999) *Er penger alt? Kvalitet, organisering og effektivitet i pleie og omsorgssektoren.*, SNF R 2/99, Bergen
- Kjerstad, Egil og Frode Kristiansen (1996) *Erfaringer med konkurranseutsetting av kommunal tjenesteproduksjon.*, SNF R 87/96, Bergen
- KS og Advokatfirma BAHN (1999) *Juss og konkurranseutsetting, Vilkår og virkninger for kommunale/fylkeskommunale oppgaver*, Kommuneforlaget, Oslo.
- KS og Studieselskapet Konkurranse i Norden (1997) *Konkurranseutsetting av kommunale/fylkeskommunale driftsoppgaver. Trinn for trinn*, Kommuneforlaget, Oslo.
- Nesheim, Torstein (1998) *Kvalitetsledelse som organisasjonsoppskrift: Analyse av tiltak i tre norske kommuner*, SNF R 37/98, Bergen

Nesheim, Torstein og Jarleiv Hauge (1997) *Kvalitetsledelse i norske kommuner: Begreper - Erfaringer - Verktøy*, Kommuneforlaget, Oslo.

Studieselskapet konkurranse i Norden (1997a) *Bruk av anbud og konkurranseutsetting innen kollektivtransport - erfaringer fra Sverige og Danmark*, Studieselskapet konkurranse i Norden

Studieselskapet konkurranse i Norden (1997b) *Konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester - erfaringer fra Sverige og Danmark*, Studieselskapet konkurranse i Norden

Sunnevåg, Kjell og Guttorm Schjelderup (1997) *En samfunnsøkonomisk vurdering av ulike finansieringsformer for kommunal virksomhet*, SNF R 11/97, Bergen

5. VEDLEGG - PÅGÅENDE PROSJEKTER.

Følgende prosjekter som også hører inn under FOU-satsingen, var ikke avsluttet da denne oversiktsfolderen ble laget (desember 2000):

- **Klientrettet samordning av sosialkontor, trygdekontor og arbeidskontor.**
Kommunene i Akershus ønsker å samordne og samlokalisere sosial, arbeid og trygd til beste for klientene. Kommunenes ulike samhandlingsgrep er kartlagt og danner grunnlag for det videre arbeidet.
- **Erfaringer med konkurranseutsetting og ”bestiller-utfører” modeller i norske kommuner, SNF**
Prosjektet skal undersøke status i norske kommuner i forhold til bruk av ulike modeller på linjen mellom kommunal drift og konkurranseutsetting til private. Det skal deretter foretas casestudier i 5-7 kommuner der erfaringene med dette, spesielt konkurranseutsetting og ”bestiller- utfører” modeller, skal analyseres.
- **Dokumentasjon av positive utviklingsprosesser, Nordlandsforskning og Ressurs-senteret for omsorgstjenester**
Prosjektet tar for seg 6 vellykkede prosjekter og analyserer seg fram til de faktorer som i hver enkelt tilfelle kan sies å ha medvirket til bred enighet om at prosjektet ble vellykket. Finnes det fellesnevnerne blant disse faktorene og hvordan kan man sikre seg at slik faktorer inntreffer?
- **Kvalitetsforbedringsmetoder med brukerfokus, KPMG i samarbeid med Rogalandsforskning**
Ulike typer kvalitetsforbedringsmodeller som etisk prosess, serviceerklæringer, balansert målstyring, prosessombygging og servicetorg skal analyseres. Det skal utvikles en ide-håndbok som kan gi råd og veiledning i forhold til de ulike metodenes bruksegenskaper. I samarbeid med Kommunedata skal det drives utviklingsarbeid i forhold til servicetorg i en kommune.
- **Pasientforløpsstudier – verktøy for analyse av kvalitet i helsetjenesten, SINTEF Unimed NIS**
Ved i ettertid å analysere pasientens gang gjennom systemet kan man si noe om kvaliteten på behandlingen. Det skal deretter utvikles indikatorer som kan brukes i kvalitetsforbedringsarbeidet.

- **Kommunepolitikk og skolen - en kunnskapsstatus, Nordlandsforskning i samarbeid med AFI**

Prosjektet skal gi en kunnskapsstatus på feltet – kvalitetsarbeid i skolen – ved å bruke tilgjengelige data å samle inn nye fra kommunene. For å videreutvikle kvalitet i skolen er det nødvendig å definere status og hva som påvirker kvalitet i skolen. Prosjektet skal finne ut hvor langt kommunen på sentralt nivå har kommet i forhold til dette og hva de trenger hjelp til for å komme videre.

- **Forvaltning av kommunal styringsinformasjon – IRF 2, Utviklingspartner**

Kommunenes Sentralforbund har i samarbeid med Hamar kommune og A/L Kommune-data gjennomført prosjektet "Forvaltning av kommunal styringsinformasjon" (IRF-1). Prosjektet har utviklet en modell for intern styring med styringsinformasjon på ulike nivåer som i Hamar kommune i første omgang er anvendt innen pleie- og omsorgssektoren. IRF 2 skal bygge videre på dette arbeidet i kommunene Hamar, Nes og Porsgrunn. Der skal man beskrive dagens tjeneste-produksjon/sluttprodukter, brukere og brukerbehov på teknisk sektor.

- **Nye organisasjons- og eieformer - hva er relevant for norske kommuner og fylkeskommuner, ECON og Agenda**

Hensikten er å forstå hva som er mulige drivkrefter i utviklingen av nye organisasjons- og eieformer i kommunal virksomhet. Hva er nåværende og fremtidige styrings-, regulerings- og incentivproblemer? Påvirker store endringer i organiseringen den politiske rollen for kommunepolitikerne? Er det tydelige sammenhenger mellom kommunens politiske mål og prioriteringer og de organisasjonsløsninger som velges? Hvilke konsekvenser har nye løsninger for den politiske rollen som lenke/ombud mellom innbyggerne og organisasjonen? Hvordan påvirkes effektiviteten, kommunens rolle som arbeidsgiver, politisk og administrativ styring?

- **Oppfatninger og realiteter – effektivitet i kommunal og privat verksemd - empiriske samanlikningar, Telemarksforskning i samarbeid med SNF**

Prosjektet skal følge opp en kartlegging, kunnskapsstatus og videreutvikling av analysemetode som SNF gjør. Det skal gjøres en barnehageundersøkelse som utvides både data- og metodemessig i forhold til gjennomførte analyser. For det andre vurderes en analyse av brannvern som sammenlikner det norske systemet der omtrent alle brannverntjenester er organisert av kommunene med det danske systemet hvor en stor andel av disse tjenestene er organisert av det private selskapet Falck. Det vurderes også å gjennomføre analyser innenfor områdene vedlikehold, drift og forvaltning av (kommunal) eiendom og bruk av totalentreprise i forbindelse med større kommunale utbyggingsprosjekter.