



# Evaluering av Kvalitetskommuneprogrammet

## Sammendrag



Samarbeidsrapport  
NIBR/NOVA/IRIS 2010

# Sammendrag

*Sissel Hovik, Inger Marie Stigen, Morten Blekesaune og Ståle Opedal*

## **Evaluering av Kvalitetskommuneprogrammet**

Samarbeidsrapport: NIBR/NOVA/IRIS 2010

Kvalitetskommuneprogrammet er et samarbeid mellom Kommunal- og regionaldepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet, KS og forhandlingssammenslutningene Akademikerne, LO-kommune, YS-kommune og UNIO. Programmet har som mål å bedre tjenestekvaliteten og redusere sykefraværet i kommunene. Programmet skal særlig fokusere på dialogen eller møtet mellom kommune og innbygger. Programmet har dessuten et eksplisitt fokus på å jobbe for å bedre kommunenes omdømme. Samarbeid og læring i nettverk er viktige arbeidsformer i programmet, både sentralt og lokalt. Det er en forutsetning om deltakelse både fra politikere, administrativ ledelse og representanter for ansatte i det lokale programarbeidet.

I denne rapporten presenteres resultatene fra en evaluering av programmet, gjennomført 2008 - 2009. Evalueringen bygger på spørreundersøkelser til prosjektlederne i kvalitetskommunene og til medlemmer av de lokale styringsgruppene og prosjektdeltakere i et utvalg av deltakerkommunene. Evalueringen bygger videre på intervjuer med medlemmer av administrativ styringsgruppe for programmet, intervjuer og dokumenter fra fire pilotkommuner, data om sykefravær fra KS' PAI-register, rapportering fra deltakerkommuner, programsekretariatets prosjektdatabase og programdokumenter.

### **Den sentrale programaktiviteten – spenning mellom sentralt og lokalt fokus**

Kvalitetskommuneprogrammet har hatt stor politisk oppmerksomhet, noe som gjenspeiler seg i sammensetningen av politisk kontaktmøte. Her møtes Kommunal- og regionalministeren, Statssekretærer fra de to andre departementene, KS' leder og de politiske (valgte) lederne i forhandlingssammenslutningene. Også administrativ styringsgruppe er sammensatt av administrativt ansatte på høgt nivå i organisasjonene (avdelingsdirektørnivå o.l.). Dette uttrykker den viktighet de ulike partene har lagt i programmet. Dette sentrale trepartsamarbeidet har bidratt til å skape bred legitimitet for programmet, som igjen har bidratt til å fremme bredt eierskap og bred involvering lokalt. Det har også bidratt til at flere aktører retter sin oppmerksomhet om og drøfter løsninger på viktige utfordringer for kommunal sektor, som for eksempel omdømme, kvalitet og sykefravær.

Det er opprettet et sentralt programsekretariat, som har arrangert samlinger for kommuner og prosjektledere puljevis, utarbeidet og organisert tilbud om kurs for deltakerkommunene, arrangert Kvalitetskommunekonferanser og generelt fulgt opp arbeidet i enkeltkommuner. Etter hvert har aktiviteten blitt mer rettet mot lokale nettverkssamlinger og arenaer for læring og dialog mellom deltakerkommunene, heller enn store samlinger, og foredrag og kursing fra eksterne. Dette er en utvikling som var etterspurt og som er blitt verdsatt av deltakerkommunene. Det tok også noe tid for programmet fikk en god oversikt over prosjektaktiviteten lokalt og fikk på plass verktøy for måling av kvalitet. Deltakerkommunene må selv bekoste sin deltakelse i programmet, ut over utgifter til å delta på samlinger, som dekkes sentralt.

Med den store politiske interessen for programmet er det heller ikke overraskende at det har vært utfordrende for programmet å kombinere ideen om stor lokal handlefrihet (bottom-up) og ønsket om sentral styring (top-down). Dette kommer klart til uttrykk gjennom et sterkt ønske om at mange kommuner skulle delta og et like sterkt ønske om at aktiviteten skulle utformes lokalt. Det tok tid å få avklart og gjennomdiskutert forståelsen av ulike programelementer. Det er ikke overraskende, og i den forbindelse er det en viktig forutsetning for å lykkes at partene tar seg den tid de trenger for å komme fram til en nødvendig felles forståelse av programmets mål og innhold. Utfordringen med å håndtere spenningen mellom sentralt og lokalt fokus er således håndtert gjennom diskusjoner i administrativ styringsgruppe.

Etter vår mening har imidlertid dette ”interne” fokuset i noen grad gått på bekostning av oppmerksomhet om kommunenes aktivitet og forutsetningene for at kommunene skal oppnå resultater. Et sterkere fokus på å få etablert lokale nettverk og utviklet gode prosjektoversikter og resultatindikatorer, kunne ha medført at målene på disse områdene hadde blitt realisert på et tidligere tidspunkt enn hva tilfellet var. Spenningen mellom sentralt og lokalt fokus har ikke uventet vært utfordrende for programsekretariatet.

### **Om organisering og aktivitet lokalt – vellykket samarbeid og stor bredde i tiltak**

Mange kommuner har sluttet seg til programmet. En er ikke langt unna målet om 200 kommuner.

Evalueringen viser at kommunene har fulgt oppfordringen om lokalt samarbeid mellom politikere, administrative ledere og ansatte og disses organisasjoner. Dette kommer særlig tydelig til uttrykk i sammensettingen av de overordnede styringsgruppene. Samarbeidet vurderes dessuten jevnt over som positivt og vellykket fra et flertall av de involverte. Også framdriften er aktørene rimelig godt fornøyd med. Når det gjelder involvering og eierskap har det vært noe mer utfordrende å sikre deltakelse og eierskap blant ansatte i førstelinjetjenesten og blant politikere enn blant ansatte på ledernivå og tillitsvalgte. For politikernes del skyldes dette ofte praktiske utfordringer i og med at de fleste er deltidspolitikere.

Prosjektlederne lokalt har selvsagt hatt en nøkkelrolle i det lokale arbeidet med programmet. Prosjektledernes tilknytning til kommunen og den påviste stabiliteten i denne rollen indikerer at de jevnt over har hatt gode forutsetninger for å lede prosjektene og at kommunene har funnet riktig person til stillingen. Relativt begrenset utskifting av prosjektleder indikerer også at eventuelle konflikter og støy rundt prosjektene har vært håndterbare.

Kvalitetskommunenes prosjektportefølje viser stor variasjon, både i bredde, innretning og organisatorisk innpakning. Det samme gjelder sammensettingen av de konkrete tiltakene. Tiltakene for kvalitetsforbedring favner ofte bredt (flere virksomheter og tjenester) og dypt (mange ulike tiltak). Et flertall av kommunene har dessuten gjennomført tiltak som retter seg mot flere dimensjoner eller nivåer i den såkalte kvalitetstrakten. Tyngdepunktet har likevel vært mot brukerne og tjenesteoverleveringen, både innenfor pleie- og omsorgssektoren og i oppvekstsektoren. Dette tyngdepunktet er dessuten blitt tydeligere utover i prosjektperioden, sannsynligvis som følge av at sekretariatet for programmet over tid har rettet et sterkere fokus på prosjekter som dreier seg om den brukeropplevde kvaliteten. Kvalitetskommuneprogrammets sentrale fokus har med andre ord påvirket innretningen av den lokale programaktiviteten.

Når det gjelder tiltakene for å redusere sykefravær indikerer evalueringen at aktiviteten innenfor programmet til en viss grad innebærer å forsterke tiltak og grep som ligger i avtalen om inkluderende arbeidsliv. Tiltakene favner imidlertid langt ut over tiltakene som ligger i IA-avtalen. Det typiske er at kvalitetskommunene kombinerer tiltak rettet mot ulike aspekter relatert til nærvær/fraværproblematikk. Kanskje er det nettopp her Kvalitetskommuneprogrammets spesifikke bidrag ligger.

Alt i alt viser våre og programsekretariatets undersøkelser av de involverte i kommunene er godt fornøyde både med organiseringen av programmet lokalt og tiltakene som er gjennomført så langt. En svært liten andel er misfornøyde. Desto lengre kommunen har deltatt i programmet, desto mer fornøyde er respondentene dessuten med hva kommunen har oppnådd. At mange av kvalitetskommuneprosjektene har vært knyttet opp mot kommunenes ordinære omstillingsarbeid har neppe vært en ulempe, heller enn styrke for programmet.

### **Resultater på kvalitet – vellykket metodikk og forsiktig optimisme**

Mye tyder på av kvalitetskommunene i mange tilfelle har lyktes i å bedre kvaliteten i møtet mellom tjenesteyter og bruker. De involverte i aktiviteten lokalt gir i gjennomsnitt en forsiktig positiv vurdering av hva kvalitetskommunene har oppnådd i forhold til tjenestekvalitet. Dette gjelder på tvers av sektorer og aspekter ved kvalitet som de er bedt om å vurdere. De som har deltatt lengst, dvs. de som representerer kvalitetskommunene fra pulje 1, opplever tydeligere positive effekter, enn de som kom med senere. Dvs. at der vi rimeligvis kan forvente tydelige resultater på nåværende tidspunkt, vurderes disse som klart positive.

Videre indikerer vår evaluering at kvalitetskommuneprogrammets metodikk er vellykket, i den mening at der en har lyktes å få til godt lokalt samarbeid og der en har involvert og/eller myndiggjort medarbeiderne i 1.linjetjenesten, så har en oppnådd mest i form av bedre kvalitet. Det vil si at der en har greid å engasjere bredt i kommunen, der mange ulike grupper har gått sammen for å utforme og utvikle kommunens programaktivitet, så er det større sannsynlighet for at en har lyktes å bedre kvaliteten i tjenestene.

Til sist finner vi en sammenheng mellom at kommunene legger hovedvekten av tiltak på adferdsdimensjonen og oppfatning av at kvaliteten har blitt bedre. Denne sammenhengen mellom innretningen på kvalitetsarbeidet og vurdering av resultater, antyder at et klart brukerfokus hva tiltak angår bidrar til kvalitetsforbedring.

Et flertall av de prosjektinvolverte opplever at de har oppnådd resultater i form av bedre kvalitet, men ikke at de har tatt enorme steg framover. Et mindretall opplever på sin side at de ikke har lyktes å bedre kvaliteten. Mangfoldet i programinnretning og aktivitet som vi finner i Kvalitetskommuneprogrammet gjør at denne observasjonen langt fra er overraskende. Det skulle bare mangle at et slikt utprøvende program også inneholder mindre vellykkede tiltak og grep.

### **Resultater på sykefraværet – moderat, men gunstig utvikling**

Sykefraværet ble analysert som endringer og nivå på fraværet i perioden 2006 til 2009 ved hjelp av registerdata fra KS (PAI). Analysene omfatter innsatskommuner samt puljene 1 til 3; pulje 4 kom for sent med til at endringer i fraværet kan fanges opp av registerdataene. Tre nivåer ble undersøkt: hele kommuner, virksomheter (sektorer) i kommunene og enheter innenfor virksomhetene. De aller fleste analysene ble vektet for antall ansatte i kommunene; ansatte vektet likt, kommunene vektet ulikt.

Kvalitetskommunene har hatt en gunstigere utvikling i sykefraværet enn andre norske kommuner. Dette skyldes at sykefraværet har økt i andre kommuner og i arbeidslivet ellers, mens det har vært stabilt i kvalitetskommunene. Det har også sammenheng med at kvalitetskommunene hadde høyere fravær til å begynne med. Men forskjellen har blitt redusert. Det er først og fremst pleie og omsorg som har redusert fraværet. Oppvekstsektoren har ikke klart å redusere fraværet, verken i barnehager, skoler eller SFO. Generelt er fraværet høyt i pleie og omsorg og lavt i skoleverket.

Det er ingen store forskjeller i resultatene mellom ulike typer tiltak som har blitt satt i verk for å redusere sykefraværet. Det ser likevel ut til at fysiske tiltak kan bidra til redusert fravær, selv om

effektstørrelsen er moderat. Fysiske tiltak synes å ha blitt satt i verk uavhengig av nivået på sykefraværet.

Også flere organisasjonsmessige trekk ved programmet lokalt viser empiriske sammenhenger med en gunstig utvikling i sykefraværet, når vi ser på hele kommunen og på enkelte tjenester. Analysene av sykefraværet gir således indikasjoner på noen forutsetninger som gjør det lettere å redusere sykefraværet. Det ser ut til at det er lettere å redusere fraværet hvis

- sentrale ledere gir klare signaler om at dette er viktig for kommunen
- samarbeidsklimaet er gunstig mellom ulike aktørgrupper i kommunen
- de ansatte trives og har gode ledere
- gjennom velegnede fysiske tiltak

### **Resultater på læring og omdømme – læringsinspirasjon og nyttige byggesteiner i omdømmearbeidet**

Kvalitetskommuneprogrammet er et omfattende samarbeidsprosjekt der utviklingsarbeid og forsøksvirksomhet skal gå sammen med iverksetting av tiltak for å sikre læring og bedret omdømme. Evalueringen viser at programmet har etablert møteplasser som har lagt til rette for dialog, erfaringsspredning og relasjonsbygging. De sentrale samlingene får gode skussmål, spesielt av deltakerkommunene fra de senere puljene (2 og 3). Omleggingen fra sentrale samlinger til lokale nettverk i 2008 ser ut til å ha vært vellykket. De lokale nettverkene har vært nyttige for prosjektarbeidet i kommunene, men det er usikkert om disse vil bli videreført etter programmets avslutning. I hovedsak får det sentrale programsekretariatet positiv tilbakemelding for sin innsats når det gjelder å legge til rette for læring.

Når det gjelder læring internt i kommunene har flere betingelser vært på plass for at slik læring skal finne sted. Samarbeidet mellom ansatte, ledere og tillitsvalgte er bedret som følge av Kvalitetskommuneprogrammet og det er i to tredjedeler av kommunene laget systemer for å samle inn erfaringer fra utviklingsarbeidet. Disse erfaringene er i stor grad blitt gjort tilgjengelige for politikerne og de ansatte.

Mer problematisk har det vært å utløse læringsprosesser basert på systematisk sammenligning fordi resultatene av tiltakene i en del tilfeller er vanskelig å måle. Tiltakenes overføringsverdi har vært preget av at mange av tiltakene er lokale og derfor ikke direkte overførbare. Programmets velfylte prosjektarkiv inneholder imidlertid tiltak som kan være nyttige som inspirasjonskilde for andre kommuner.

Når det gjelder Kvalitetskommuneprogrammets betydning for kommunenes omdømme, er konklusjonen at dette målet delvis er oppfylt, og at avviket mellom mål og resultatoppnåelse ser ut til å ha blitt mindre med tiden. De fleste kommunene betrakter innsatsen for å bedre tjenestekvaliteten, samarbeidsforholdene og arbeidsmiljøet som byggesteiner i omdømmearbeidet.

### **Kvalitetskommuneprogrammet – en bred dugnad for kommunal fornyelse**

Et bredt samarbeid både sentralt og lokalt er et særtrekk ved Kvalitetskommuneprogrammet. Det lokale programarbeidet har involvert bredt. Kommunenes politiske ledelse, den administrative ledelsen og ansattes tillitsvalgte er i de aller fleste tilfelle med i kommunale styringsgrupper, mens ledere og ansatte på virksomhetsnivå oftest er involvert i arbeidet med de enkelte delprosjekter. Mange ansatte i kommunenes 1.linje har for første gang deltatt i denne typen utviklingsarbeid.

Dette lokale samarbeidet synes i liten grad å omfatte brukerne av kommunale tjenester. Enkelte kan anse dette som en begrensning ved Kvalitetskommune-programmets arbeid med å bedre

kvaliteten i overleveringen av tjenester. Til kommunenes forsvar kan det anføres at det kan være fornuftig å først etablere et godt samarbeid mellom ulike grupper internt i kommunene. I så fall kan vi poengtere at det er en utfordring for det videre kommunale fornyelsesarbeidet å evne å trekke brukerne mer aktivt inn.

Kvalitetskommuneprogrammet har et klart bottom-up fokus, som har ført til at mange av de tiltak og grep som er gjennomført både for å bedre tjenestekvaliteten og å redusere sykefraværet er konkrete tiltak av begrenset rekkevidde, både i bredde og dybde. Aktiviteten innenfor Kvalitetskommuneprogrammet er summen av et mangfold av ulike og ofte relativt konkrete tiltak eller pakker av tiltak. Derfor er ikke programmet kjennetegnet av noen bestemte tiltak eller verktøy, og derfor er det også slik at det er umulig å konkludere med at bestemte tiltak eller verktøy gir bedre resultater enn andre. Hva som virker avhenger av den lokale situasjonen og av hvordan de ulike tiltak og verktøy er iverksatt.

På tross av et klart ”nedenfra og opp perspektiv” og stort mangfold i aktivitet og tiltak, og et stort antall deltakerkommuner, så har den lokale aktiviteten en tydelig retning: programmets innretning preger den lokale aktiviteten. De lokale prosjektene har fokus på kvalitet i overleveringen av tjenester og i å redusere sykefraværet, og lokalt samarbeid er en helt sentral arbeidsform. Programmets styrende organer og sekretariat har lyktes i å formidle de sentrale programelementene på en slik måte at de faktisk preger den lokale aktiviteten.

Kvalitetskommunene, i alle fall de fleste av dem og ikke minst de som har lyktes best, har invitert til et bredt samarbeid internt om utvikling og fornying av kommunal tjenesteyting. En bred involvering og et omfattende og vellykket samarbeid framstår som et viktig vilkår for å lykkes i å bedre måten tjenestene overleveres på, og for å lykkes i å redusere sykefraværet.

Kvalitetskommuneprogrammet bekrefter en mer generell lærdom om at det er nødvendig og viktig at nye ideer og tiltak må *tilpasses* lokale forhold for å være nyttige og effektive. Denne lærdommen uttrykker hva som i nyere faglitteratur betegnes som *pragmatisk institusjonalisme*. Denne tankemåten utfordrer den modernistiske oppfatningen, som bl.a. kjennetegner NPM, om at en kan utvikle oppskrifter eller verktøy for god organisering eller gode prosesser (for eksempel om hva som er god overlevering av tjenester) som er allment anvendbare og som kan overføres friksjonsfritt fra en kontekst (kommune) til en annen. Ut fra en mer pragmatisk og praktisk orientert posisjon som den pragmatiske institusjonalismen representerer blir den lokale oversettelsen (translasjonen) og den lokale tilpasningen ikke et uttrykk for at man ikke har lyktes, snarere tvert imot. Nettopp i sammenheng med en slik forståelse for verdien av lokal tilpasning blir bred dialog og refleksjon som vi har sett i Kvalitetskommuneprogrammet viktig.

Kvalitetskommuneprogrammet er langt fra å være et ”smilekurs”, og nettopp her ligger programmets sterkeste side. Det er ikke et program der ansatte eller ledere i kommunene er blitt lært en oppskrift som de skal følge. Det er et program som har invitert til samarbeid og refleksjon, og programmets styrke er at slik refleksjon vil kunne føre til internalisering av viktige verdier og holdninger som programmet står for. Dette har gitt Kvalitetskommuneprogrammet et svært mangfoldig og ofte konkret innhold, og der rekkevidden av de enkelte prosjekt er begrenset. Samtidig er det sannsynlig at involvering av mange aktører og internalisering av verdier har potensial for å skape langsiktige og vedvarende virkninger av større rekkevidde enn det en kan forvente å oppnå gjennom utprøvinger av bestemte oppskrifter på løsninger.