



Nätverk för effektivare kommuner

– ett norskt benchmarkingprojekt

Maj 2006

**Ingegerd Berggren
Anders Norrlid**

INNEHÅLL

NÄTVERK FÖR EFFEKTIVARE KOMMUNER – ETT NORSKT BENCHMARKINGPROJEKT	3
1 NÄTVERK FÖR EFFEKTIVARE KOMMUNER	3
1.1 HELA KOMMUNEN ÄR BETYDELSEFULL	3
1.2 YTTRE EFFEKTIVITET BEAKTAS	4
1.3 ATT LÄRA AV ANDRA – BENCHMARKING	4
2 KOMMUNENETTVERK FOR FORNYELSE OG EFFEKTIVISERING. 6	
2.1 BAKGRUND OCH FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR PROJEKTET	6
2.2 FÖRHÅLLNINGSSÄTT	7
2.2.1 <i>Nätverket som arena för lärande</i>	7
2.2.2 <i>Effektivitet i kommunala tjänster</i>	7
2.3 PROCESSBESKRIVNING FÖR EFFEKTIVISERINGSNÄTVERKEN	9
2.3.1 <i>Nätverkens sammansättning</i>	10
2.3.2 <i>Kartläggningsfasen</i>	10
2.4 RESULTAT AV NÄTVERKSARBETET	14
2.5 VIKTIGA FAKTORER FÖR FRAMGÅNG	16
2.6 VERKSAMHET EFTER PROJEKTETS SLUT	17
2.7 SAMMANFATTNING	17
3 ATT TÄNKA PÅ INFÖR ETT SVENSKT BENCHMARKINGPROJEKT	19
BILAGA: KVALITETSINDIKATORER INOM DE NORSKA EFFEKTIVISERINGSNÄTVERKEN.....	21

Nätverk för effektivare kommuner – ett norskt benchmarkingprojekt

Ett av de förslag som framfördes i betänkandet från Rådet för kommunala analyser och jämförelser avsåg ett nationellt benchmarkingprojekt med syfte att öka produktivitet och effektivitet i kommuner och landsting. I denna promemoria vill vi utveckla tankarna kring ett sådant projekt och redovisa resultaten av RKA:s benchmarking i frågan – att lära av hur man i Norge har arbetat med ”kommunenettverk for fornyelse og effektivisering”.

1 Nätverk för effektivare kommuner

Nätverk för effektivare kommuner – är inte det en alltför provokativ rubrik? Det kanske kan uppfattas så eftersom man i den svenska debatten ofta har uppfattat termer som produktivitet, effektivitet och effektivisering som liktydande med besparingar och neddragningar, åtminstone när det gäller den kommunala verksamheten. Det är därför viktigt att slå fast att effektivare kommuner inte betyder att resurserna för verksamheterna ska skäras ned, utan helt enkelt att alla resurser ska användas på bästa möjliga sätt.

Vi vet också att större och fler krav kommer att ställas på den verksamhet kommuner och landsting ansvarar för och som vi alla finansierar med skatter och avgifter. Kraven på allt vad denna service ska omfatta ökar, ofta i takt med ny teknik och teknisk utveckling och större möjligheter att utföra olika tjänster t.ex. inom hälso- och sjukvården, stöd och service till funktionshindrade personer och äldreomsorgen. Kraven blir också fler i den bemärkelsen att fler personer kommer i sådana situationer att de blir beroende av välfärdstjänster, främst inom vård- och omsorgsområdet. En effektiv kommun organiserar sin verksamhet så att den kommunala servicen fungerar så bra som möjligt för medborgare, brukare och personal.

1.1 Hela kommunen är betydelsefull

Helhetsperspektivet, eller vad man också kan kalla för ett tvärsektorielt perspektiv, på de kommunala verksamheterna är viktigt. En kommun kan vara mycket effektiv i sin drift av en verksamhet, men inte i andra. Det finns också exempel på hur neddragningar av kostnader för en viss verksamhet ger större kostnader för en annan verksamhet, eller medför en stor personalomsättning som i sin tur ger högre kostnader.

En effektiv kommun måste således kunna fördela tillgängliga resurser över alla de områden som kommunen ansvarar för på ett sätt som svarar mot satta mål och

tillfredsställer invånarnas krav. En kommun kan inte, till skillnad mot näringslivets organisationer, specialisera sig på en enda verksamhet. Det är t.ex. inte möjligt att satsa på att vara världsbäst på just utbildning och strunta i annan verksamhet som kommunen ansvarar för.

1.2 Yttre effektivitet beaktas

En effektiv kommun fokuserar frågor om den yttre effektiviteten mer än den inre effektiviteten. Med yttre effektivitet menas vanligen relationen mellan resultatet av en verksamhet och målet för verksamheten, dvs. om man lyckas med det som uppges vara meningen med verksamheten. Vid en jämförelse mellan olika verksamheter är därmed den mest effektiv som bedriver den mest ändamålsenliga verksamheten.¹ Man kan också uttrycka det så som att yttre effektivitet handlar om att göra rätt saker – inre effektivitet handlar om att göra saker på rätt sätt. Den inre effektiviteten beskriver således relationen mellan input och output, eller i det här sammanhanget relationen mellan satsade resurser och tillhandahållna tjänster. Den inre effektiviteten benämns ofta produktivitet.

En kommuns strävan att uppnå en hög yttre effektivitet för med nödvändighet med sig en ständig uppföljning och värdering av vad som faktiskt utförs i de verksamheter för vilka kommunen ansvarar, likaväl som en dialog med kommuninvånarna om vad som är viktiga och önskade verksamheter.

1.3 Att lära av andra – benchmarking

I uppföljningen och värderingen av vad kommunen åstadkommer finns mycket att hämta från "hur andra kommuner gör". Man träffar andra kommuner och diskuterar de frågor som man finner lämpliga att gå genom med just den kommunen. Det finns ett flertal exempel på sådana nätverk, mer eller mindre permanenta, som ofta fokuserar ett speciellt område, t.ex. äldreomsorgen, grundskolan etc. Som exempel på mer institutionaliserat jämförelsearbete kan nämnas Göteborgsregionen (GR) och Södertörns-kommunerna samt SKL:s arbete med Jämförande kvalitetsnätverk² på kommunsidan. På landstingssidan kan NYSAM nämnas. Det finns också ett flertal olika metoder för hur man ska få ut så mycket som möjligt av sådant arbete, de flesta av dem utvecklade inom näringslivet.

Benchmarking är en metod som grundar sig på att se och lära av andra genom att systematiskt jämföra sig med dem som är bäst eller ledande inom det område som

¹ Se vidare Förutsättningar för effektivitet i kommuner och landsting – en kombination av flera perspektiv. Björn Broström och Gustav Kastberg i Mått på välfärdens tjänster. En antologi om produktivitet och effektivitet i kommunala verksamheter. Expertgruppen för studier i samhällsekonomi 2006:2

² Jämförande kvalitetsnätverk. Metoder och erfarenheter i kvalitetsarbete. Nr 4. Svenska Kommunförbundet 2001.

man vill förbättra och utveckla. Det som skiljer benchmarking från andra jämförelser är det mera systematiska angreppssättet och de upprepade mätningarna/analyserna i kombination med en mer uttalad förändringsambition³.

Benchlearning är en utveckling av benchmarking-metoderna där man mer uttalat lär sig av andras erfarenheter och val av partner för benchmarkingen inte endast avser de som är ledande inom området. De medverkande kan också ha "egna mål" för vad de vill uppnå med de aktuella verksamheterna, det vill säga vad som är ett centralt mål för verksamheten vid ett visst tillfälle i en kommun behöver inte vara detsamma som i en annan.

I Rådets för kommunala analyser och jämförelser betänkande⁴ föreslås att "Ett benchmarkingprojekt genomförs i samverkan mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting med syftet att via systematisk benchmarking öka produktivitet och effektivitet i kommuner och landsting. Projektet beräknas pågå under tre år och omfatta samtliga kommuner och landsting." Kommittén pekar också på de erfarenheter som man gjort i Norge med ett systematiserat benchmarkingarbete bland kommunerna.

Som en av utgångspunkterna för ett nationellt benchmarkingprojekt har Rådet för främjande av kommunala analyser nu gått över gränsen till Norge i jakten på lärrika erfarenheter inom området.

³ SOU 2001:75 Hur man med nyckeltal bättre kan analysera och jämföra kommunal verksamhet.

⁴ SOU 2005:110 Jämförelsevis. Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting.

2 Kommunenetverk for fornyelse og effektivisering

2.1 Bakgrund och förutsättningar för projektet

Hösten 2000 kom Kommunenes Sentralförbund (KS), Arbeids- og administrasjondepartementet (AAD) och Kommun- og regionaldepartementet (KRD) överens om att dra igång ett stort benchmarkingprojekt i kommunsektorn. Projektets mål var att

- bidra till kvalitetsförbättringar i de deltagande kommunernas tjänsteutbud
- främja effektivitetsutvecklingen i de deltagande kommunerna
- ta fram nationella indikatorer för kvalitets- och effektivitetsutveckling i kommunsektorn.

Under 2001 genomförde man ett pilotprojekt tillsammans med en grupp på 8 kommuner, i vilket man utvecklade en metod för benchmarking som sedan användes och vidareutvecklades i det landsomfattande projektet 2002-2004.

Projektet samfinansierades mellan parterna men staten stod för huvuddelen av finansieringen. Utgifterna uppgick 2002-2004 till:

2002	2003	2004
5,8 mkr	8,1 mkr	12,3 mkr

Staten och KS ingick i projektets styrgrupp, men KS drev själva projektet. På KS arbetade en projektledare och en person med analyskompetens med projektet, och man knöt till sig ett antal ”nätverksledare” som fungerade som processledare i de nätverk som drogs igång.

Huvuddelen av metodutvecklingsarbetet har utförts av KS i samarbete med kommunerna i pilotnätverket, men vid utvecklingen av det kvalitetsverktyg som används vid kvalitetskartläggningen anlätades en forskare på Sørtrønnlags högskola. Representanter för Norges motsvarighet till de svenska s.k. sektorsmyndigheterna har i vissa sammanhang medverkat som resurspersoner, och har också beretts möjlighet att närvara som observatörer under nätverksarbetet. Man uppger också att man dragit nytta av erfarenheter från de Jämförande kvalitetsnätverk som Sveriges kommuner och landsting har organiserat sedan 1999.

2.2 Förhållningssätt⁵

2.2.1 Nätverket som arena för lärande

Ett centralt begrepp i de norska effektiviseringsnätverken är nätverket som en arena för lärande. Benchmarking i betydelsen att jämföra sig med andra har ur ett kommunledningsperspektiv ett begränsat värde i sig själv. Att veta hur man ligger till – att känna till sin position – är naturligtvis intressant i någon allmän mening, men först när man tränger djupare in i varför man själv och andra har de positioner man har kan man hitta vägar till förbättring. Genom förståelse av vad som kan göras hur och på vilket sätt detta påverkar kostnader och kvalitet, vidgas kommunens perspektiv och rationellare beslut kan fattas. När benchmarking övergår i aktivt lärande uppstår ett kraftfullt verktyg för verksamhetsutveckling.

Lärandet i ett nätverk är inte begränsat till det som kan läras av andra kommuner i nätverket, utan omfattar också de verktyg för bedömning och utveckling av kvalitet som KS erbjuder deltagande kommuner. Ett exempel kan tas ifrån de kvalitetskartläggningar som deltagande kommuner utför, där en indikator för objektiv (observerbar i en objektiv mening) kvalitet är svaret på frågan ”Har kommunen ett verktyg för utvärdering av brukarnas bedömning av tjänsten?”. När objektiv (observerbar) kvalitet mäts som närvaro eller frånvaro av mätinstrument för subjektiv kvalitet (brukarens upplevda kvalitet), stimuleras kommunen att undersöka vad brukarna tycker. Detta kan leda till förändring i tjänstens inriktning eller utförande för att uppnå nöjdare brukare och bättre kvalitet. I förlängningen kan detta leda till en ökad legitimitet för hela den kommunala verksamheten.

2.2.2 Effektivitet i kommunala tjänster

Effektivitetsbegreppet kan användas på många olika sätt. I effektiviseringsnätverken utgår man från en modell där effektivitet i idealfallet bedöms utifrån fyra aspekter:

- Går resurserna till rätt målgrupper (prioritering)
- Får de som behöver tjänsten tillgång till den (har man en rimlig täckningsgrad)?
- Produceras tjänsterna på ett kostnadseffektivt sätt?
- Är kvaliteten god?

För att den offentliga verksamheten skall kunna sägas vara effektiv gäller det att resurserna fördelas på ett rimligt sätt mellan olika målgrupper – att de övergripande prioriteringarna är riktiga. För enskilda tjänster gäller att rätt personer skall få tillgång till lagom mycket av servicen, som skall ha en i förhållande till kostnaderna god kvalitet.

⁵ Huvudsaklig källa avsnitt 3 i *Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering. Slutrapport fra prosjektet 2002-2004.*

När effektivitetsmodellen skall operationaliseras kan de mått som används klassificeras enligt följande:

Storhet	att	Exempel	Datakälla
Resursinsats	uppskatta	Kostnad per tjänst, styckkostnad	KOSTRA
Täckningsgrad		Andel av målgruppen som får tjänsten	KOSTRA
Objektiv kvalitet		Handläggningstider, betyg, anmälningar	KOSTRA, egen kvalitetsundersökning
Subjektiv kvalitet		Brukarnas upplevda kvalitet	Egen brukarundersökning

Kostnaden per utförd tjänst eller styckkostnaden visar hur mycket resurser som brukarna av en viss tjänst åtnjuter. Detta kan indikera hur prioriterad målgruppen är jämfört med andra målgrupper.⁶

Täckningsgraden visar hur stor andel av den potentiella målgruppen som får tillgång till en tjänst. För täckningsgraden finns ibland tydliga mål att stämma av mot, exempelvis skall alla barn gå i grundskola. När tydliga mål för täckningsgraden saknas blir jämförelse med andra kommuner central – skiljer sig den egna kommunen starkt från andra kommuner bör man undersöka om man gör olika bedömningar vid samma hjälpbehov, eller om det är skillnader i underliggande hjälpbehov som är orsaken. Ett exempel där skillnaderna mellan kommuner kan vara stora är vid tilldelning av hemtjänst. Täckningsgraden blir utgångspunkt för en diskussion om och bedömning av huruvida tjänsten erbjuds dem som bäst behöver den.

Kvaliteten, slutligen, är central vid en verklig effektivitetsbedömning. Även om en tjänst produceras till ett lågt pris kan kostnadseffektiviteten i själva fallet vara låg, om brukarna får en tjänst av mycket låg kvalitet. Kvalitetsbedömningar är därför en central del av nätverksarbetet. Om kostnad per tjänst och täckningsgrad är relativt lätta att mäta, så är kvaliteten mer komplicerad. Man har i effektiviseringsnätverken strävat efter att beskriva kvaliteten i varje tjänst efter en enhetlig kvalitetsmodell.

Att bedöma kvalitet

Kvalitet bedöms i nätverksarbetet efter kvalitetsdimensionerna resultat, process och struktur. Resultatkvalitet för en tjänst är om de mål som satts upp för verksamheten uppnås. Processkvalitet avser om den process som följs vid utförandet av tjänsten uppfyller rimliga krav. Strukturkvalitet slutligen är kvaliteten i de verktyg som används för att utföra tjänsten. Exempel inom de tre kvalitetsdimensionerna är:

⁶ Styckkostnad tolkas ibland också som kostnadseffektivitet, vilket är tveksamt eftersom en effektivitetsbedömning också måste involvera kvaliteten för tjänsten.

1. Resultatet
 - a. utfall för brukarna
 - b. trivsel
2. Processen
 - a. brukarmedverkan
 - b. respektfull behandling
 - c. pålitlighet
3. Strukturen
 - a. tillgänglighet
 - b. information
 - c. fysisk miljö
 - d. samordning
 - e. personalens kompetens

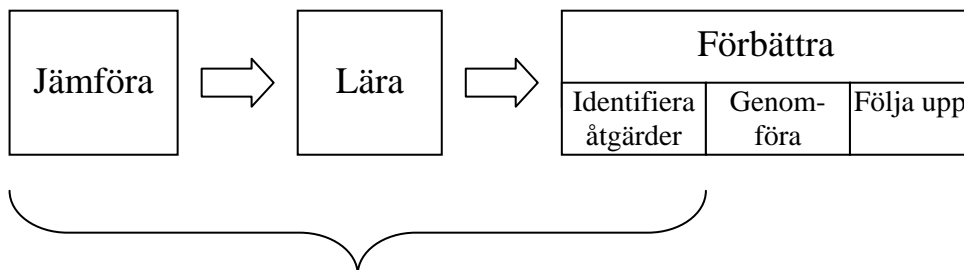
Kvalitetsdimensionerna kan belysas både med hjälp av objektiva, observerbara indikatorer, och med hjälp av resultat från brukarundersökningar. Vare sig objektiva eller subjektiva kriterier används är det viktigt att vara försiktig vid tolkningen av dem – det är t.ex. inte säkert att missnöjda brukare av tvångsvård indikerar kvalitetsproblem.

2.3 Processbeskrivning för effektiviseringsnätverken⁷

Det effektiviseringsarbete som eftersträvas genom effektiviseringsnätverken kan schematiskt delas in i två övergripande processteg. I *kartläggningsfasen* tar man fram ett material för jämförelser mellan kommunerna i nätverket, analyserar vad som ligger bakom de skillnader som finns och försöker lyfta fram de goda exemplen. Kartläggningsfasen pågår vanligen 9-12 månader, och när den är klar börjar *implementeringsfasen*, där kommunerna tar fram förslag på och genomför åtgärder för de områden där kartläggningen pekat på brister. I kartläggningsfasen arbetar man efter en standardiserad metod för arbete i nätverk, men när det kommer till implementeringen så bestäms det i respektive nätverk om man skall fortsätta att arbeta tillsammans eller om varje kommun skall gå vidare på egen hand.

⁷ Källor: Projektets slutrapport (se not 5), *Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering. Rapport etter fase 1 for nettverk etablert i 2002*, Oslo 2003, och information erhållen vid studiebesök på KS i februari 2006.

Effektiviseringsnätverkens arbetsområde



Standardmetod i effektiviseringsnätverken

Genomgående riktar man sig i arbetet till tjänstemannanivån – nätverksarbetet anses inte vara en fråga för politiker utan för de tjänstemän som är satta att förvalta politikernas beslut. Det är tjänstemän som är ansvariga för verksamheternas utveckling och har bäst kännedom om de förhållanden som ligger bakom de nyckeltal som används för jämförelserna.

2.3.1 Nätverkens sammansättning

Då projektet drogs igång i stor skala skickade KS ut en inbjudan till alla norska kommuner. De som var intresserade av att delta anmälde sig och talade också om vilka tjänster man ville arbeta med. Det fanns ingen enhetlig strategi för att sätta samman nätverk, utan indelningen skedde efter kommunernas önskemål om särskilda samarbetskommuner, efter geografisk belägenhet, eller efter kommunstorlek. Det har förekommit nätverk med 4-11 kommuner, men man rekommenderar nu 5-7 kommuner per nätverk för att få ett väl fungerande arbete.

2.3.2 Kartläggningsfasen

Kartläggningen utförs i flera steg. Man börjar med ett uppstartsmöte till vilket nätverksledaren bjuder in representanter från de deltagande kommunerna för att gå igenom metoden och gemensamt bestämma vilka verksamhetsområden/tjänster som skall tas upp. Därefter vidtar kommunvis kvalitetskartläggning av respektive tjänst, ett arbete som syftar till att ge en för nätverket enhetlig beskrivning av objektiv och subjektiv kvalitet i kommunerna. Slutligen skrivs en slutrapport i vilken resultaten från kartläggningen presenteras.

Nätverkets uppstartsmöte

Till uppstartsmötet kallas kommundirektören och representanter för ledningsgruppen i respektive kommun. Man eftersträvar alltså att få med de högsta ansvariga tjänstemännen på detta möte. Nätverksledaren går igenom metodiken så att alla får klart för sig hur man arbetar – *förankring* av metoden på hög nivå i den kommunala förvaltningen framhålls som mycket viktigt. Centrala nyckeltal som beskriver behov, prioriteringar och ekonomi i de deltagande



kommunerna går igenom. Man beslutar också vilka tjänster man skall arbeta med i nätverket. Varje nätverk måste arbeta med minst två verksamhetsområden/tjänster. Våren 2006 erbjuds nätverksarbete inom följande områden:

grundskola
förskola
hemtjänst
sjukhem/ålderdomshem
socialtjänst
barnskydd
byggfrågor

Uppstartsmötet är vanligtvis ett halvdagsmöte.

Första mötet för respektive tjänst

Nätverksledaren kallar till ett första möte för tjänstemän inom den aktuella tjänsten, ofta ett endagsmöte. Till mötet bjuds förvaltningschefen för den aktuella tjänsten, och ofta tar han/hon med sig en eller flera medarbetare, exempelvis verksamhetschefer. Vanligtvis kommer 4-5 personer från varje kommun på dessa möten.

Som en utgångspunkt för kartläggningen skickar nätverksledaren i god tid före mötet ut en sammanställning av nyckeltal från KOSTRA⁸ för tjänsten. Nyckeltalen och ett antal standardiserade diagram tillhandahålls av projektet centralt, och nätverksledaren ställer samman ett dokument där nyckeltal för varje kommun presenteras, och lyfter fram frågor de väcker.

Varje kommuns representanter får inför mötet i uppdrag att förbereda en redogörelse kring sina egna resultat, och också att kommentera konkreta frågor som nätverksledaren ställer till respektive kommun utifrån nyckeltalen. Kommunerna ombeds också att lyfta fram områden som man är bra på och något där man känner att man är svagare.

Presentationerna följs av diskussioner och frågor. Därefter vidtar grupparbeten – i mindre grupper diskuteras vad som kan vara orsak till de skillnader i resultat som observeras, om skillnaderna kan förklaras av medvetna val och prioriteringar, och vad man skulle kunna bli bättre på.

Sluligen planlägger man den kvalitetskartläggning som varje kommun skall företa.

⁸ KOSTRA står för KOMmune-STat-RApportering, och är ett system för inrapportering av statistik från kommunerna till staten. Ca. 1100 indikatorer rapporteras in till KOSTRA, och används av olika myndigheter och av kommunerna själva. Indikatorerna i KOSTRA finns tillgängliga på internet på <http://odin.dep.no/krd/norsk/kommune/kostra/>.

Kommunvis kvalitetskartlegging

Kvalitetskartleggingen baseras på två typer av nyckeltal. Dels anvender man indikatorer som redan finns tilgjengelige og som tilhøndehøldes av projektet, dels tar varje nätverk fram egne indikatorer. Flertallet kvalitetsindikatorer tas fram i den egne kartleggingen. Ett antal indikatorer for objektiv og subjektiv kvalitet i dimensionerna resultat-, process- og strukturkvalitet foreslås av projektet, men varje nätverk kan komplettere eller helt ersätta de standardiserte indikatorerna med egne om man så vill.

För de indikatorer som kommunerna själva skall ta fram tillhandahåller projektet numera ett webbaserat verktyg med formulär som kan fyllas i online och skickas in till en särskild databas. Formulären omfattar både mått på objektiv kvalitet som kommunen kan ställa samman på egen hand, og brukarundersøkingar där brukare og/eller anhøriga till brukare får bedøma tjenstens kvalitet utifrån ulike kvalitetsdimensioner. För brukarundersøkingar finns metodanvisninger med rekommendationer for hur insamlingen bør gå till og vilka krav sekretesslagstiftningen ställer. Vid brukarundersøkingar ställer man vanligvis ett 20-tal spørsmål, og svarene på dessa vègs sedan samman till ett mindre antal indikatorer for de ulike kvalitetsdimensionerna. Som ett eksempel presenteres de sentrale indikatorerna inom skolans område nedan:

Kvalitetsindikatorer for grunnskolan

Brukertilfredshet foreldre	Målt (objektiv) kvalitet	KOSTRA
Trivsel	Gjennomsnittskarakter	Utgifter pr. elev
Brukermedvirkning	Tilstedeværelse elever i % mellomtrinn	Undervisningsmaterieil
Respektfull behandling	Tilstedeværelse elever i % ungdomstrinn	Årsverk pr. elev
Tilgjengelighet	Andel lærere med godkjent utdanning i % barnetrinn	
Informasjon	Andel lærere med godkjent utdanning i % ungdomstrinn	
Fysisk læringsmiljø	Eksamen norsk	
Helhetlig vurdering	Eksamen engelsk	
Gjennomsnittlig tilfredshet foreldre	Eksamen matematikk	
	Elevsamtaler pr. elev mellomtrinn	
	Elevsamtaler pr. elev ungdomstrinn	

Sammanstillingen omfattar alltså indikatorer for brukarnas (här föräldrarnas) värdering av tjensten – den subjektiva kvaliteten – og for objektiv kvalitet ("målt

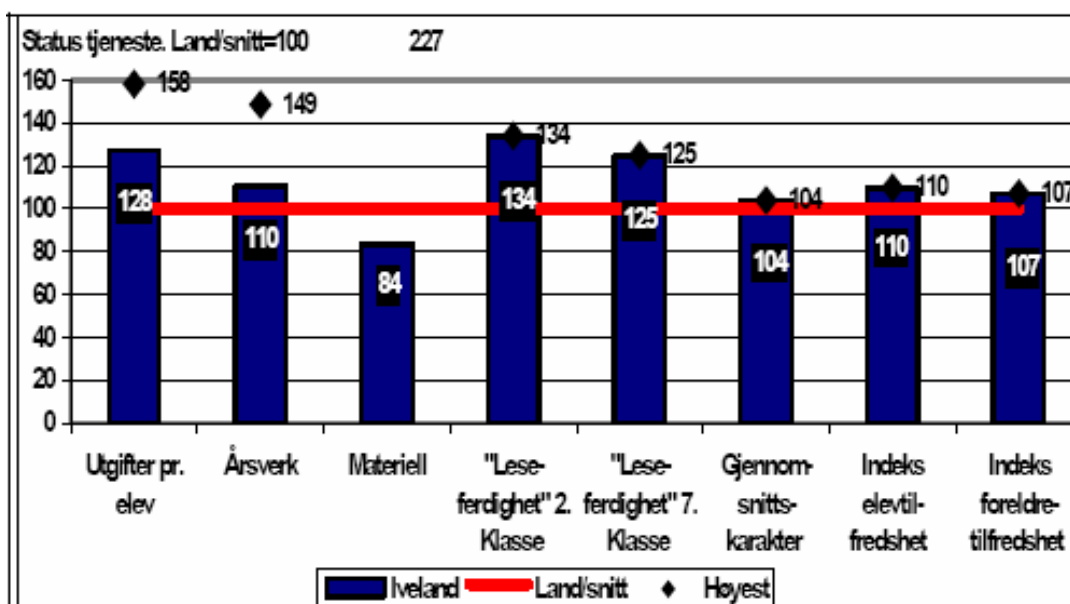
kvalitet”). Ett fåtal indikatorer hämtas från KOSTRA, men merparten härrör som synes från den kommunvisa kvalitetskartläggningen.⁹

Tiden för de kommunvisa kvalitetskartläggningarna varierar mellan nätverk och mellan tjänster, men den tar vanligtvis några månader att genomföra.

Avslutande möte för respektive tjänst

När den kommunvisa kartläggningen är klar sammanställer nätverksledaren resultaten i ett underlag som distribueras till deltagarna, och tas upp på ett avslutande möte för ledande tjänstemän inom verksamhetsområdet. Underlaget innehåller för varje kommun t.ex. värden för de framtagna indikatorerna och för enskilda frågor, liksom uppgifter om urvalsstorlek och svarsbortfall. Dessutom presenteras genomsnitt för kommunerna i nätverket.

Underlaget innehåller också ett diagram för en samlad bedömning av tjänsten för varje kommun, där man visar kostnader, resursinsats (t.ex. personal, materialkostnader), objektiv kvalitet och indikatorer för brukarnas bedömning av tjänsten. Följande diagram är ett exempel från ett nätverk som arbetat med grundskolan:



Varje kommun kan alltså se sitt eget värde, genomsnittet i riket, och det högsta observerade värdet. När man ställer resurser mot resultat och hur nöjda brukarna är väcker detta ofta frågor och funderingar. Kommunen i diagrammet har t.ex. ganska höga kostnader, mer personal per elev än genomsnittet men lägre kostnader för material. Indikatorerna för läsförståelse och genomsnittsbetyg är höga

⁹ I bilaga återfinns indikatorlistor för alla 7 områden som för närvarande finns tillgängliga på www.bedrekommune.no. På hemsidan finns information om vilka underliggande uppgifter som ingår i respektive indikator.

liksom index för hur nöjda elever och föräldrar är med skolan. Sammanfattningsvis kan man säga att kommunen satsar ganska mycket på skolan, och också uppvisar goda resultat.

Det utskickade underlaget diskuteras på mötet, och kommunernas representanter får lyfta fram tänkbara områden för förbättringar. Man diskuterar och jämför metoder, och de kommuner som har svaga resultat på något områden kan få reda på hur de kommuner som har bättre resultat gör. Man diskuterar också ev. metodproblem och svårigheter att tolka resultaten.

Efter det avslutande mötet för tjänsten sammanställer kommunernas deltagare en rapport som skickas till rådmannen (kommundirektören) i kommunen.

Avslutande möte med kommunernas ledningsgrupper

Inför det avslutande mötet skickar varje kommun in förslag på åtgärder inom de tjänster som nätverket har arbetat med. Vid mötet får varje kommun värdera sin egen situation, och redogöra för var man ser en potential för förbättring. Förslagen diskuteras liksom nätverkets fortsatta roll när kartläggningsfasen nu är slut. För implementeringsfasen finns ingen enhetlig metodik av det slag som tillämpas under kartläggningsfasen. I vissa nätverk väljer man att fortsätta att arbetat tillsammans även under implementeringen, andra nätverk upplöses och varje kommun går vidare på egen hand.

Efter mötet skickar varje kommun en slutrapport för kartläggningsfasen som är uppställd enligt en enhetlig mall. På grundval av dessa rapporter sammanställer sedan nätverksledaren en slutrapport för nätverket. Både de enskilda kommunernas rapporter och nätverkets slutrapport publiceras på internet, liksom kommunernas resultat från kvalitetskartläggningen.

2.4 Resultat av nätverksarbetet

Målen för projektet var, som vi har sett, att

- bidra till kvalitetsförbättringar i de deltagande kommunernas tjänsteutbud
- främja effektivitetsutvecklingen i de deltagande kommunerna
- ta fram nationella indikatorer för kvalitets- och effektivitetsutveckling i kommunsektorn.

Vad har då blivit resultatet av arbetet i nätverk? I projektets slutrapport hänvisar man till en studie som pekar på

- ett ökat medvetande om verksamheten och dess effektivitet i kommunerna
- att nätverksarbetet genererar många konkreta åtgärder i de deltagande kommunerna

- att nya redskap för kartläggning av kvalitet tas i bruk av kommunerna, vilket bl.a. har lett till en ökad fokus på brukarnas upplevelse av tjänsten
- en ökad kunskap om brukarnas bedömning av de kommunala verksamheterna (brukarna är ofta väldigt positiva i sin bedömning av den kommunala servicen)
- en ökad kompetens i kommunen när det gäller förmågan att använda sig av informationen i KOSTRA
- att nya indikatorer för att bedöma kvalitet har tagits fram i projektet.

En nyligen publicerad extern utvärdering¹⁰ pekar på betydande effekter av nätverksarbetet. Rapporten bygger dels på en enkät som skickats till de deltagande kommunerna, dels på djupintervjuer med de kommuner som i enkäten uppger att de har haft mest nytta av nätverksarbetet. I enkäterna har svar på frågor om nätverksarbetets inverkan på kommunens arbete givits på en skala i fyra steg: ingen, någon, betydande eller i stor utsträckning. Man har undersökt i vilken utsträckning kommunerna har använt erfarenheterna vid hanteringen av olika frågor, och det visar sig att

- drygt 30 % av kommunerna har använt sig av erfarenheterna från nätverksarbetet i betydande eller stor utsträckning när det gäller frågor av strategisk art (prioriteringar mellan och inom olika tjänster och samarbetsformer mellan olika tjänster),
- drygt 30 % av kommunerna har använt sig av erfarenheterna från nätverksarbetet i betydande eller stor utsträckning när det gäller strukturella frågor (organisation, rutiner för planering och rapportering, systematisk styrningsinformation)
- 20 % av kommunerna har använt sig av erfarenheterna från nätverksarbetet i betydande eller stor utsträckning när det gäller praktiska frågor, t.ex anställningsförhållanden, samarbete mellan kommundirektör och verksamhetschefer eller information till brukare och anhöriga.

Störst inverkan tycks arbetet alltså ha på kommunledningens arbete, medan effekterna är något mindre i den praktiska verksamheten.

I rapporten undersöks också *på vilket sätt* arbetet i nätverken har påverkat kommunernas förändringsarbete. Av de tillfrågade kommunerna svarar

- 40 % att nätverksarbetet påverkat själva agendan – vad man över huvud taget diskuterar – i betydande eller stor utsträckning.
- 40 % att man använt information från nätverksarbetet som beslutsunderlag i betydande eller stor utsträckning

¹⁰ Askim, Jostein, Tage Båtsvik og Cristian Skattum (2006): Evaluering av effektiviseringsnettverkene. Rapport. Sandvika: Asplan Analyse.

- 10 % att erfarenheterna från nätverksarbetet haft en direkt inverkan på hur man löser ett problem rent praktiskt, i betydande eller stor utsträckning.

För att sammanfatta det hela kan man konstatera att arbetet i effektiviseringsnätverken gett kommunerna förbättrad kapacitet för uppföljning och utvärdering av den egna verksamheten, att jämförelserna med andra kommuner tycks få konkreta effekter både avseende vilka frågor som diskuteras i kommunerna och de lösningar som man väljer, och att man i större utsträckning än tidigare intresserar sig för brukarnas synpunkter på den kommunala verksamheten.

Om vi återkopplar till de tre målen för projektet kan vi konstatera att några tydliga resultat avseende kvalitetsförbättringar eller effektivitetsutvecklingen i de deltagande kommunernas tjänsteutbud inte kan utläsas, men att nationella indikatorer på kvalitet har tagits fram. Med bakgrund i de ovan redovisade resultaten kan vi också konstatera att deltagande i nätverk leder till bättre underlag och verktyg för kommunernas styrning, och också har haft en direkt inverkan på de lösningar som har använts.

2.5 Viktiga faktorer för framgång

Vilka är då framgångsfaktorerna? Projektledningen hävdar att följande faktorer har varit avgörande för projektets framgång:

- I och med att projektet drevs av KS, och att metoderna har utvecklats i samarbete med kommunerna, så har kommunerna känt att projektet är "deras eget". Det är viktigt att det inte framstår som ett ovanifrån-projekt.
- I början var deltagande i nätverk gratis, vilket bidragit till det stora intresset. När verksamheten nu skall finansieras via deltagaravgifter så har man mött negativa reaktioner.
- Genom att man tillhandahåller ett standardiserat och lättanvänt verktyg blir kvalitetskartläggningen billig, och man behöver inte "uppfinna hjulet på nytt". Möjligheten att jämföra och diskutera resultat med andra som använt samma verktyg ger en nytta utöver vad som erhålls vid egna kvalitetskartläggningar
- I KOSTRA finns preliminära nyckeltal tillgängliga redan i mitten av mars. Det är avgörande för nyckeltalens användbarhet att de är tillräckligt aktuella.

Rapporten från Askim *et al.* har försökt att identifiera faktorer som har en positiv inverkan på en kommuns förmåga att dra nytta av arbetet, och konstaterar med utgångspunkt i statistisk analys och i de djupintervjuer som gjorts att:

- Kommuner som arbetat i mindre nätverk tycks dra mer nytta av nätverksarbetet än de som arbetat i stora nätverk.
- Kommuner som arbetat i heterogena nätverk (ekonomiskt och befolkningsmässigt) tycks ha större nytta av nätverksarbetet än de som arbetat i homogena nätverk. I studien konstateras dock att två tidigare studier pekat på motsatsen.
- Kommuner som har bra ekonomi tycks ha större nytta av nätverksarbetet än kommuner med dålig ekonomi.
- Kommuner där kommundirektör och politiker deltagit har haft mer nytta av arbetet än där så inte har varit fallet.
- Kommuner som involverat verksamhetschefer tycks få något mindre effekt.

Författarna till studien konstaterar dock att de samband som hittats är svaga och att även om det finns en statistisk korrelation som pekar på dessa faktorer så finns det också många undantag från denna bild.

2.6 Verksamhet efter projektets slut

Det projekt som pågick 2002-2004 med statlig finansiering har nu avslutats, och verksamheten har tagits över av KS. Nätverksarbetet fortgår men finansieras nu av de deltagande kommunerna. Kommunernas avgifter bestäms efter invånarantalet, och uppgår 2006 till 6 000, 12 000 eller 24 000 kronor. De kommuner som väljer att använda verktygen för kvalitetsmätning på www.bedrekommune.no betalar också en användaravgift på 8 000, 15 000 respektive 35 000 kr.

Drygt hälften av alla norska kommuner har deltagit eller deltar nu i effektiviseringsnätverk. KS strävar nu efter att sprida metoden till de kommuner som ännu inte varit med, och att kommuner som redan deltagit skall gå vidare med nya verksamhetsområden.

2.7 Sammanfattning

De norska erfarenheterna är synnerligen intressanta ur perspektivet utveckling av den kommunala styrningen. Man har på några år lyckats genomföra ett omfattande projekt som engagerat över hälften av de norska kommunerna i ett aktivt och systematiskt benchmarkingarbete.

För att ge begreppet effektivitet en mening bortom kostnad per genomförd tjänst har man tagit fasta på behovet av kvalitetsutvärdering, och lyckats ta fram indikatorer för kvalitet för de viktigaste kommunala tjänsterna. Indikatorerna finns nu tillgängliga på internet för ett stort antal kommuner. Kvalitetsindikatorerna bygger på en gemensam kvalitetsmodell som avser att belysa både objektivt mätbar kvalitet och brukarnas upplevda kvalitet. Samtidigt som man försökt



arbete efter en teoretisk modell har inriktningen varit pragmatisk – kvalitet i den offentliga sektorns tjänsteutbud *är* svårt att mäta – och man har använt de bästa indikatorer som funnits att tillgå även när de inte varit helt optimala.

Effekter av nätverksarbetet har ännu inte kunnat fastställas i form av uppmätta kvalitetsförbättringar eller kostnadsbesparingar, men en stor del av de deltagande kommunerna uppger att de dragit stor nytta av arbetet i nätverken för sitt eget arbete med prioriteringar, uppföljning, utvärdering och planering. Benchmarkingen har visat sig vara ett effektivt verktyg för utveckling av den kommunala styrningen.

3 Att tänka på inför ett svenskt benchmarkingprojekt

Det finns vissa skillnader i förvaltningsstruktur och statistikförsörjning mellan Sverige och Norge vilket måste beaktas när man funderar över hur man kan dra nytta av de norska erfarenheterna för att förslagen i SOU 2005:110 om ett nationellt benchmarkingprojekt ska realiseras.

I Sverige finns ingen motsvarighet till KOSTRA, där detaljerad data för olika sakområden har samlats ihop. Sektorsmyndigheterna (Skolverket, Socialstyrelsen och SCB) har ett uttalat ansvar för vilken statistik som samlas in och publiceras var för sig en omfattande information i olika databaser. Ämnesmässig åtskillnad kännetecknar den officiella svenska statistiken för kommunsektorn.

Genom Kommundatabasen har den svenska staten tagit initiativ till en tvärsektoriell databas för utvärdering, uppföljning och analys av kommuners och landstings verksamheter. Kommundatabasen är liksom KOSTRA relativt heltäckande, men den innehåller till skillnad från KOSTRA bara ett begränsat antal indikatorer. Kommundatabasen kan därför vara en utgångspunkt för benchmarking i ett svenskt projekt, men det blir sannolikt nödvändigt att komplettera med indikatorer från sektorsmyndigheterna och från Sveriges Kommuner och Landsting för den kompletta kvalitetskartläggningen.

En annan viktig skillnad mellan Sverige och Norge avseende tillgången på statistikunderlag från statliga myndigheter är att preliminära uppgifter för föregående år publiceras i KOSTRA redan den 15 mars. Av ca 150 nyckeltal för svenska kommuner i Kommundatabasen publiceras endast ett fåtal före mars månads utgång, och viktiga delar av den svenska officiella statistiken publiceras inte förrän framåt höstkanten. Av den norska projektledningen liksom andra bedömare av projektet framhålls tillgången till aktuella uppgifter i KOSTRA som avgörande för projektets framgång. Den uppsnabbning av den svenska statistiken som föreslås i SOU 2005:110 framstår därför som synnerligen angelägen.

Andra punkter som RKA bedömer som centrala för ett framgångsrikt projekt är

- Frivillighet och kommunperspektivet. Statens roll i förhållande till nätverksarbetet är stödjande.
- Den officiella statistiken utnyttjas där det går men även egen (lokal) statistik behövs.
- Tillämpningen av en enhetlig kvalitetsmodell för alla verksamheter ökar jämförbarheten och stärker medvetandet om kvalitetsfrågor och betydelsen av brukarinflytande.



- Projektet tillhandahåller standardiserade och lättanvända mätmetoder och mätverktyg för såväl objektiv som upplevd kvalitet. Egna mått kan också användas som komplement till eller ersättning för projektets indikatorer.
- Öppenhet med resultat är viktigt. Deltagande kommuners resultat läggs ut på internet, vilket ger en bredare publik tillgång till dem. Uppföljning och utvärdering genom benchmarking är en aktivitet för kommuner, men resultaten är angelägen information för alla och envar.

Effektiviseringsnätverk är inget verktyg för statens uppföljning av kommunernas verksamheter. Statens och medborgarnas nytta av ett nationellt benchmarkingprojekt är i första hand indirekt – genom nätverksarbetet sätts fokus på de kommunala verksamheterna och hur effektivt de utförs. En kommun som systematiskt arbetar med att förbättra och effektivisera sin verksamhet utvecklar också sin kommunala service så att den bättre tillgodoser medborgarnas, brukarnas och personalens behov.

BILAGA: Kvalitetsindikatorer inom de norska effektiviseringsnätverken

SKOLE	BARNEHAGE	BARNEVERN	BYGGESAK	PLEIE OG OMSORG - INSTITUSJON	PLEIE OG OMSORG - HEMETJENESTEN	SOSIALE TJENESTER
Sammenstilling av kartleggingen	Sammenstilling av kartleggingen	Sammenstilling av kartleggingen	Sammenstilling av kartleggingen	Sammenstilling av kartleggingen	Sammenstilling av kartleggingen	Sammenstilling av kartleggingen
Gjennomsnittskaraktar	Andel i tiltak	Andel i tiltak	Andel til byggesaksb. i %	Dekningsgrad	Dekningsgrad	Netto driftsutg. pr. innbygger
Gjennomsnittlig tilfredshet foreldre	Årsverk pr. barn	Årsverk pr. barn	Korrigerte per årsinnbyggere	Brutto driftsutgifter pr. bruker	Brutto driftsutgifter pr. bruker	Andel mottakere
	Nettoutg. pr. barn	Nettoutg. pr. barn	Saksgebyret enebolig	Årsverk pr. beboer	Årsverk pr. bruker	Korr. driftsutg. pr. mottaker
	Andel til tiltak	Andel til tiltak	Sakstid byggesak	Andel driftsutgifter	Andel driftsutgifter	Lønnsutg. pr. mottaker
	Andel fagutdanning	Andel fagutdanning	Indeks brukertilfredshet	Behovskartlegging	Andel med fagutdanning	Andel påklaginger
	Brukertilfredshet barn	Brukertilfredshet barn		Saksbehandlingstid	Gjennomsnittlig brukertilfredshet	Andel omgjøringar
	Brukertilfredshet pårørende	Brukertilfredshet pårørende		Iverksettingstid		Åpningstid
				Andel med fagutdanning		Ventetid
				Gjennomsnittlig tilfredshet beboere		Ventetid akutt behov
				Gjennomsnittlig tilfredshet pårørende		Ventetid nye søkere
						Sakstid
						Årsverk høyskoleutd.
						Indeks brukere
	Brukertilfredshet barn	Brukertilfredshet barn	Brukertilfredshet	Brukertilfredshet	Brukertilfredshet brukere	Brukertilfredshet brukere
	Resultat for brukerne	Resultat for brukerne	Resultat for brukerne	Resultat for brukerne	Resultat for brukerne	Resultat for brukerne
	Brukermedvirkning	Brukermedvirkning	Respektfull behandling	Trivsel	Brukermedvirkning	Brukermedvirkning
	Respektfull behandling	Respektfull behandling	Pålitelighet	Brukermedvirkning	Respektfull behandling	Respektfull behandling
	Pålitelighet	Pålitelighet	Tilgjengelighet	Respektfull behandling	Pålitelighet	Pålitelighet
	Tilgjengelighet	Tilgjengelighet	Informasjon	Pålitelighet	Tilgjengelighet	Tilgjengelighet
	Samordning	Samordning	Generelt	Tilgjengelighet	Informasjon	Informasjon
	Generelt	Generelt	Gjennomsnitt	Informasjon	Samordning	Samordning
	Gjennomsnitt brukertilfredshet barn	Gjennomsnitt brukertilfredshet barn		Generelt	Generelt	Generelt
				Gjennomsnitt brukertilfredshet beboere	Gjennomsnitt brukertilfredshet hjemmetjenesten	Gjennomsnitt brukertilfredshet
Brukertilfredshet foreldre	Brukertilfredshet pårørende	Brukertilfredshet pårørende	Brukertilfredshet pårørende	Brukertilfredshet pårørende		
Trivsel	Resultat for brukerne	Resultat for brukerne	Resultat for brukerne	Resultat for brukerne		
Drukermedvirkning	Drukermedvirkning	Drukermedvirkning	Drukermedvirkning	Trivsel		
Respektfull behandling	Respektfull behandling	Respektfull behandling	Respektfull behandling	Brukermedvirkning		
Tilgjengelighet	Pålitelighet	Pålitelighet	Pålitelighet	Respektfull behandling		
Informasjon	Tilgjengelighet	Tilgjengelighet	Tilgjengelighet	Pålitelighet		
Fysisk læringsmiljø	Informasjon	Informasjon	Informasjon	Tilgjengelighet		
Helhetlig vurdering	Samordning	Samordning	Samordning	Informasjon		
Gjennomsnittlig tilfredshet foreldre	Generelt	Generelt	Generelt	Generelt		
	Gjennomsnitt brukertilfredshet pårørende	Gjennomsnitt brukertilfredshet pårørende	Gjennomsnitt brukertilfredshet pårørende	Gjennomsnitt brukertilfredshet pårørende		
Målt kvalitet	Målt kvalitet	Målt kvalitet	Målt kvalitet	Målt kvalitet	Målt kvalitet	Målt kvalitet - 2005
Gjennomsnittskaraktar	Andel undersøkelsessaker overskredet i %	Andel undersøkelsessaker overskredet i %	Sakstid byggesaker	Behovskartlegging i %	<i>Hjemmesykepleie</i>	Andel saker som ble påklaget
Tilstedeværelse elever i % mellomtrinn	Andel saker med tiltak overskredet i %	Andel saker med tiltak overskredet i %	Sakstid meldinger	Brukerundersøkelse i %	Behovskartlegging i %, hjemmesykepleie	Andel saker omgjort etter klage
Tilstedeværelse elever i % ungdomstrinn	Andel påklagede enkeltvedtak i %	Andel påklagede enkeltvedtak i %	Pris rammetiltalelse	Medisinsk utredning i %	Brukerundersøkelser i %, hjemmesykepleie	Åpningstid pr. uke i timer
Andel lærere med godkjent utdanning i % barnetrinn	Andel fagutdanning i %	Andel fagutdanning i %	Andel påklaget	Saksbehandlingstid, dager	Saksbehandlingstid i dager, hjemmesykepleie	Ventetid ordinære timeavtaler, dager
Andel lærere med godkjent utdanning i % ungdomstrinn			Andel omgjort	Iverksettingstid, dager	Iverksettingstid i dager, hjemmesykepleie	Ventetid akutte behov, timer
Eksamener norsk			Åpningstid timer	Innvilgelsesprosent i %	Innvilgelsesprosent i %, hjemmesykepleie	Ventetid nye søkere (mottak), dager
Eksamen engelsk				Andel fagutdanning i %	<i>Hjemmehjelp</i>	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid
Eksamener matematikk				Korttidsplasser i %	Behovskartlegging i %, hjemmehjelp	Andel årsverk med høyskoleutdanning
Elevsamtaler pr. elev mellomtrinn					Brukerundersøkelser i %, hjemmehjelp	
Elevsamtaler pr. elev ungdomstrinn					Iverksettingstid i dager, hjemmehjelp	
					Innvilgelsesprosent i %, hjemmehjelp	
					<i>Felles</i>	
					Andel fagutdanning i %	
KOSTRA	KOSTRA	KOSTRA	KOSTRA	KOSTRA	KOSTRA	KOSTRA - 2004
Utgifter pr. elev	Andel barn i tiltak	Andel barn i tiltak	Netto pr innbygger	Dekningsgrad i %	Dekningsgrad i %	Netto driftsutg. pr. innb.
Undervisningsmaterieill	Årsverk pr. barn	Årsverk pr. barn	Andel driftsutgifter	Brutto driftsutgifter	Kostnad pr. bruker	Andel mottakere i %
Årsverk pr. elev	Nettoutg. pr. barn	Nettoutg. pr. barn	Brutto per årsinnbygger	Årsverk pr. beboer	Årsverk pr. bruker	Korr. driftsutg. pr. mottaker
	Andel til tiltak	Andel til tiltak	Gebyr enebolig	Netto driftsutgifter i %	Netto driftsutgifter i %	Lønnsutg. pr. mottaker