

Fører benchmarking til forbedringer i kommunene?

Erfaringer fra effektiviseringsnettverkene, 2002–2005

AV JOSTEIN ASKIM, TAGE BÅTSVIK OG CHRISTIAN SKATTUM

Benchmarking is a management tool that has experienced considerable growth in the public sector since the 1990s, not least in Nordic municipalities. This article is an empirical study of experiences gathered as part of the Efficiency Networks (Effektiviseringsnettverkene) project, in which three out of four Norwegian municipalities have participated since 2002. This is a voluntary and network-based project, aimed at helping the municipalities to make use of comparative data. Based on a questionnaire involving more than 200 units and case studies with interviews, the article shows that the municipalities' use of experiences from the Efficiency Networks has been surprisingly active, but that the relationship between benchmarking and actual changes in the municipalities has primarily been an indirect one, in the form of agenda setting, for example. The article debates implications for empirical discussions on benchmarking, levelling and local democracy, as well as discussions between instrumental and recent institutional theories on how the loose link between reforms, information and decisions should be interpreted.

Innledning

Benchmarking er et styringsverktøy som har hatt en sterk vekst i offentlig sektor siden 1990-årene (Pollitt og Bouckaert 2004; Dorsch og Yasin 1998), ikke minst i kommunesektorene i Norden (Askim 2004). I denne artikkelen

spør vi: Fører benchmarking til forbedringer i kommunene? Vi formulerer og drøfter spørsmål om dette i lys av forventninger fra instrumentell og ny-institusjonell teori og med empiri fra benchmarkingsprosjektet "Effektiviseringsnettverkene" – et prosjekt som

har samlet 330 norske kommuner og bydeler siden 2002.

En mye brukt definisjon sier at benchmarking er en kontinuerlig, systematisk prosess for evaluering av produkter, tjenester og arbeidsprosesser hos organisasjoner som anses å være de beste – i den hensikt å få til forbedringer (Spendolini 1992). Vi skal gå nærmere inn på hvor treffende denne definisjonen er på den benchmarkingen som foregår i kommunesektoren i dag. Blant annet drøfter vi hva slags forbedringer det er rimelig å studere i kjølvannet av benchmarking. Mange vil peke på organisasjonslæring som den egentlige hensikten med benchmarking (Behn 2003; Hartley og Allison 2002; Ammons, Coe og Lombardo 2001; OECD 1997). Vi gjør ingen grundig gjennomgang av læringsteori i denne artikkelen, men vi understreker og demonstrerer at den som anlegger en strengt handlingsbetont definisjon på læring går klar av mange organisasjoners beveggrunner for og nytte av å drive med benchmarking. Vår definisjon, hentet fra Huber (1991), er at organisasjonslæring er prosessering av informasjon som øker en organisasjons potensielle rekkevidde for atferd. Sett fra dette perspektivet, kan både endringer og bevisste ikke-endringer i atferd betraktes som læring. Det åpner for at benchmarkingerfaringer har bidratt til organisasjonslæring så lenge de brukes i beslutningsprosesser.

Dette betyr ikke at det er noen god ide å erstatte begrepet benchmarking med benchlearning, som enkelte har tatt til orde for (Kommunenes sentralforbund 2004, Opstad og Rolfsen 2005). Det

ene er å betrakte som årsak, det andre som en virkning man ønsker å realisere. De senere årenes erfaringer for eksempel fra Storbritannia har vist at vi ikke kan ta for gitt at informasjon og erfaringer fra ovenfra-initiert benchmarking, faktisk brukes aktivt i kommunene (Ball, Bowerman og Hawksworth 2000; Bowerman og Ball 2001). Dette reflekterer innsikt fra organisasjonsteorien om at informasjonssystemer kan leve lenge og vel i isolasjon fra en organisasjons beslutningsprosesser (Feldman og March 1981; March 1988; Argyris 1992; Greve 2003). På denne bakgrunn er artikkelens første problemstilling som følger:

1. Tar kommunene i bruk erfaringer fra benchmarking?

Det er forsket lite på hvordan erfaringer fra benchmarking konkret brukes i organisasjoner. Dette er overraskende, særlig sett i lys av at dette er et spørsmål av interesse for både akademikere og praktikere (Kuhlmann 2003; Hartley og Allison 2002: 102; Ammons, Coe og Lombardo 2001). Studier hevder gjerne at benchmarking gir læring og forbedring i de involverte organisasjonene, men de er lavmælte om hvilke mekanismer og prosesser som er involvert (Folz 2004:218; Wolman og Page 2002). Vi spør:

2. *Hvordan henger benchmarking sammen med faktiske endringer i kommunene?*

Vi analyserer direkte og indirekte sammenhenger mellom benchmarking og endringer, og drøfter i forlengelsen av dette blant annet påstanden om at benchmarking fører til nivellering i kommunesektoren – det vil si bevegelser mot gjennomsnittet, både ovenfra og nedenfra, og dermed mindre variasjon i kommuners arbeidsmåter og prestasjoner. Svenske og fremfor alt britiske erfaringer har vist at benchmarking kan ha slike effekter (SOU 2005:110, Turner et al. 2004).

Data

Artikkelen bruker data fra en spørreundersøkelse gjennomført november 2005 – januar 2006 blant de 256 kommunene som deltok i Effektiviseringsnettverkene på områdene skole eller pleie og omsorg, og som ble med i prosjektet mellom 2002 og 2004. Vi utviklet ett spørreskjema for hvert av de to tjenestekområdene, og hver kommune ble bedt om å svare for erfaringer på ett tjenestekområde. Undersøkelsen ble foretatt elektronisk med spørreskjema-verktøyet "Questback". Vi fikk inn svar fra 279 respondenter fordelt på 203 kommuner, noe som ga en svarprosent på 79 på kommunenivå (203 av 256 kommuner). Undersøkelsen ble sendt per e-post til rådmannen og en sektor- eller virksomhetsleder på det aktuelle tjenestekområdet. Begrunnelsen for å sende undersøkelsen til flere personer,

og dermed "risikere" å få inn flere svar fra hver kommune, var dels en reliabilitetssikring, og dels et middel for å få opp svarprosenten på kommunenivå. Siden det var kommune og ikke person som var observasjonsenheten, gjorde vi det slik at der flere enn en person besvarte undersøkelsen fra en kommune valgte vi primært rådmannens besvarelse, sekundært besvarelsen fra sektorleder eller virksomhetsleder. På grunnlag av svarene fra spørreundersøkelsen valgte vi ut av 15 kommunene som hadde satt i gang mange forbedringstiltak etter deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene. I disse kommunene ble det foretatt intervjuer (i januar 2006) med ordfører, rådmann, sektorleder og/eller virksomhetsledere.

Benchmarking som konsept og reform

Ordet benchmarking er hentet fra så håndfaste felt som veving (markeringer på vevebenken for å holde mønsteret), topografiske undersøkelser og tidevannsobservasjoner (sette merker på faste objekter). Innen ledelse og styring kom begrepet benchmarking først i bruk på begynnelsen av 1980-tallet. Pioneren var det amerikanske selskapet Xerox, som utviklet og brukte noe som ligner det vi i dag kaller benchmarking for å forbedre lageraktiviteter i underselskapet Xerox Logistics & Distribution (Tucker et al., 1987). I løpet av de påfølgende drøyt 20 årene er benchmarking tatt i bruk i de fleste sektorer og i de fleste land.

Benchmarking som konsept

Benchmarking er mindre generisk, og dermed vanskeligere å gi en treffende operativ definisjon, enn andre såkalte moderne styringsverktøy, som total kvalitetsledelse og balansert målstyring. Det letteste er å si hvilken funksjon benchmarking skal fylle i organisasjonen – å bidra til å diagnostisere organisasjonen ved å gi en kontekstualisering av dens nåværende prestasjoner. Definisjonen på benchmarking sitert innledningsvis, fra Spendolini (1992), er etter vårt syn for snever. I praksis er det slik at organisasjoners prestasjoner holdes opp mot (i) organisasjonens egne tidligere prestasjoner, (ii) en normativ standard og/eller (iii) andre organisasjoners prestasjoner (Simon 1939:106; Wholey 1983; Mausolff 1999:2; Moynihan 2005:212). Egne tidligere prestasjoner kan være historiske rekordnivåer eller gjennomsnitt over tid, mens normative standarder er aspirasjonsnivåer definert av organisasjonen selv eller av utenforstående, som for eksempel statlige kvalitetsstandarder til tjenester. Andre organisasjoners prestasjoner kan være gjennomsnitt for feltet organisasjonen tilhører (for eksempel kommunesektoren), grupper innenfor dette eller – som nevnt i Spendolinis definisjon – positive utliggere (såkalte beste case). I kommunesektoren praktiseres disse ulike sammenligningslogikkene både hver for seg og i kombinasjon.

Benchmarkingsprosjekter kan videre kategoriseres ut fra hvorvidt de vektlegger statiske eller dynamiske sammenligninger. Noen prosjekter nøyer seg med statiske sammenligninger

av prestasjonsnivåer, mens andre går videre, og supplerer med mer dynamiske prosessammenligninger. Slike prosjekter foretar systematisk "a series of steps to identify top performers in that process, to analyze process components and pinpoint differences that contribute to superior performance, and to adapt key elements for use in one's own organization" (Ammons, Coe og Lombardo 2001:101). Prosessammenligninger er relativt vanlig i privat sektor, mens man i offentlig sektor sjeldnere betrakter dette som en integrert del av benchmarkingen. Der det forekommer, gjøres det normalt mindre systematisk, gjerne som en bilateral oppfølging av statiske sammenligninger (Ammons, Coe og Lombardo 2001).

Benchmarking som reform

Bruk av benchmarking anses av mange for å være del av såkalt New Public Management (NPM) (Aarsæther og Vabo 2002). Men det finnes ulike meninger om hvor "nytt" benchmarking egentlig er. Numeriske beskrivelser og sammenligning av vanskelig målbare størrelser innenfor offentlig sektor har røtter tilbake til begynnelsen av 1900-tallet (Williams 2003), og fikk mye oppmerksomhet i forbindelse med sosiale indikatorer-bevegelsen på 1960-tallet (Bauer 1966). Det er i alle fall hevet over enhver tvil at benchmarking har hatt en sterk vekst i offentlig sektor siden 1990-årene (Pollitt og Bouckaert 2004; Dorsch og Yasin 1998), ikke minst i kommunesektoren (Askim 2004). Vi vil nå gå kortfattet gjennom bruken i Storbritannia og de skandinaviske land-

ene, før vi presenterer det norske initiativet som utgjør det empiriske fokuset for vår artikkel – Effektiviseringsnettverkene.

I Storbritannia har benchmarking vært en viktig del av forholdet mellom sentrale og lokale myndigheter siden de konservative innførte såkalt *Compulsary Competitive Tendering* på 1990-tallet. Labour videreførte deler av dette systemet etter at de kom til makten i 1997, først med *Best Value*, som kom i operasjon i 2000, og deretter med påbygningen *Comprehensive Performance Assessment* fra 2002. Dette er sammenligninger som får meget følbare konsekvenser for kommunene. Selve informasjonssystemet består av statistikk fra flere ulike kilder, deriblant egevalueringer fra kommunene. Ut fra samlet score kategoriseres kommunene som enten *excellent*, *good*, *fair*, *weak* eller *poor*. Sentrale myndigheter evaluerer så hver kommune, basert på plassering i disse kategoriene og mål på utvikling over tid, og beslutter hvilke økonomiske og organisatoriske konsekvenser dette får for kommunen (Wilson 2004; Broadbent 2003; SOU 2005:110).

Også i de skandinaviske landene har sentrale myndigheter laget nasjonale informasjonssystemer med kommune-statistikk. Men disse er langt mindre drakoniske enn det britiske – noe som gjenspeiler kommunenes mer selvstendige stilling i disse landene (SOU 2005:110; Siverbo og Johansson 2006). Alle de skandinaviske landene har frembrakt statistikk på kommunenivå gjennom en årrekke, men det var først på 2000-tallet at allment tilgjengelige og brukervennlige systemer kom på plass,

slik at kommunene selv og andre kunne bruke informasjonen til benchmarking. I Danmark er det Indenrigs- og Sundhedsministeriet som driver systemet, som kalles *Kommunale Nøgletal* og inneholder cirka 200 indikatorer. I Sverige ble den såkalte *Kommundatabasen* lansert i 2003, med cirka 200 indikatorer. Systemet drives av Statistiska centralbyrån (SOU 2005:110). I Norge ble *KOSTRA* (kommune-stat rapportering) lansert for fullt i 2002, etter en gradvis oppbygging siden 1996. Dette systemet inneholder for tiden cirka 800 indikatorer og drives av Statistisk sentralbyrå (SSB). Mer om *KOSTRA* senere.

Hovedtilnærmingen i de skandinaviske landene har altså vært å lage informasjonssystemer som er så gode at kommunene selv velger å bruke dem til planlegging og styring. Bruker så kommunene denne styringsinformasjonen? I Hovik og Stigen (2004) hevdes det at tre av fire norske kommuner driver med benchmarking per 2003, men det stemmer dårlig overens med andre, mer nærgående undersøkelser. Disse viser at det har skortet både på oppmerksomhet, interesse og kompetanse i norske kommuner (Winje, Hansen og Johannessen 2001; Cap Gemini Ernst & Young 2002; Johnsen 2005; Siverbo og Johansson 2006). Det er på bakgrunn av dette, og inspirert av erfaringer med benchmarking fra et nettverk kalt ASSS, bestående av større norske byer (Johnsen 2000), at Effektiviseringsnettverkene ble lansert, som et frivillig hjelp-til-nyttiggjøringsprosjekt for norske kommuner – det største av sitt slag i Europa.

Effektiviseringsnettverkene

Høsten 2000 ble Kommunesektorens arbeidsgiver- og interesseorganisasjon (KS) og Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) enige om å starte opp et større fornyelses- og effektiviseringsarbeid rettet mot kommunal sektor. Det var som del av dette at benchmarkingprosjektet Effektiviseringsnettverkene ble initiert. KS skulle drive prosjektet, mens staten skulle stå for brorparten av finansieringen. Prosjektet skulle inngå i regjeringens fornyelsesprogram for offentlig sektor. Målsetningen var å fremskaffe dokumentasjon om kvalitets- og effektivitetsutviklingen i kommunesektoren og å bidra til bedre tjenester og bedre effektivitet i de deltakende kommuner. Kommunene skulle gjennom bruk av resultatinformasjon få et grunnlag for å sammenligne seg med seg selv og andre kommuner over tid. Mye av informasjonen skulle komme fra KOSTRA, det ovenfor nevnte nasjonale informasjonssystemet for styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Kommunene fremskaffer her årlig mål på bruk av ressurser og oppnådde resultater på de ulike tjenesteområder, og sender disse inn til Statistisk sentralbyrå (SSB), som publiserer tallene hver vår (Cap Gemini Ernst & Young 2002).

Et pilotprosjekt med ni inviterte kommuner startet opp i mai 2001. Her ble arbeidsmetoder utviklet og prøvd ut. Pilotprosjektet ble vurdert som vellykket, og KS, AAD og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) ble enige om å lansere "Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering" (Effektiviseringsnettverkene) som et

nasjonalt prosjekt. KS drev prosjektet, med en prosjektleder og en stab av såkalte nettverksveiledere. Alle landets 435 kommuner mottok i januar 2002 en invitasjon til å delta i prosjektet, og i mars hadde KS mottatt forespørsler om å få delta fra 195 kommuner og ti Oslo-bydeler. Av kapasitetshensyn valgte prosjektet først ut 133 kommuner og de ti bydelene. Antallet deltakere har siden økt betraktelig; 60 nye kommuner kom til i 2003 og 112 ble inkludert i 2004. Samtidig har enkelte falt fra. Til sammen har 330 kommuner og bydeler vært med i Effektiviseringsnettverkene på ett eller annet tidspunkt i perioden 2002-2005. På det meste, i oktober 2004, deltok 270 kommuner og bydeler (intervju med prosjektleder i KS).

Effektiviseringsnettverkene ble avsluttet som prosjekt i 2004. I prosjektperioden var deltakelsen gratis for kommunene, bortsett fra kostnader forbundet med reise til nettverkssamlinger, og den tiden de måtte legge ned til aktivitetene i prosjektet. Fra 2005 har deltakelse vært etablert som et permanent tilbud til kommunene, delvis finansiert gjennom en egenandel fra kommunene som deltar.

Arbeidsmetoden i Effektiviseringsnettverkene har hatt tre hovedkomponenter: Måling, sammenligning og nettverk. Måling og sammenligning henger tett sammen, for noe må jo kommunene sammenligne seg på. Når det gjelder målinger skal vi huske at Effektiviseringsnettverkene startet opp samtidig som man nådde en milepæl for resultatmåling i norsk kommunesektor. Sammenlignbar kommunestatistikk har vært tilgjengelig fra 1980-tallet

(Johnsen 2000; Aasmundstad og Rødsten 2000; Kommunenes Sentralforbund 1987; Kleven 1993), men 2001 var året da innrapportering til KOSTRA ble obligatorisk for samtlige kommuner, etter åtte år som utviklingsprosjekt (Cap Gemini Ernst & Young 2002). Fra 2002 fantes det derfor et stort tilfang av sammenlignbare og (stadig mer) reliable resultatindikatorer for tjenesteproduksjon ned på kommunenivå for samtlige kommuner. Men mange kommuner hadde begrenset kompetanse i bruk av disse dataene (Cap Gemini Ernst & Young 2002). Sammenligning og drøfting av KOSTRA-tall var da også første post i prosjektdesignet Effektiviseringsnettverkene utviklet.

Denne sammenligningen foregikk i nettverk på 5-8 kommuner. De 143 kommunene som kom med i prosjektet i 2002 ble delt inn i 25 nettverk, dels på grunnlag av kommunenes egne ønsker om nettverkspartnere, dels av geografiske hensyn og dels med det for øye å ha nokså homogene nettverk, for eksempel når det gjaldt kommunestørrelse. Antallet nettverk økte etter hvert som flere kommuner kom til. Til sammen var omtrent 40 nettverk operative på ett eller annet tidspunkt i løpet av perioden 2002-2005 (intervju med prosjektleder i KS).

Hvert nettverk fikk tildelt en såkalt nettverksveileder fra KS, som hadde ansvar for å tilrettelegge nettverksamlingene ved å fremskaffe og presentere data samt å lede diskusjonene. Kommunene ble presentert sammenligninger mellom kommunene i nettverket og mellom disse og gjennomsnittlige og beste score i landet og i de

respektive KOSTRA-gruppene (SSBs gruppering ut fra kommuneøkonomi og størrelse). Hvert nettverk valgte ett eller flere tjenesteområder de ønsket å fokusere på i nettverksarbeidet. De fleste valgte skole og/eller pleie og omsorg, men det var også nettverk som valgte å fokusere på barnehager, barnevern, sosialtjeneste og byggesaksbehandling. Hver kommune sendte opp til åtte personer til nettverkssamlingene; rådmann, mellomledere eller andre ansatte, avhengig av hva som var temaer for den aktuelle samlingen. I samlingene diskuterte deltakerne likheter og forskjeller på grunnlag av KOSTRA-tall, og de identifiserte sin og andre kommuners forbedringsmuligheter.

Etter ett år med opptil fire slike samlinger dreide fokus i nettverkene over mot kvalitet i tjenesteproduksjonen og forholdet mellom ressursinnsats og kvalitet. KOSTRA inneholder ikke slike resultatindikatorer i særlig omfang, så Effektiviseringsnettverkene utviklet bruker- og medarbeiderundersøkelser for de ulike tjenestene. Disse ble gjennomført i kommunene, i hovedsak av kommunene selv, og resultatene ble rapportert inn til KS og deretter presentert på nye nettverkssamlinger. 80 prosent av de opprinnelige 143 deltakerkommunene hadde ingen tidligere erfaring med brukerundersøkelser (intervju med prosjektleder i KS). Prosjektet utviklet også systemer for andre, mer objektive målinger av tjenestekvalitet, basert på for eksempel på ulike opptellinger.

Neste post i prosjektprogrammet var en nettverkssamling for kommu-

nenes rådmenn og ledergrupper, slik at dialogen om status, utfordringer og forbedringspotensial ble forankret på toppen. Med utgangspunkt i dette ble det diskutert valg av fokusområder for neste fase i prosjektet, den såkalte tiltaks- og iverksettingsfasen, både for den enkelte kommune og for nettverket. Enkelte nettverk konkluderte med at de ville arbeide videre i fellesskap, andre ikke.

Veien videre for nettverkene var i liten grad strukturert fra Effektiviseringsnettverkene. Nettverksveilederne hadde ansvar for at det ble utarbeidet en prosjektplan for det eventuelle videre arbeidet i nettverket. Men det sentrale i denne fasen var de tiltak og endringsprosesser som kommunene selv ville iverksette, som følge av erfaringene fra kartleggingsfasen. Det ble lagt opp til nettverkssamlinger med utveksling av erfaringer og gode eksempler fra dette arbeidet.

Sett i forhold til redegjørelsen for benchmarking som konsept, er Effektiviseringsnettverkene basert primært på den tredje av de tre sammenligningslogikkene – der prestasjoner sammenlignes mellom organisasjoner. Videre kombineres elementer fra statiske sammenligninger av prestasjonsnivåer med mer dynamiske prosessammenligninger, men med hovedvekt på førstnevnte.

Teoretiske forventninger

En rekke nordiske reformstudier anbefaler å kombinere ulike teoretiske perspektiver for å forstå reforminitiativ best mulig (Vabo og Stigen 2004; Christensen, Lægreid og Ramslien 2006). Dette fordi forløp som fremstår paradoksale fra ett perspektiv kan gi god mening fra et annet (Meyer, kommer). Vi skal fremsette forventninger til resultater av Effektiviseringsnettverkene ut fra et instrumentelt og et ny-institusjonelt perspektiv – to av de mest brukte teoretiske tilnærmingene i nordisk reformforskning generelt og i forskning på bruk av resultatledelse spesielt (Johnsen og Vakkuri 2006). Disse perspektivene skiller lag i synet på individuell og organisatorisk rasjonalitet og i synet på omgivelsenes betydning for hva som skjer i organisasjonen (Meyer kommer; Christensen et al. 2004; Vabo og Stigen 2004) og reiser ulike forventninger til hvordan erfaringer fra et prosjekt som Effektiviseringsnettverkene vil bli brukt i kommunene.

Fra et instrumentelt perspektiv vil vi for det første forvente meget høy bruk av erfaringene fra benchmarkingen blant kommunene som meldte seg på Effektiviseringsnettverkene, og at deres bruk var i tråd med de målsetningene prosjektledelsen hadde fastsatt. Det vil innebære at kommunene så deltakelse i Effektiviseringsnettverkene som en aktuell løsning på opplevde behov (Vabo og Stigen 2004) for trening i bruk av resultatinformasjon generelt og sammenligninger med andre kommuner spesielt, og for økonomiske

innsparinger i tjenesteproduksjonen. Variasjoner i bruk vil kunne tolkes som et utslag av interessekamp internt (Christensen, Læg Reid og Ramslien 2006; Dekker og Hansén 2004; Johnsen 1999), for eksempel mellom politiske partier eller mellom politisk og administrativ ledelse. Denne artikkelen går ikke i dybden på variasjon på kommunenivå, men vi kan anta at bruken er høyere blant administrative ledere, hvor rådmannen formelt er enerådende, enn blant politikere, hvor rommet for uenighet om reformer og verktøy er større.

Fra et ny-institusjonelt perspektiv vil vi anta at kommunene som valgte å delta i Effektiviseringsnettverkene gjorde det blant annet fordi det fremstod som "moteriktig" (Vabo og Stigen 2004) og "passende"; de opplevde at det var en forventning innenfor kommunefeltet, det vil si kommunale ledere seg imellom og fra media og KS, om at kommunen skulle delta i dette prosjektet. Samtidig vet vi at kommunene er svært ulike – de varierer så mye størrelsesmessig, økonomisk og kompetansmessig at det er liten grunn til å tro at benchmarking kan gi samme nytten overalt. Implikasjonen, sett fra et ny-institusjonelt perspektiv, er at kommunenes bruk av erfaringene fra benchmarkingen vil variere betydelig, selv om de på overflaten bekjenner seg til de offisielle målsetningene. Noen har rett og slett ikke reelt behov for dette, og vil følgelig ikke bruke erfaringene fra benchmarkingen til noe som helst. For disse er deltakelsen i Effektiviseringsnettverken rent "symbolsk" (Christensen et al. 2004; Meyer og Rowan 1977).

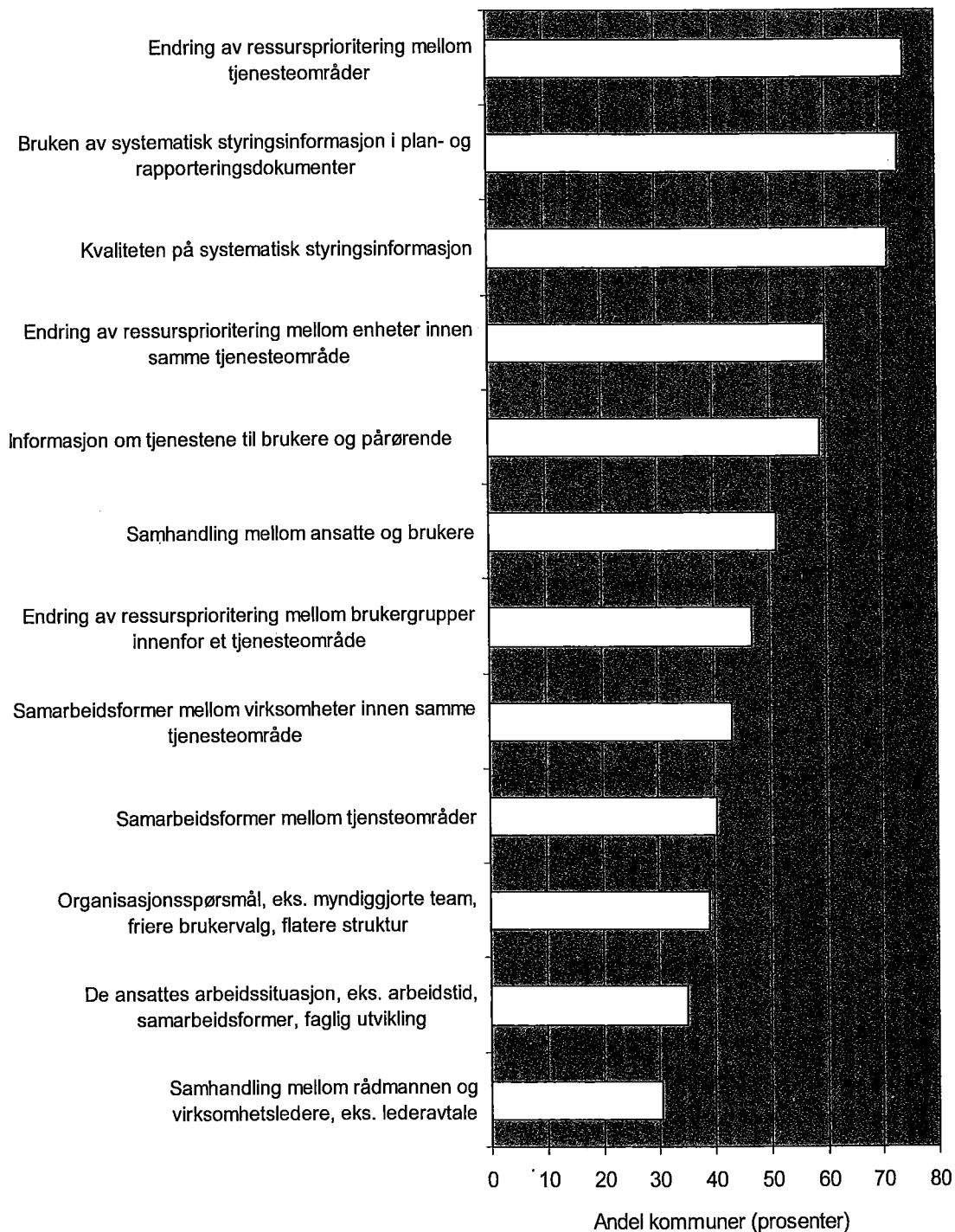
Andre vil bruke erfaringene, men til sine egne opplevde behov, ikke de foreskrevne fra KS og staten. Vi kan kalle dette siste fenomenet "dekobling" (Argyris 1992) mellom foreskrevne og realiserte mål; mellom "oppskrift" og adaptasjon.

Analyse

Bruk og ikke-bruk av erfaringer fra benchmarking

Har kommunene *brukt* informasjon og erfaringer fra benchmarking i sin egen virksomhet? I så fall, *til hva?* Vår inngang til dette i spørreundersøkelsen var å stille spørsmål av typen: Har kommunen diskutert eller behandlet spørsmål x de siste par årene? Hvis ja, benyttet dere informasjon og/eller erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene i denne prosessen? Hvis ja, på hvilken måte? Figur 1 viser hvorvidt kommunene brukte erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene i sine håndteringer av et utvalg på tolv aktuelle spørsmål innen kommunal ledelse og tjenesteyting. "Brukt som del av en beslutningsprosess" er her definert som at informasjon og/eller erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene hadde betydning for at spørsmål x ble tatt opp, og/eller ble lagt fram som del av beslutningsunderlaget og/eller hadde avgjørende betydning for hvilken løsning som ble valgt som resultat av kommunens håndtering av spørsmål x.

Figur 1: Omfang av bruk. Hvor mange kommuner har aktivt brukt erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene til håndtering av ulike spørsmål? Prosentandeler (N=203)



Vi ser av figur 1 at bruken av nettverkserfaringer varierer betydelig mellom de ulike temaene/spørsmålene som ble foreslått i spørreskjemaet. Over 70 prosent av kommunene brukte erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene til å diskutere endring av ressursprioritering mellom tjenesteområder, kommunens bruk av systematisk styringsinformasjon i plan- og rapporteringsrutiner, samt kvaliteten på denne informasjonen. I den andre enden av skalaen ser vi at færre enn 40 prosent brukte erfaringene til å håndtere spørsmål som gjelder organisering, de ansattes arbeidssituasjon og samhandling mellom rådmannen og virksomhetsledere. Tabell (a) i appendiks gir eksempler på kommuners bruk av nettverkserfaringer til håndtering av spørsmålene fra figur 1.

For å kunne si noe mer generelt om i hvilke sammenhenger og til hvilke formål kommunene brukte erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene, har vi delt spørsmålene fra figur 1 inn i kategoriene strategiske, strukturelle og

praktiske spørsmål. Med "strategiske" spørsmål mener vi de mer overordnede spørsmål innenfor kommunal tjenesteyting, som for eksempel prioriteringer mellom ulike formål. Dette er spørsmål vi gjerne forbinder med politikernes ansvarsområde. Med "strukturelle" spørsmål mener vi spørsmål om organisering og rutiner for planlegging og rapportering på kommune- og/eller sektornivå. Dette forbinder vi gjerne med rådmannens og sektorledernes ansvarsområde. Med "praktiske" spørsmål tenker vi på organisering og strukturering av de mer bruker- og/eller ansattene nære forhold. Dette forbinder vi gjerne med virksomhetsledernes og dels sektorledernes ansvarsområde.

Tabell 1 viser kommunenes bruk av nettverkserfaringer til håndtering av disse tre typene spørsmål. Den forteller i hovedsak tre ting. For det første er det få kommuner som *ikke* brukte erfaringene fra deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene til noe som helst. Andelen kommuner som nyttiggjorde

Tabell 1: Kommunenes nyttiggjøring av nettverkserfaringer til håndtering av spørsmål av strategisk, strukturell og praktisk art, Andeler kommuner (N=203).

Type spørsmål	Ingen bruk	Noe bruk	Høy bruk
Strategiske spørsmål	14%	75%	12%
Strukturelle spørsmål	15%	71%	14%
Praktiske spørsmål	28%	62%	11%

Note: "Ingen bruk" er 0 indekspoeng, "Noe bruk" 1-6 og "Høy bruk" er 7-12 indekspoeng. Se tabell (b) i appendiks for operasjonalisering av indekser.

seg erfaringene er omtrent 85 prosent for strategiske og strukturelle spørsmål og drøyt 70 prosent for praktiske spørsmål. For det andre ser vi at det for alle tre typer spørsmål er en opphopning rundt "noe" bruk. Kun drøyt 10 prosent av kommunene gjorde seg gjennomgående høy bruk av nettverkserfaringene, enten det er snakk om strategiske, strukturelle eller praktiske spørsmål. For det tredje er bruken av nettverkserfaringer lavest når det gjelder håndtering av de såkalte praktiske spørsmålene innenfor kommunal ledelse og tjenesteproduksjon, det vil si de mer bruker- og ansatt-nære forhold. Kommunene hadde altså størst nytte av effektiviseringsnettverkene når de håndterte mer overordnede ledelses-spørsmål – spørsmål vi gjerne forbinder med rådmannens og politikernes hovedansvar.

Dette leder oss over til spørsmålet om *hvem* i kommunen som hadde størst nytte av benchmarkingen. På spørsmål om hvem i kommunen som var "aktivt involvert i nyttiggjøring av erfaringene fra kommunens deltakelse i Effektiviseringsnettverkene", sier 86 prosent av kommunene at rådmannen var med, mens 50 prosent sier at politikerne var med. Det indikerer at rådmenn i større grad enn politikere oppfatter Effektiviseringsnettverkene som nyttig. De fleste respondentene i de 15 case-kommunene sier også at det er de administrative lederne som hadde størst nytte av Effektiviseringsnettverkene. Samtidig kan vi slå fast at både politikere og rådmenn trengte noe tid før de så det som relevant og nyttig å involvere seg i dette. Og politikerne har hatt

den bratteste læringskurven. En sammenligning med funn i Askim (2004), basert på en spørreundersøkelse høsten 2003, viser at andelen kommuner som involverte rådmannen i nyttiggjøring av nettverkserfaringene økte fra 33 til 86 prosent fra 2003 til 2005, og andelen som involverte politikerne økte fra 7 til 50 prosent. Det er samtidig verdt å merke seg at gapet mellom rådmanns- og politikerinvolvering ser ut til å være en vedvarende situasjon.

Inntrykket av Effektiviseringsnettverkene som et primært administrativt verktøy modifiseres noe av tabell 1. Kommunenes bruk av erfaringer fra nettverkene er like høy for strategiske "politikerspørsmål" som for strukturelle "rådmannsspørsmål". Som nevnt brukte over 70 prosent av kommunene erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene til å diskutere endring av ressursprioritering mellom tjenesteområder – noe som er i kjernen av lokalpolitikken. Når bare 50 prosent av kommunene sier de aktivt involverte politikerne i nyttiggjøring av erfaringene fra Effektiviseringsnettverkene, er dette altså bare delvis riktig; langt flere brukte erfaringene til politiske formål.

Virksomhetslederinvolveringen var gjennomgående svært høy. Over 94 prosent av kommunene involverte virksomhetslederne aktivt i nyttiggjøring av erfaringene fra kommunens deltakelse i Effektiviseringsnettverkene. Nettverksarbeidet var altså tydelig relevant og nyttig for kommunens mellomledere.

Fra benchmarking til faktiske endringer

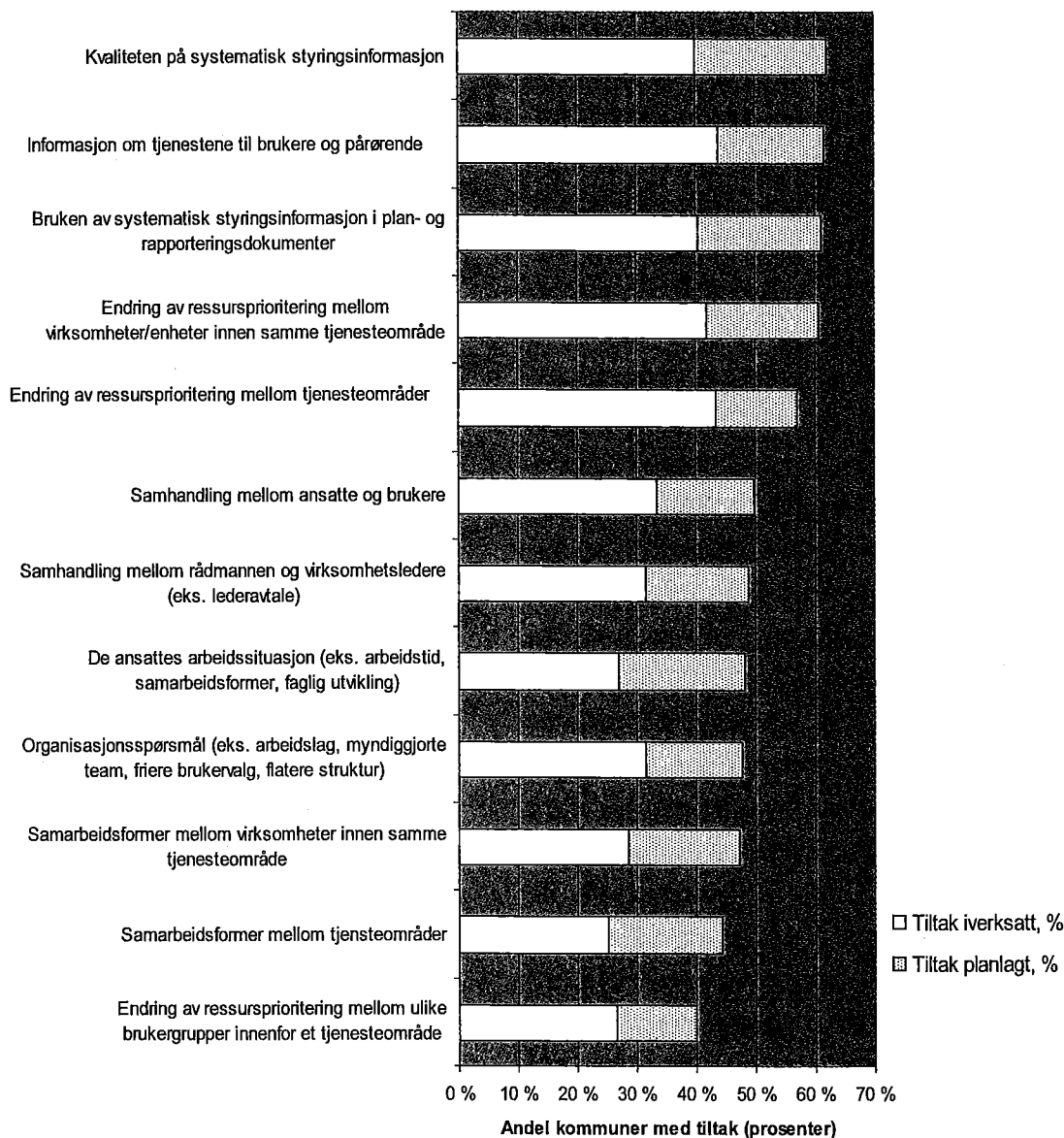
Deltakelse i Effektiviseringsnettverkene oppfattes altså som nyttig og relevant for både strategiske, strukturelle og praktiske formål, og for både administrative og politiske ledere. Men *hva så*, vil mange spørre. Fører det til noe håndfast? Hvordan henger benchmarking sammen med *faktiske forbedringer* i kommunene?

For å svare på dette må vi først kartlegge om kommunene har truffet tiltak for å forbedre seg i den aktuelle perioden. I surveyen gikk det samme batteriet av tolv aktuelle kommunale spørsmål igjen i de ulike delene av spørreskjemaet. Etter å ha besvart spørsmål om hvorvidt kommunen brukte erfaringer og data fra Effektiviseringsnettverkene i en eventuell behandling av disse spørsmålene (jamfør ovenfor), kom følgende spørsmål: "Hvis utfallet av behandlingen ble at kommunen skulle gjøre endringer: Har kommunen iverksatt tiltak for å realisere dette?" Figur 2 viser hvordan svarene fordelte seg mellom de tolv spørsmålene som ble listet opp.

Her skal vi ta et steg til siden og bemerke følgende: Intervjuene i casekommunene viser at det er en meget variert kurv av tiltak kommunene tenker på når de svarer på spørsmål om "forbedringstiltak". Respondentene identifiserer som forbedringstiltak alt fra nedleggelse av skoler, via oppgraderinger av ulike sider ved pleie- og omsorgstilbudet, til forbedringer av for eksempel rutiner for informasjonsflyt. For å ta skolenedleggelse som ek-

sempel: Når en kommunes politiske og administrative ledelse med skjelvende klukke bestemmer seg for å legge ned en "uforholdsmessig dyr" skole, er dette noe de gjør for å gjøre ting bedre for kommunen. Hva som blir bedre, varierer fra en situasjon til en annen; enkelte steder kan hensikten være å få en bedre fungerende skolestruktur, andre steder å flytte ressursene til en annen sektor der de trengs enda mer, og atter andre steder å få en bedre kommuneøkonomi. En oppgradering av omsorgstilbudet kan isolert sett gjøre tjenestene dyrere å produsere, men i den situasjonen kommunen står er det like fullt en forbedring. Vårt poeng er at alle disse tiltakene er "forbedringer" sett fra den enkelte kommunes ståsted. Jamfør vår diskusjon av "læring" innledningsvis.

Figur 2: Iverksatte og planlagte forbedringstiltak i kommunene. Prosentandeler kommuner (N=203)



Figur 2 viser at mellom 40 og 60 prosent av kommunene iverksatte eller planla forbedringstiltak på hver og en av de tolv fremsatte spørsmålene/temaene. Aller mest forbedringsaktivitet var det på kvaliteten og bruken av systematisk styringsinformasjon, samt på kommunenes rutiner for informasjon om tjenestene til brukere og pårørende. Videre har et flertall av kommunene, rundt 60 prosent, foretatt eller planlagt

endringer i prioriteringer, både mellom tjenesteområder eller mellom enheter innenfor samme tjenesteområde. Forbedringsinnsatsen er noe mindre omfattende når det gjelder rutiner og former for samarbeid mellom tjenesteområder og mellom enheter innenfor samme tjenesteområde. Her er det rundt 45 prosent som viser til planlagte eller iverksatte tiltak.

Deltakerkommunene drev altså mye forbedringsaktivitet i prosjektperioden, men hva er sammenhengen mellom dette og kommunenes deltakelse i Effektiviseringsnettverkene? Vi fant både direkte og indirekte sammenhenger, og omfanget er oppsummert i tabell 2.

Vi tar først for oss det vi anser for å være en direkte sammenheng mellom nettverksdeltakelse og forbedringsaktivitet på kommunenivå. Vi spurte i surveyen om erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene hadde hatt avgjørende betydning for hvilken løsning kommunen valgte, som resultat av kommunens håndtering av ulike spørsmål. Vi ser at 45 prosent av kommunene rapporterer at dette forekom i beslutningsprosesser i deres kommune, men for de fleste kun i begrenset omfang. Intervjuene i casekommunene gav flere eksempler på hvordan nettverksdeltakelse hadde en slik direkte, "løsningsførende" funksjon i kommunenes forbedringsarbeid:

- Gjennom deltakelsen i nettverket plukket Levanger kommune opp og innførte flere konkrete tiltak, som arbeidstidsordninger, aktivitetstilbud for eldre, innføring av styringssystemet Notus i pleie- og omsorg og ordning med individuell plan.
- Som en direkte følge av sammenlikningsdata fra nettverkene vedtok kommunestyret i Lavangen at IKT, mobbing, sosial kompetanse, brukermedvirkning og samarbeid mellom heim og skole skulle være satsingsområder for skole.
- I Halden kommune førte deltakelsen i nettverket til endringer i organisering og arbeidsmåter i skolen. De innførte blant annet fritt skolevalg på første trinnet og kompetansehevingstiltak på tilpasset opplæring i arbeidsgrupper for 60 lærere. De har også planer om å innføre trinnledelse

Tabell 2: Hva er sammenhengen mellom nettverksdeltakelse og forbedringsaktivitet i kommunene? Andeler kommuner (N=203).

Type sammenheng	Ikke forekommet	Noe omfang	Stort omfang
Direkte sammenheng – løsningsførende	55 %	41 %	4 %
Indirekte – til å sette forbedringsmuligheter på agendaen	23 %	53 %	24 %
Indirekte – brukt som beslutningsunderlag	22 %	57 %	21 %

Note: "Ikke forekommet" er 0 indekspoeng, "Noe omfang" er 1-6 og "Stort omfang" er 7-12 indekspoeng. Se tabell (b) i appendiks for operasjonalisering av indekser.

En mer indirekte sammenheng er der deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene gjorde at et spørsmål, det være seg av strategisk, strukturell eller praktisk art, kom på agendaen i kommunen. Når det så kom til at det skulle tas en beslutning om hvor veien videre skulle gå, kunne de avgjørende argumenter og hensyn være uavhengige av det som kom opp i nettverkene. Vi kan kalle dette bruk til *agendasetting*. Tabell 2 viser at nesten åtte av ti kommuner erfarte at Effektiviseringsnettverkene var viktig for at et spørsmål ble satt på agendaen; en av fire i stort omfang. Noen eksempler fra våre casekommuner illustrerer denne typen sammenheng:

- I Kvinnherad kommune avdekket brukerundersøkelsen i skolen i 2002 blant annet at det forekom mer mobbing enn de selv trodde. Arbeid mot mobbing ble vedtatt som et satsingsområde, og de skolene som valgte å ta tak i dette, viste bedre resultater i neste undersøkelse.
- I Halden kommune synliggjorde deltakelsen i effektiviseringsnettverk at de hadde avvik på dekningsgrad for spesialundervisning, der de lå de over de andre kommunene. Kommunen satte som mål å endre denne praksisen og foretok omdisponering av ressurser mellom områder i skolen.
- Når Vega kommune gjennomførte en bruker- og pårørendeundersøkelse innen pleie og omsorg, viste det seg å være stor tilfredshet blant brukerne, mens tilfredsheten var dårligere blant de

pårørende. Som en følge av dette har de innført tiltak for å bedre dialogen med de pårørende.

- I Lavangen kommune førte deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene og sammenligningsdata til at skole ble løftet fram som et tema, og til at det blant deres politikere nå er større oppmerksomhet om skole enn tidligere.

En annen type indirekte sammenheng mellom effektiviseringsnettverksdeltakelse og forbedringer er der informasjon og erfaringer som effektiviseringsnettverksdeltakelsen førte med seg, ble brakt inn som del av *beslutningsunderlaget* i kommunens behandling av spørsmål som allerede var satt på dagsorden. Tabell 2 viser at åtte av ti kommuner sier at informasjon og resultater fra Effektiviseringsnettverkene har vært brukt som beslutningsunderlag for ulike typer spørsmål; en av fem i stort omfang. Noen eksempler på dette fra våre casekommuner er:

- I Øyer kommune var en relativt dyr pleie og omsorgstjeneste motivasjonen for kommunens deltakelse i Effektiviseringsnettverkene. Saken var derved allerede satt på dagsorden. Resultatet av arbeidet i nettverket var at alle de tre avdelingene innen pleie og omsorg fikk budsjettnedskjæringer som var forholdsvis mye større enn de øvrige sektorene.
- I Løten kommune brukte de data om ressursbruk, målt effektivitet og målt kvalitet aktivt i beslutningsprosessen for ressursfordelingen mellom sektorene. Deltakelsen i

Effektiviseringsnettverkene viste at kommunene brukte mer enn gjennomsnittet på skoler og administrasjon, mens de drev sine pleie- og omsorgstjenester "billig". Ved budsjettbehandlingen ble derfor pleie og omsorg skånet fra kutt og fikk heller noe økte ressurser de siste to årene, mens skole og administrasjon måtte ta en større del av budsjettkuttene.

- I Berlevåg kommune viste analysen fra nettverksarbeidet at det var forbedringspotensialer innen pleie og omsorg. Disse resultatene ble brukt direkte inn som beslutningsunderlag i de ordinære driftsmøtene. Kommunen mener at når situasjonen på denne måten ble dokumentert, så var det mulig å få til enighet om nedbygging av antall institusjonsplasser og styrking av hjemmetjenesten.

- I Levanger kommune førte gjennomgangen og kvalitetssikringen av KOSTRA-tallene til at de brukte disse dataene aktivt i diskusjonen om ny skolestruktur og nedleggelse av sentrumsskolen.

Effektiviseringsnettverkene har altså medvirket til mye forbedringsarbeid i kommunene, men sammenhengen mellom benchmarkingen og faktiske endringer er fremfor alt indirekte. Benchmarkingen satte i stort monn spørsmål på dagsorden i kommunene, og de ble brukt som underlag i pågående beslutningsprosesser. En rekke respondenter understreker nettopp at erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene spilte en begrenset rolle på egen

hånd. Vi inkluderer et knippe sitater fra surveyens kommentarfelt som illustrerer utfordringen med å snakke om kausalitet, samtidig som de viser at Effektiviseringsnettverkene utvilsomt greide å skape synergier med øvrig forbedringsarbeid som pågår i kommunene:

- "Det er ikke mulig å si at tiltakene er et resultat av Effektiviseringsnettverkene. Men Effektiviseringsnettverkene er meget nyttige redskaper og til stor hjelp for selvanalyse".

- "Grunnskolen er i sterk endring kontinuerlig, og det er vanskelig å relatere endringer tilbake til enten Clemet eller effektiviseringsnettverk, organisatoriske trender, nye sentrale planverk eller bare tidsånden. Slik blir [kommunens svar på surveyen] upresise, da spørsmåla krever mer stringens enn det vi kan gi".

- "Vårt arbeid innenfor Effektiviseringsnettverkene kan ikke sees isolert fra en utviklingsprosess som vi er inne i - og som startet før vi deltok. Deltakelse kom vel heller som en følge av denne prosessen. Vi er svært bevisste på hvorfor vi deltar og hva vi skal bruke nettverkene til. Det dette hjelper oss med, er å holde fokus på de viktige tingene og å "tale med mer tyngde" når vi uttaler oss om kvalitet og ressursbruk".

- "Kommunen har de siste årene gjennomført relativt store endringer i pleie- og omsorgssektoren. Samtidig som kommunen har deltatt i effektiviseringsnettverk har vi

jobbet med utvikling av virksomhetsplan på området og et omfattende arbeidsmiljøprosjekt. Det er vanskelig å si at alt kan tilbakeføres til kommunens deltakelse i Effektiviseringsnettverkene, men prosjektet har gitt oss "driv" og gjort oss mer nysgjerrig, slik at vi prøver ting".

Diskusjon og konklusjoner

Beskrivelsen av kommunenes erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene bringer noe ny og overraskende kunnskap, men bekrefter også ting som er kjent fra foreliggende forskning. Vi vil fremheve fire empiriske funn og drøfte implikasjonene av disse.

Det første vi vil fremheve er at kommunenes bruk av erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene var overraskende høy, sett i lys av bruk av benchmarking i andre land og tidligere erfaringer i Norge. Andelen kommuner som nyttiggjorde seg erfaringene i beslutningsprosesser var spesielt høy for strategiske "politikerspørsmål" og strukturelle "rådmannsspørsmål". For eksempel brukte nesten tre av fire kommuner nettverkserfaringer til å diskutere endring av ressursprioriteringen mellom tjenestoområder. Dette styrker den instrumentelt informerte forventningen om at kommuner som valgte å delta i benchmarking gjorde det fordi de hadde reelt behov for trening i bruk av resultatinformasjon og sammenligninger med andre kommuner.

Dette er et betydelig mer positivt bilde enn det som tegnes av britiske kommuners bruk av benchmarking (Ball, Bowerman og Hawksworth 2000; Bowerman og Ball 2001; Turner et al. 2004). Vi tror denne forskjellen dels skyldes at Effektiviseringsnettverkene representerer bottom-up, inkrementalisme og respekt for det lokale selvstyre; noe av det som kjennetegner den nordiske måten å drive resultatledelse (Johnsen, Nørreklit og Vakkuri 2006; Siverbo og Johansson 2006). En sammenligning med tidligere studier i Norge viser videre at kommunene nyttiggjør seg erfaringer fra sammenligninger i stadig større grad (Johnsen 2000; Winje, Hansen og Johannessen 2001; Cap Gemini Ernst & Young 2002). Dette tyder på økt oppmerksomhet og oppfattet relevans i kommunene, og ikke minst at evnen og viljen til å bruke benchmarking er økende (Siverbo og Johansson 2006).

Samtidig var det omtrent en av fem kommuner som *ikke* brukte erfaringene fra benchmarkingen, selv om de hadde tatt seg bryet med å delta. Dette er det andre empiriske funnet vi vil fremheve. Omfang av og årsaker til frakobling av resultatinformasjon fra beslutningsprosesser er et velkjent tema fra nordisk reformforskning (Johnsen og Vakkuri 2006), og dette fenomenet kan gis ulike tolkninger. Et ny-institusjonelt perspektiv gjør oss oppmerksom på muligheten for at disse kommunene egentlig ikke trengte benchmarking, men ble med i Effektiviseringsnettverkene likevel, fordi de opplevde at det var det var "moteriktig". Et instrumentelt perspektiv åpner for andre mulige forklaringer, som at det er uoverstigelig

uenighet internt i kommunen om hvorvidt benchmarking og erfaringer derfra er relevant eller nyttig (Christensen, Lægreid og Ramslien 2006; Siverbo og Johansson 2006). Hvis rådmannen eller sterke politiske fraksjoner setter seg imot, for eksempel fordi benchmarking forbindes med NPM, vil de kunne legge lokk på hva sammenligningene frembrakte (Askim 2004, Askim, Christophersen og Johnsen 2006). Nærmere et svar på om det er den ny-institusjonelle eller den instrumentelle forklaringen på ikke-bruk som er mest treffende kommer vi ikke her, ettersom surveymaterialet er for grovkornet og intervjumaterialet stammer fra kommuner som gjorde aktiv bruk av erfaringene fra Effektiviseringsnettverkene.

Det tredje funnet vi vil fremheve er at politikk spiller en rolle for bruken av benchmarking. Det ser nemlig ut til at rådmannen og andre administrative ledere har større nytte av benchmarking enn politikere. Praktisk talt samtlige deltakende kommunene involverte rådmenn og virksomhetsledere i å dra nytte av erfaringene fra kommunens deltakelse i Effektiviseringsnettverkene, mens bare halvparten fikk politikere til å delta. Dette støtter antakelsen fra det instrumentelle perspektivet om at politisk bruk er lavere på grunn av høyere konfliktnivå enn på administrativ side. Vi vil likevel ikke konkludere med at benchmarking primært er et administrativt verktøy, siden de aller fleste kommunene brukte erfaringer fra nettverkene til å diskutere høyst politiske spørsmål som prioritering av ressurser mellom sektorer. Det

er også mulig at lavere aktivitet fra politisk hold primært skyldes at politikere har mindre tid til rådighet enn administrative ledere (Askim 2004; Siverbo og Johansson 2006).

Det fjerde poenget vi vil fremheve er at Effektiviseringsnettverkene har medvirket til mye forbedringsarbeid i kommunene, men at sammenhengen mellom benchmarking og faktiske endringer i kommunene fremfor alt er indirekte. Erfaringer fra benchmarking har i stort monn satt spørsmål på dagsorden og blitt brukt som underlag i pågående beslutningsprosesser. Kommunene deltar altså aktivt i benchmarking, men bruker erfaringene til de behovene de selv har der og da – ikke nødvendigvis til å realisere eksternt definerte målsetninger om økonomisk effektivisering. Dette svekker den instrumentelt informerte antakelsen om at kommunene ville bekjenne seg til sentrale myndigheters målsetninger for prosjektet, og styrker den ny-institusjonelle antakelsen om at kommunene vil bruke erfaringene fra benchmarking til sine egne og ikke foreskrevne behov. Vi kan kalle dette "dekobling" mellom "oppskrift" og adaptasjon.

Dette funnet har flere implikasjoner. Én er at studien på denne måten gir et bidrag til den pågående diskusjonen om hvordan erfaringer fra benchmarking konkret brukes i organisasjoner. Flere forskere har kalt det som skjer mellom benchmarking og faktiske endringer en "svart boks" (Folz 2004: 218; Wolman og Page 2002). Vi har funnet tre funksjoner som informasjon og erfaringer fra benchmarking kan fylle i kommunale

beslutningsprosesser. Disse er agenda-setting (nettverkserfaringer har betydning for at spørsmålet ble tatt opp), bruk som underlag (erfaringer blir lagt fram som del av beslutningsunderlaget) og løsningsførende bruk (erfaringer har avgjørende betydning for hvilken løsning som ble valgt som resultat av kommunens håndtering av spørsmålet).

Det faktum at det er de indirekte sammenhengene som er mest fremtredende har implikasjoner for debatten om hvorvidt benchmarking fører til nivellering i kommunesektoren. Spørsmålet er altså: Fører benchmarking til ensretting eller pluralisme i kommunenes forbedringsarbeid? Fra Sverige vet vi at "[f]lera av de kommunala jämförelsegrupper som finns vittnar om att nyckeltalen över tid tenderar att gå mot mer lika nivåer i de deltagande kommunerna" (SOU 2005:110 side 40). Britiske erfaringer har vist at benchmarking kan legge press på kommunene til å marsjere i samme takt og i samme retning – mot gjennomsnittet (Turner et al. 2004). Vår undersøkelse viser på den ene side eksempler på nivelleringstankegang i enkeltkommuner; det vil si at de som presterer best får argumenter for å redusere innsatsen (vi trenger ikke være så mye bedre), og de dårligste får argumenter for å øke den (vi kan ikke være så mye dårligere). På den andre siden er det som nevnt slik at deltakelse i Effektiviseringsnettverkene for de fleste kommunene fremfor alt hadde indirekte effekter på endringer i atferd. Dette betyr formodentlig at eventuelle bevegelser i retning av eller bort fra

nivellering i kommunesektoren har andre årsaker enn benchmarkingen. Vår konklusjon, ut fra en oppfatning om at pluralisme er bra og viktig, og at positive utligger må til for å trekke feltet oppover, er at det lokale selvstyre heller styrkes enn trues av et benchmarkingsinitiativ som Effektiviseringsnettverkene. De som mener at likt tjenestetilbud over hele landet er viktigst, vil derimot kunne ha grunn til skepsis overfor benchmarking.

Avslutningsvis vil vi argumentere for at ny-institusjonelt orienterte reformforskere bør utvise varsomhet i å tolke dekobling mellom "oppskrift" og adaptasjon som irrasjonelt. Dekobling kan nemlig være svært instrumentelt og rasjonelt, sett fra den enkelte kommunes ståsted eller for aktører i kommunen (Johnsen 1999). Noen anlegger en konspiratorisk tone i møte med denne typen rasjonalitet og kaller det "hykleri" (Brunsson 1989); vi synes en mer positivt ladet merkelapp som "pragmatisk adaptasjon" er mer dekkende for tilnærmingene vi har observert i de norske kommunene. Den viktigste teoretiske konklusjonen vi trekker er med andre ord at instrumentelle og ny-institusjonelle perspektiver kan ha størst forklaringskraft hvis de ses som overlappende og ikke tilgrensende domener – særlig i studier av adaptasjon. Vår erfaring er klar: Kommunenes bruk av benchmarking forstås best hvis vi trekker på ny-institusjonelle innsikter om dekobling men gir en instrumentell tolkning av det handlende subjektets rasjonalitet.

Referanser

Aarsæter, Nils og Signy Irene Vabo, 2002

Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge. Oslo: Samlaget.

Aasmundstad, Per Kristian og Tormod Rødsten, 2000

Resultatrapportering frå kommunane: Ei kartlegging. Rapport 2000:4. Oslo: Statskonsult.

Ammons, David N., Charles Coe og Michael Lombardo, 2001

"Performance-comparison projects in local government: Participants' perspectives." *Public Administration Review*, 61(1): 100-115.

Argyris, Chris, 1992

On organizational learning. Oxford: Blackwell.

Askim, Jostein, Knut-Andreas Christophersen og Åge Johnsen, 2006

"Explaining Organizational Learning from Benchmarking in Networks: Experiences from Norwegian Local Government." Paper presentert på konferansen A performing public sector, the second transatlantic dialogue, June 1-3, 2006, Leuven.

Askim, Jostein, 2004

"Benchmarking in local government service delivery: Window-dressing or a potent driver for improvement? Evidence from Norway." I Kuhlmann, Sabine, Jörg Bogumil og Hellmut Wollmann (red) *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung*. Wiesbaden: VS Verlag.

Askim, Jostein, Tage Båtsvik og Christian Skattum, 2006

Resultater og tiltak i Kommuneneettverk for fornyelse og effektivisering. Evalueringsrapport utarbeidet for KS. Sandvika: Asplan Analyse.

Ball, Amanda, Mary Bowerman og Shirley Hawksworth, 2000

"Benchmarking in local government under a central government agenda." *Benchmarking: An International Journal*, 7(1): 20-35.

Bauer, Raymond A. (red), 1966

Social indicators. Cambridge: MIT Press.

Behn, Robert D., 2003

"Why measure performance: Different purposes require different measures." *Public Administration Review*, 63(5): 586-606.

Bowerman, Mary og Amanda Ball, 2001

Authorities on benchmarking? The state of benchmarking in the UK local government sector. London: CIMA.

Broadbent, Jane, 2003

"Comprehensive performance assessment: The crock of gold at the end of the performance rainbow?" *Public Money and Management*, 23(1): 5-8.

Brunsson, Nils, 1989

The organization of hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations. Chichester: Wiley.

Cap Gemini Ernst & Young, 2002

Evaluering av KOSTRA. Rapport. Oslo: Cap Gemini Ernst & Young.

Christensen, Tom, Per Læg Reid og Arne R. Ramslie, 2006

Styring og autonomi: Organisasjonsformer i norsk utledningsforvaltning. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik, 2004

Organisasjonsteori for offentlig sektor. Oslo: Universitetsforlaget.

Dekker, Sander og Dan Hansén, 2004

"Learning under pressure: The effects of politicization on organizational learning in public bureaucracies." *Journal of Public Administration Research & Theory*, 14(2): 211-230.

Dorsch, Jeffrey J. og Mahmoud M. Yasin, 1998

"A framework for benchmarking in the public sector: Literature review and directions for future research." *International Journal of Public Sector Management*, 11(2/3): 91-115.

Feldman, Martha S. og James G. March, 1981

"Information in organizations as signal and symbol." *Administrative Science Quarterly*, 26(2): 171-86.

Folz, David H., 2004

"Service quality and benchmarking the performance of municipal services." *Public Administration Review*, 64(2):209-220.

Greve, Henrich R., 2003

Organizational learning from performance feedback: A behavioral perspective on innovation and change. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Hartley, Jean og Maria Allison, 2002

"Good, better, best? Inter-organizational learning in a network of local authorities." *Public Management Review*, 4(1):111-118.

Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen, 2004

Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. Notat 2004:124. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Huber, George P., 1991

"Organizational learning: The contributing processes and the literatures." *Organization Science*, 2 (1): 88-115.

Johnsen, Åge og Jarmo Vakkuri, 2006

"Is there a Nordic perspective on public sector performance measurement." *Financial Accountability & Management*, 22(3): 291-308.

Johnsen, Åge, 1999

"Implementation mode and local government performance measurement: A Norwegian experience." *Financial Accountability & Management*, 15(1): 41-66.

Johnsen, Åge, 2000

Effekter fra bruk av resultatmålinger og sammenlignbare data i kommuner. Prosjekt-rapport 42/2000. Kristiansand: Agderforskning.

Johnsen, Åge, 2005

"What does 25 years of experience tell us about the state of performance measurement in public policy and management?" *Public Money and Management*, 25(1): 9-17.

Johnsen, Åge, Hanne Nørreklit og Jarmo Vakkuri, 2006

"Introducing a Nordic perspective on public sector performance measurement." *Financial Accountability & Management*, 22(3):207-212.

Kleven, Terje, 1993

"...det rullerer og det går..." *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 34: 31-51.

Kommunenes sentralforbund, 1987

Rapport om effektivisering av informasjonsinnhenting fra kommuner og fylkeskommuner. Rapport fra Rådmannsutvalget. Oslo: Kommunenes sentralforbund.

Kommunenes sentralforbund, 2004

Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering: Sluttrapport fra prosjektet, 2002-2004. Oslo: Kommunenes sentralforbund.

Kuhlmann, Sabine, 2003

Benchmarking and performance measurement in German local governments. Paper presented at the Ruhrgas Round Table Seminar at University of Oslo, 22-24 May 2003.

March, James G., 1988

"The elusive link between information and decision-making." I March, James G. (red), *Decisions and Organizations*. Oxford: Blackwell.

Mausolff, Christopher, 1999

Organizational learning in response to performance monitoring: A study of four employment programs. PhD Dissertation. University of Pittsburgh.

Meyer, John W. og Brian Rowan, 1977

"Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony." *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.

Meyer, John W., kommer

"Reflections on institutional theories of organizations." I Greenwood, R., C. Oliver, R. Suddaby og Kerstin Sahlin-Andersson (red) *Handbook of Organizational Institutionalism*. Thousand Oaks, CA: Sage (kommer).

Moynihan, Donald P., 2005

"Goal-based learning and the future of performance management." *Public Administration Review*, 65(2): 203-216.

OECD, 1997

International benchmarking experiences in the OECD countries. Paper presented at Conference in Copenhagen, 20-21 February 1997.

Opstad, L. og H. O. Rolfsen, 2005

"KOSTRA som styringsverktøy." I Busch, Tor, Jan Ole Vanebo, Kurt Klaudi Klausen og Erik Johnsen (red) *Modernisering av offentlig sektor. Utfordringer, metoder og dilemmaer* (2. utgave). Oslo: Universitetsforlaget.

Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert, 2004

Public management reform: A comparative analysis (2. utgave). Oxford: Oxford University Press.

Siverbo, Sven og Tobias Johansson, 2006

"Relative performance evaluations in Swedish local government." *Financial Accountability and Management*, 22(3): 271-290.

Simon, Herbert A., 1939

"The administrator in search of statistics." *Public Management*, 21:106-109.

Spendolini, Michael, 1992

The benchmarking book. New York: American Management Association.

Statens offentliga utredningar (SOU) 2005:110

Jämförelsevis - Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting. Stockholm: Finansdepartementet og Rådet för kommunala analyser och jämförelser.

Tucker, Frances Gaither, Seymour M. Zivan og Robert C. Camp, 1987

"How to measure yourself against the best." *Harvard Business Review*, 87(1): 2-4.

Turner, Dave, Chris Skelcher, Philip Whiteman, Michael Hughes og Pauline Jas, 2004

"Intervention or persuasion? Strategies for turnaround of poorly-performing councils." *Public Money and Management*, 24(4): 217-226.

Vabo, Signy I. og Inger M. Stigen, 2004

"Moteslaveri, interesser og behov: En analyse av utbredelsen av moderne organisasjonsløsninger i norske kommuner." *Nordiske Organisasjonsstudier*, 6(1): 48-88.

Wholey, Joseph S., 1983

Evaluation and effective public management. Boston, MA: Little, Brown, and Co.

Williams, Daniel W., 2003

"Measuring government in the early 20th Century." *Public Administration Review*, 63(6): 643-659.

Wilson, John, 2004

"Comprehensive performance assessment – springboard or dead-weight?"

Public Money and Management, 24(1): 63–68.

Winje, Ursula, Freddy Hansen og Marit Johannessen, 2001

Kommunenes bruk av KOSTRA: En kartlegging. Rapport 2001:27, Oslo: Statskonsult.

Wolman, Harold og Ed Page, 2002

"Policy transfer among local governments: An information-theory approach."

Governance, 15(4): 577–501.

Appendiks

Tabell (a): Eksempler på nyttiggjøring av nettverkserfaringer

- Ledelsesspørsmål diskutert i kommunen Eksempler på bruk av effektiviseringsnettverkserfaringer i kommunens håndtering av temaer
- Endring av ressursprioritering mellom tjenesteområder I Kvinnherad kommune forteller ordføreren at resultatene og informasjonen har styrket beslutningsgrunnlaget og resultert i at kommunen har flyttet penger fra skolesektoren. Bømlo kommune sier at "resultatene som framkommer i Effektiviseringsnettverkene har vært medvirkende til at det er flyttet ressurser fra pleie og omsorgssektoren til grunnskolesektoren".
- Bruken av systematisk styringsinformasjon i plan- og rapporteringsdokumenter I Levanger kommune sier administrasjonen at "gjennomgangen og kvalitetssikringen av KOSTRA-tallene førte til at disse ble brukt aktivt i diskusjonen om ny skolestruktur og nedleggelse av sentrumsskolen". En surveykommune forteller at erfaringene understøttet igangsetting av et styringssystem med klare mål innen skole.
- Kvaliteten på systematisk styringsinformasjon I Øyer sier de at hovedgrunnen til at kommunen valgte å bli med i Effektiviseringsnettverkene, var et ønske om å "vaske" KOSTRA-tallene for PLO for å finne ut hvorfor tjenestene er såpass dyre i forhold til sammenligningskommunene.
- Endring av ressursprioritering mellom enheter innen samme tjenesteområde Halden kommune forteller om en endring i ressursbruken mellom områder i skolen. Deltakelsen i effektiviseringsnettverk synliggjorde at de hadde avvik på dekningsgrad for spesialundervisning. Her lå de over de andre kommunene. De satte som mål om å endre praksis og har nå gjennomført dette. GSI-tallene for 2005 viser at Halden ligger på 4,5 prosent, ned fra 8 prosent. Gjennom dette har Halden frigjort 1 millioner NOK. En surveykommune sier erfaringene ga "trygghet for at de utnytter ressursene på en god måte".
- Informasjon om tjenestene til brukere og pårørende Da Vega gjennomførte en brukerundersøkelse innen pleie og omsorg, viste det seg å være stor tilfredshet blant brukerne, mens pårørende ikke var fullt så fornøyd. Som en følge av dette har de innført tiltak for å bedre dialogen med de pårørende.
- Samhandling mellom ansatte og brukere Vega kommune har etter deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene etablert en pårørendeforening for skolene. En surveykommune forteller at erfaringene førte til mer elevmedvirkning i lese- og skriveopplæringen, blant annet innføring av individuelle arbeidsplaner for ungdomskoleelevene.

Tabell (a) forts.: Eksempler på nyttiggjøring av nettverkserfaringer

Ledelsesspørsmål diskutert i kommunen Eksempler på bruk av effektiviseringsnettverkserfaringer i kommunens håndtering av temaer

Endring av ressursprioritering mellom brukergrupper innenfor et tjenesteområde
Berlevåg kommune: "Resultatene ble brukt i de ordinære driftsmøtene. Analysen

Ledelsesspørsmål diskutert i kommunen	Eksempler på bruk av effektiviseringsnettverkserfaringer i kommunens håndtering av temaer
Endring av ressursprioritering mellom tjenesteområder	<p>I Kvinnherad kommune forteller ordføreren at resultatene og informasjonen har styrket beslutningsgrunnlaget og resultert i at kommunen har flyttet penger fra skolesektoren.</p> <p>Bømlo kommune sier at "resultatene som framkommer i Effektiviseringsnettverkene har vært medvirkende til at det er flyttet ressurser fra pleie og omsorgssektoren til grunnskolesektoren".</p>
Bruken av systematisk styringsinformasjon i plan- og rapporteringsdokumenter	<p>I Levanger kommune sier administrasjonen at "gjennomgangen og kvalitetssikringen av KOSTRA-tallene førte til at disse ble brukt aktivt i diskusjonen om ny skolestruktur og nedleggelse av sentrumsskolen".</p> <p>En surveykommune forteller at erfaringene understøttet igangsetting av et styringssystem med klare mål innen skole.</p>
Kvaliteten på systematisk styringsinformasjon	<p>I Øyer sier de at hovedgrunnen til at kommunen valgte å bli med i Effektiviseringsnettverkene, var et ønske om å "vaske" KOSTRA-tallene for PLO for å finne ut hvorfor tjenestene er såpass dyre i forhold til sammenligningskommunene.</p>
Endring av ressursprioritering mellom enheter innen samme tjenesteområde	<p>Halden kommune forteller om en endring i ressursbruken mellom områder i skolen. Deltakelsen i effektiviseringsnettverk synliggjorde at de hadde avvik på dekningsgrad for spesialundervisning. Her lå de over de andre kommunene. De satte som mål om å endre praksis og har nå gjennomført dette. GSI-tallene for 2005 viser at Halden ligger på 4,5 prosent, ned fra 8 prosent. Gjennom dette har Halden frigjort 1 millioner NOK.</p> <p>En surveykommune sier erfaringene ga "trygghet for at de utnytter ressursene på en god måte".</p>
Informasjon om tjenestene til brukere og pårørende	<p>Da Vega gjennomførte en brukerundersøkelse innen pleie og omsorg, viste det seg å være stor tilfredshet blant brukerne, mens pårørende ikke var fullt så fornøyd. Som en følge av dette har de innført tiltak for å bedre dialogen med de pårørende.</p>
Samhandling mellom ansatte og brukere	<p>Vega kommune har etter deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene etablert en pårørendeforening for skolene.</p> <p>En surveykommune forteller at erfaringene førte til mer elevmedvirkning i lese- og skriveopplæringen, blant annet innføring av individuelle arbeidsplaner for ungdomskoleelevene.</p>

Tabell (a) forts.: Eksempler på nyttiggjøring av nettverkserfaringer

Deltakesspørsmål disksant i kommunen	Eksempler på bruk av effektiviseringsnettverkserfaringer i kommunens handling av saken
Endring av ressursprioritering mellom brukergrupper innenfor et tjenesteområde	<p>Berlevåg kommune: "Resultatene ble brukt i de ordinære driftsmøtene. Analysen viste forbedringspotensialer innen PLO. Når situasjonen ble dokumentert, gikk det an å få til enighet om nedbygging av antall institusjonsplasser og styrking av hjemmetjenesten".</p> <p>En surveykommune forteller at erfaringene ble brukt som underlag i avveining mellom IKS på sykehjemsbygging kontra satsing på utbygging av egen åpen omsorg.</p>
Samarbeidsformer innen samme tjenesteområde	<p>Halden kommune har etter deltakelsen organisert skolene i områder med områderektorer for flere skoler.</p> <p>En surveykommune forteller at de har økt samarbeidet mellom barnehage, skole og bibliotek etter nettverksdeltakelsen.</p>
Samarbeidsformer mellom tjenesteområder	<p>I Kvinnherad kommune forteller ordføreren at resultatene og informasjonen har styrket beslutningsgrunnlaget og resultert i at kommunen har slått sammen flere skoler og barnehager til en enhet.</p> <p>En surveykommune forteller at PLO og kultursektoren nå skal samarbeide om å øke beboernes trivsel.</p>
Organisasjonsspørsmål	<p>I Halden kommune førte deltakelsen til endringer i organisering og arbeidsmåter i skolen. De har planer om å innføre trinnledelse, har fritt skolevalg på første trinnet og 60 lærere får kompetanseheving på tilpasset opplæring i arbeidsgrupper.</p> <p>En surveykommune forteller at erfaringene ble brukt i vurderinger av innføring av egenbetalingsordninger i PLO.</p>
De ansattes arbeidssituasjon, eks. arbeidstid, samarbeidsformer, faglig utvikling	<p>Levanger kommune har plukket opp flere konkrete praktiske tiltak, blant annet ulike nye typer arbeidstidsordninger.</p> <p>Erfaringer fra nettverkene viste at Vega kommune hadde lav andel fagpersonell i PLO. Det medførte bevilgning til utdanning, og at 10–15 fagpersoner har kommet til i denne perioden.</p> <p>En surveykommune forteller at erfaringene fra nettverket ga grunnlag for endringer i hvordan skolelederne jobber, blant annet bedre oppfølging fra rektorene og et system for "skolevandring".</p>
Samhandling mellom rådmannen og virksomhetsledere	<p>Øyer kommune sier at deltakelsen bidro til at kommunen vil benytte bruker- og medarbeiderundersøkelser, og til at de nå bedre kan bruke KOSTRA-tallene og forklare bakenforliggende årsaker.</p> <p>En sektorsjef i en surveykommune forteller at han har funnet data fra nettverkene som "meget nyttige i styringsdialogen med skolelederne", for eksempel til drøfting av sammenhengen mellom ressurser, motivasjon og faglige resultater.</p>

Tabell (b): Operasjonalisering av mål på kommunens nyttiggjøring av erfaringer fra deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene

Variablet	Operasjonalisering
Strategi	Surveyen nevnte fire spørsmål av strategisk art. For hvert av disse ble kommunen spurt hvorvidt erfaringene fra deltakelsen i Effektiviseringsnettverkene hadde betydning for hhv. (i) om spørsmålet kom på agendaen i kommunen, (ii) om sammenligningsdata ble lagt fram som beslutningsunderlag i kommunens håndtering av spørsmålet og (iii) om erfaringene/sammenligningene hadde direkte betydning for hvilken løsning kommunen kom fram til etter håndteringen av spørsmålet. Til sammen gir dette hver kommune mulighet til å sette mellom (4 x 3 =) null og tolv kryss for nyttiggjøring. På dette grunnlag er variabelen "nyttiggjøring til håndtering av strategiske spørsmål" operasjonalisert som en indeks som varierer mellom minimum null og maksimum tolv poeng.
Struktur	Surveyen nevnte fire spørsmål av strukturell art, og tilsvarende som for strategi (ovenfor) er variabelen "nyttiggjøring til håndtering av strukturelle spørsmål" operasjonalisert som en indeks som varierer mellom minimum null og maksimum tolv poeng.
Praktisk	Surveyen nevnte fire spørsmål av praktisk art, og tilsvarende som for strategi og struktur (ovenfor) er variabelen "nyttiggjøring til håndtering av strukturelle spørsmål" operasjonalisert som en indeks som varierer mellom minimum null og maksimum tolv poeng.
Agenda	Surveyen nevnte tolv spørsmål og for hver av disse ble kommunen spurt om sammenligningsdata og erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene hadde betydning for at spørsmål (x) ble tatt opp. Til sammen gir dette hver kommune mulighet til å sette mellom null og tolv kryss for "nyttiggjøring til agendasetting". På dette grunnlag er variabelen "nyttiggjøring til agendasetting" operasjonalisert som en indeks som varierer mellom minimum null og maksimum tolv poeng.
Underlag	Tilsvarende som for agenda (ovenfor): Surveyen nevnte tolv spørsmål, og for hver av disse ble kommunen spurt om sammenligningsdata fra Effektiviseringsnettverkene ble lagt fram som del av beslutningsunderlaget i kommunens håndtering av spørsmål (x). Til sammen gir dette hver kommune mulighet til å sette mellom null og tolv kryss for "nyttiggjøring som beslutningsunderlag". På dette grunnlag er variabelen "nyttiggjøring som beslutningsunderlag" operasjonalisert som en indeks som varierer mellom minimum null og maksimum tolv poeng.
Løsning	Tilsvarende som for agenda og underlag (ovenfor): Surveyen nevnte tolv spørsmål, og for hver av disse ble kommunen spurt om sammenligningsdata hadde avgjørende betydning for hvilken løsning som ble valgt som resultat av kommunens håndtering av spørsmål (x). Til sammen gir dette hver kommune mulighet til å sette mellom null og tolv kryss for "løsningsførende" nyttiggjøring av erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene. På dette grunnlag er variabelen "løsningsførende" nyttiggjøring operasjonalisert som en indeks som varierer mellom minimum null og maksimum tolv poeng.

Noter

¹ Vi takker for innspill fra to anonyme bedømmere og fra deltakerne på et seminar på Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo 28. mars 2006. Takk også til alle i KS (norske kommuners og fylkers interesse- og arbeidsgiverorganisasjon) som bisto med støtte til gjennomføringen av datainnsamlingen og til respondentene i kommunene.

² Empirien ble hentet inn i forbindelse med en evaluering av Effektiviseringsnettverkene, gjennomført av forfatterne i perioden november 2005 til mars 2006, på oppdrag for KS - norske kommuners og fylkers interesse- og arbeidsgiverorganisasjon. (Se Askim, Båtsvik og Skattum 2006).

³ De utvalgte kommunene ble Lier, Øyer, Løten, Askim, Halden, Kvinesdal, Vennesla, Søgne, Levanger, Berlevåg, Vega, Lavangen, Tromsø, Bømlo og Kvinnherad.

⁴ Noen intervjuer ble gjennomført av forfatterne og andre av de KS-ansatte veilederne i Effektiviseringsnettverkene. Veilederne gjennomførte intervjuer i kommuner de ikke selv har jobbet med i Effektiviseringsnettverkene; dette for å sikre tiltroen til informasjonen fra intervjuene, både hva gjelder veiledernes evne til å tolke objektivt og respondentenes vilje til å svare sannferdig. De fleste mennesker har en naturlig trang til å fremstille seg som rasjonelle. Dette er utfordrende i all empirisk forskning, og ikke minst når temaet er deres bruk av kunnskap i beslutningsprosesser, som her (Siverbo og Johansson 2006). For å søke å minimere dette problemet har vi kombinert intervjuundersøkelser med anonyme spørreundersøkelser, gjennomført separate intervjuer med ulike grupper aktører i hver kommune for å oppnå en sidemannskontroll, og diskutert tolkninger av intervjudata inngående med samtlige veiledere.

⁵ Vi har plassert følgende fire spørsmål fra figur 1 i kategorien *strategiske spørsmål*: Endring av ressursprioritering mellom tjenesteområder, endring av ressursprioritering mellom virksomheter/enheter innen samme tjenesteområde, endring av ressursprioritering mellom ulike brukergrupper innenfor et tjenesteområde, og samarbeidsformer mellom tjenesteområder. Følgende fire er kategorisert som *strukturelle spørsmål*: Organisasjonsspørsmål, samarbeidsformer mellom virksomheter innen samme tjenesteområde, kvaliteten på systematisk styringsinformasjon, og bruken av systematisk styringsinformasjon i plan- og rapporteringsdokumenter. Følgende fire er kategorisert som *praktiske spørsmål*: De ansattes arbeidssituasjon, samhandling mellom ansatte og brukere, samhandling mellom rådmannen og virksomhetsledere, og informasjonsflyt om tjenestene til brukere og pårørende.

⁶ Andelen ikke-brukere varierte mellom 14 og 28 prosent, avhengig av hva slags nyttiggjøring vi så på (jmfør tabell 1).

⁷ I Løten kommune mener de at data fra Effektiviseringsnettverkene og utarbeidelse av data også på andre sektorer i høy grad har blitt brukt i beslutningsprosessen og påvirket utfallet. Man har vært gjennom en omstillingsprosess og har laget systemer for å utarbeide prognoser for den økonomiske utviklingen. Sammenlikningen viste at Løten i 2003 drev sine pleie og omsorgstjenester nær billigst i Norge, mens man brukte noe mer enn gjennomsnittet på skoler og administrasjon. Målt effektivitet og målt kvalitet ble aktivt brukt i beslutningsprosessen for ressursfordelingen mellom sektor-ene. Ved budsjettbehandlingen har pleie og omsorg blitt skånet fra kutt og heller fått noe økte ressurser de siste to årene, mens skole og administrasjon har måttet ta en større del av budsjettkuttene.