



Evaluering av utviklingsprogrammet «Sammen om en bedre kommune»

Utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 10. mars 2016

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Om evalueringer

Oslo Economics tilbyr evalueringer av programmer, handlingsplaner, tiltak, investeringer og virkemidler. Vi har bred kompetanse og erfaring fra evalueringer i ulike sektorer med bruk av ulike evalueringsmodeller.

For å utføre evalueringer benytter vi et bredt spekter av metoder for informasjonsinnhenting og analyse, både kvantitative og kvalitative.

Kjennskap til området eller sektoren som skal evalueres er ofte en fordel. Oslo Economics har et bredt spekter av samarbeidspartnere og har i denne evalueringen inngått samarbeid med statsviter Jørund Nilsen. Nilsen har kommunesektoren som sitt spesialfelt.

Evaluering av utviklingsprogrammet «Sammen om en bedre kommune» /2016-8

© Oslo Economics, 10. mars 2016

Kontaktperson:

Ove Skaug Halsos / Partner

osh@osloeconomics.no, Tel. 415 21 059

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	5
1. Om «Sammen om en bedre kommune» og evalueringen	10
1.1 Programmets mål	10
1.2 Organiseringen av programarbeidet	10
1.3 Programmets virkemidler	12
1.4 Evalueringens problemstilling og mandat	13
1.5 Rapportens oppbygning	13
2. Evalueringens rammeverk og metode	15
2.1 Avgrensning av evalueringen	15
2.2 Evalueringens rammeverk	15
2.3 Informasjonsinnhenting og analyse	17
3. Programmets måloppnåelse	20
3.1 Programmets sentrale mål	20
3.2 Analyse av aggregerte registerdata	20
3.3 Tilbakemeldinger fra spørreundersøkelse og intervjuer	24
3.4 Vurderinger	26
4. Virkninger av programarbeidet	29
4.1 Økonomiske besparelser	29
4.2 Øvrige virkninger av programdeltagelsen	33
4.3 Vurderinger	34
5. Relevans: Programmets tema, virkemidler og organisering	36
5.1 Den potensielle samfunnsøkonomien i programmet	36
5.2 Relevansen til programmets virkemidler og organisering	37
5.3 Vurderinger	45
6. Levedyktigheten til programmets resultater	48
6.1 Erfaringsutveksling	48
6.2 Suksessfaktorer	49
6.3 Vurderinger	50
7. Programmets produktivitet	52
7.1 Prissatte virkninger	52
7.2 Ikke-prissatte virkninger	55
7.3 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet	55
7.4 Mulige produktivets-forbedringer	56
8. Avsluttende betraktninger om programmet	57
9. Referanser	61
10. Vedlegg 1 – Spørreundersøkelsen	62

11. Vedlegg 2 – Analyser av aggregerte registerdata	64
11.1 Sykefravær	65
11.2 Heltidskultur	67
12. Vedlegg 3 – Liste over informanter	70

Sammendrag og konklusjoner

Oslo Economics har på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) evaluert utviklingsprogrammet «Sammen om en bedre kommune». Programmet har vært drevet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), i samarbeid med KS, LO Kommune, YS Kommune, Unio og Akademikerne. Programmet varte fra 2011 til 2015, og hadde som mål å ta tak i noen av de viktigste utfordringene i kommunesektoren. Totalt har rundt 110 kommuner deltatt i programmet i løpet av programperioden.

Programmet har fokusert på fire hovedtema, nemlig sykefravær, heltid/deltid, kompetanse/rekruttering og omdømme, med følgende målsetninger:

- Etablere en nærværskultur og redusere sykefravær gjennom å utvikle tiltak, opparbeide kunnskap og sikre erfaringsoverføring i kommunal sektor.
- Etablere en heltidskultur og prøve ut tiltak og modeller som avskaffer ufrivillig deltid og øker gjennomsnittlig stillingsstørrelse.
- Styrket evne til strategisk kompetanseplanlegging, og realisere kompetanse- og rekrutteringstiltak som er tilpasset innbyggernes forventninger og kommunens utfordringer.
- Styrke kommunenes omdømme gjennom å utvikle og synliggjøre kommunenes arbeid og lokale prosjekter.

Deltakerkommunene har jobbet med ett eller flere av disse hovedtemaene. Kommunene har jobbet sammen i mindre nettverksgrupper, satt sammen etter hvilket tema de har jobbet med.

Vi har evaluert programmet, og vurdert i hvilken grad satsningen har nådd målsetningene. Videre har vi vurdert hva slags effekter satsningen har hatt, om programmet har klart å spre erfaringene, hvilke erfaringer, resultater og gevinster programmet har oppnådd på sentralt nivå, om virkemidlene som er brukt har fungert på en tilfredsstillende måte og om programmet har vært organisert på en hensiktsmessig måte.

Metode og gjennomføring

Vi har strukturert spørsmålene som evalueringen skulle besvare etter en målorientert evalueringsmodell, med de fem analysekriteriene; måloppnåelse, virkninger, relevans, levedyktighet og produktivitet. Denne evalueringsmodellen refereres ofte til som OECD-modellen. Dette er en fleksibel modell som brukes både av NORAD i evalueringen av bistandsprosjekter, og av forskningsprogrammet Concept til evalueringer av store statlige investeringsprosjekter.

Informasjonsgrunnlaget som evalueringen hviler på er innhentet ved hjelp av intervjuer, en spørreundersøkelse, dokumentstudier, møter og empiriske analyser.

Det ble gjennomført i alt 19 dybdeintervjuer av 20 personer fra blant annet fra kompetansemiljøene, ressursgruppen, nettverksledere, prosjektledere, rådmenn og departementet sentralt. Spørreundersøkelsen ble rettet mot prosjektlederne i kommunene. 93 deltakerkommuner mottok spørreundersøkelsen, og 72 er representert i besvarelsene.

For å kvantifisere effekten deltakelsen i programmet har hatt på sykefravær og heltid ble den såkalte «forskjeller i forskjeller»-metoden benyttet med utgangspunkt i data fra det personaladministrative informasjonssystemet (PAI-registeret) og Statistisk sentralbyrå.

Funn: Programmets måloppnåelse på temaet sykefravær

Våre statistiske analyser viser at kommunene innen programtemaet sykefravær synes å ha lyktes i å redusere sykefraværet. Samlet sett finner vi en statistisk signifikant nedgang i sykefraværet på 0,67 prosentpoeng i disse kommunene, sammenliknet med utviklingen i kommuner som ikke har deltatt i «Sammen om en bedre kommune», i årene fra programstart (2011 eller 2012, avhengig av pulje) til utgangen av 2014. Programmet har vart ut 2015 og kan tenkes å få effekter også i ettertid, så nye analyser må gjøres på et senere tidspunkt for å avdekke den fulle potensielle effekten.

Isolert sett fant vi imidlertid ingen vesentlig reduksjon i sykefraværet blant kommunene som har deltatt i programmet, men at utviklingen i deltakerkommunene som har jobbet med sykefravær har vært bedre enn i kommunene som ikke har deltatt. Basert på våre indikatorer synes derfor programmet å ha oppnådd *målet om å redusere sykefraværet*.

At deltakerkommunene har klart å redusere sykefraværet signifikant sammenlignet med utviklingen i andre kommuner er likevel ingen garanti for at forskjellene skyldes deltakelse i programmet. Mange kommuner hadde allerede etablert prosjekter for å redusere sykefraværet før programmet ble lansert, og brukte da programmet til å videreutvikle prosjektene. Programmet har også tatt opp de søkerkommunene som i utgangspunktet hadde best forutsetninger for å lykkes med prosjektene. Det er altså trolig slik at effekten på sykefravær bør tilskrives kommunenes lokale innsats, men at det sentrale programmet har bidratt positivt til disse prosessene.

Kompetansemiljøene som har følgevaluert programmet har gjennomgått kommunenes årsrapporteringer av måloppnåelse og har konkludert med at sykefraværet i deltakerkommunene ble noe redusert i 2013, for deretter å stige noe i 2014 igjen.

Funn: Programmets måloppnåelse på temaet heltid

Til forskjell fra analysene av sykefravær fant vi ingen signifikante forskjeller i utviklingen av gjennomsnittlig stillingsstørrelse mellom kommuner som har deltatt i programmet og kommuner som ikke har deltatt, i perioden fra programstart til og med 2014. Det er derfor mer usikkert om målet om *heltidskultur* er oppnådd. En analyse på sektornivå finner imidlertid en positiv og statistisk signifikant effekt i barnehagesektoren i samme periode. Kun 23 prosent av deltakerkommunene i heltidsnettverkene oppgir imidlertid å ha jobbet mot barnehagesektoren. Innenfor helse og omsorg, som har vært den mest prioriterte sektoren for heltidsarbeidet, har det frem til 2014 ikke oppstått effekter av statistisk betydning. Det er likevel mulig at det kan ha oppstått en effekt i heltidskommunene i etterkant. Programmet har løpt ut 2015, og det kan synes som om flere kommuner først har kommet i gang med tiltak mot slutten av programperioden og at prosjektarbeidet fortsetter også etter at programmet nå er avsluttet. En endelig effektevaluering bør derfor gjennomføres når man har tilgang til data også for 2015 og helst senere år også for å se på langsiktige effekter.

Basert på tilbakemeldingene fra spørreundersøkelsen synes kommunenes lokale målsetninger i stor grad å være nådd.

Konklusjonene kompetansemiljøene trekker fra sin gjennomgang av årsrapportene er i stor grad sammenfallende med de vi finner i de statistiske analysene. Kommunene rapporterte om en økning i stillingsprosent, men rapporteringen var mangelfull. Til tross for rapporterte forbedringer mener kompetansemiljøene det er usikkert om tallene er høye nok til å påvise at det er etablert en heltidskultur i deltakerkommunene.

Funn: Programmets måloppnåelse på temaet kompetanse og rekruttering

Hele 89 prosent av prosjektlederne som har jobbet med tema kompetanse og rekruttering er litt enig eller helt enig i at kommunen har nådd sine mål med deltakelsen i programmet.

Hovedmålet på temaet er todelt; på den ene siden styrke evnen, og på den andre siden å faktisk realisere kompetanse- og rekrutteringstiltak.

Ut ifra den første målsetningen må derfor målet til programmet sies å være nådd.

Når det gjelder den andre målsetningen tyder kompetansemiljøenes gjennomgang av årsrapportene på stor aktivitet innen temaet, i form av igangsatte tiltak. Kompetansemiljøene påpekte imidlertid at det var store utfordringer med arbeidet på området under gjennomgangen av årsrapportene i 2013.

Tilbakemeldinger fra deltakerkommuner og programmets sentrale aktører tyder på at man har klart å øke kommunenes kunnskap om hvordan man bør jobbe med kompetanse. Økt kunnskap må antas å ha bidratt til styrket evne, og således, gitt at tilbakemeldingene danner et riktig bilde av resultatene, må man også kunne si at målet er oppnådd. Definisjonen av målet sier likevel ingenting om hvor langt man skulle styrke kommunenes evne til strategisk kompetanseheving, så selv med en ørliten bedring i denne evnen kan det argumenteres for at målet er nådd.

Funn: Programmets måloppnåelse på temaet omdømme

Omdømme er det temaområde der den største andelen prosjektledere (90 prosent) sier de er litt enig eller helt enig i at kommunen har nådd målsetningen med deltakelsen i programmet. Totalt sett blant alle temaområdene oppgir 70 prosent av prosjektlederne at programmet har bidratt til å styrke kommunens omdømme.

Kompetansemiljøenes gjennomgang av årsrapporteringen bidrar i liten grad til å belyse hvorvidt programmet har nådd målet om bedret omdømme i kommunene. Generelt har det vært et problem at få kommuner har gjennomført omdømmemålinger. I 2014-rapporten vises det til økt omfang av omdømmemåling. Flere kommuner har gjennomført omdømmeundersøkelser, eller planlegger å gjøre det i 2015 eller 2016. Likevel fremkommer det at over halvparten av kommunene på området ikke rapporterte om måloppnåelse, grunnet blant annet manglende målinger, manglende kvantifisering av mål og at de syntes det var vanskelig å måle omdømme.

Funn: Virkninger av programarbeidet

Programdeltakerne oppgir at de har lært mye både om prosjektstyring og om faglig arbeid med kommunenes utfordringer. Økt kompetanse blant prosjektdeltakerne kan dermed anses å være en virkning av programmet. Det kan derimot stilles spørsmål ved om denne kompetansen har blitt videreformidlet internt i kommunene, eller om den er personavhengig. Dersom kompetansen ikke har blitt overført til resten av kommuneorganisasjonen, vil kunnskapen forsvinne dersom prosjektdeltakerne bytter jobb.

Videre tyder våre funn på at programmet har bidratt til økt samarbeid mellom aktørene lokalt. Dette gjelder spesielt samarbeidet mellom tillitsvalgte og kommuneadministrasjonen. Det er mer usikkert hvorvidt programmet har hatt en effekt på samarbeidet mellom lokalpolitikere og de andre to aktørene. Programmet ser dessuten ut til å ha bidratt til faglig utvikling i møtet mellom aktørene, særlig på heltid.

Programmet har bidratt til mye positiv aktivitet i kommunene, og flere kilder fortalte om forbedret kvalitet i tjenesteproduksjonen. Det er også i dette tilfellet usikkert hvor stort omfang virkninger på tjenestekvalitet har.

Programmet ser ut til å ha medført økonomiske besparelser, spesielt grunnet redusert sykefravær. Et grovt estimat tyder på at den estimerte nedgangen i nærværskommunene medfører besparelser på omtrent 5,1 millioner kroner i året per kommune. I løpet av programperioden har dette medført anslagsvis 500 millioner kroner i besparelser. Dersom effekten varer i flere år vil besparelsen øke ytterligere. I tillegg forventer kommuner innen de resterende tre temaene også reduksjoner i sykefravær enten på kort eller lang sikt. Dersom de andre deltakerkommunene også oppnår slike reduksjoner, vil de samlede økonomiske besparelsene som følge av programmet bli større, forutsatt at reduksjonen i sykefravær faktisk skyldes deltakelsen i programmet. Som nevnt er det trolig slik at effekten på sykefravær bør tilskrives kommunenes lokale innsats, men at det sentrale programmet har bidratt positivt til disse prosessene.

Funn: Programmets relevans - tema, virkemidler og organisering

Det virker i all hovedsak som om programmet, dets virkemidler og organisering har vært relevant for kommunene.

KMD, som har ledet programmet, er et samordningsdepartement og ikke et fagdepartement med sektoransvar for problemstillinger knyttet til sykefravær og deltidsbruk, to viktige temaområder i programmet. Det vanlige er at fagdepartementer som har sektoransvar for oppgaver kommunene ivaretar, selv utvikler prosjekter og ivaretar dialog og utviklingsarbeid. Prosjektlederne er imidlertid svært fornøyde med den jobben sekretariatet i KMD har gjort. Det er ingen i intervjuene eller i spørreundersøkelsen som aktivt har tatt til orde for en annen organisering av programmet. Det er derfor vanskelig å se at en annen organisering av programmet alene ville ha gitt et bedre resultat.

Et annet aspekt som favnes av programmets organisering er antallet kommuner som er med i programmet. Intervjuene har avdekket at det har vært stor forskjell i hvor mye innsats de ulike kommunene har lagt ned i arbeidet. Programmet kunne potensielt ha stilt strengere krav til innsats. Det ville gitt færre deltakende kommuner, og bedre oppfølgingsmuligheter for de som er med. Det en mister med strengere krav til innsats er muligheten til å påvirke kommuner som henger etter i arbeidet. Deltakelse i nettverkssamlinger og informasjon fra andre kommuner om hva som virker kan være motivasjon til selv å jobbe hardere. Dilemmaet er at man med å stille strenge krav kan ende opp med å få med de kommuner som allerede gjør en god innsats, og som derfor har størst mulighet til å lykkes, mens man mister de kommunene som kanskje trenger innsatsen mest. Det er derfor vanskelig å trekke en konklusjon på om programmet har involvert det rette antall deltakere.

Det et eventuelt nytt program kan bli bedre på er målingen av resultater. Med erfaringene fra «Kvalitets-kommuneprogrammet» forsøkte en å få på plass et bedre rapporteringssystem, men fortsatt fungerer det ikke

optimalt. Basert på kommunenes rapportering av resultater er det er begrenset hvor mye en kan trekke ut av sammenligninger ulike kommuner imellom. Til et senere program bør programmet på forhånd ha bestemt hva kommunene skal rapportere om innenfor ulike tema. Ideelt sett bør ikke rapporteringen være omfattende, men akkurat nok til at informasjon kan systematiseres for å spore utviklingen over tid. Kompetansetiljøene, som har analysert kommunenes rapporteringer, bør utfordres til å oppsummere hvilke mål, med tilhørende rapportering, de syns har vært best egnet til analyseformål.

Av prosjektlederene trekkes den økonomiske støtten frem som det aller viktigste virkemidlet til programmet. Skal en tro tilbakemeldingene i spørreundersøkelsen, virker støtten å ha vært avgjørende for at mange kommuner har kunnet ha en prosjektleder. Det er interessant at det ikke er noen som har klaget på at den økonomiske støtten har vært for liten. Det er imidlertid vanskelig å si noe om enten mer eller mindre penger ville gitt et bedre eller mindre godt resultat.

Økonomiske virkemidler synes ikke alene å være nok for å oppnå resultater i kommunene. Prosjektlederene sier at legitimiteten det gir at programmet styres av et departement har vært viktig, samt at deltakelse i programmet legger mer til rette for erfaringsutveksling enn hva de ville klart på egenhånd. Foruten den økonomiske støtten, er nettverkssamlingene det kommunene har satt størst pris på. Generelt er det ingen av de ulike tiltakene programmet har gjennomført som kunne vært unngått, uten at flere kommuner ville ha savnet det. Virkemidlene som «Sammen om en bedre kommune» har benyttet har derfor vært relevante for kommunene.

Programmet har jobbet med tema som både departementet, KS og hovedsammenslutningene synes er viktige. «Alle» ønsker mindre sykefravær, mer heltid osv. Dette har vært positivt for samarbeidet sentralt i programmet. Videre, om en skal tolke responsen fra prosjektlederene, virker det som om kommunene har fått noe ut av arbeidet med sine prosjekter. Dette er isolert sett positivt, men det er ikke gitt at alle tema er egnet for programmer i statlig regi.

Det er grunn til å stille spørsmål ved om omdømme og rekruttering er egnede tema for statlige programmer. Når det gjelder omdømme, så er det ikke gitt at et bedre omdømme i seg selv bør være et mål for en kommune. Målet til kommunen bør være å gi så gode tjenester som mulig til innbyggerne. Leverer kommunene bedre tjenester er det rimelig å anta at omdømmet bedres. Det kan argumenteres for at omdømme er viktig fordi bedre omdømme gjør det enklere å rekruttere kompetent arbeidskraft. Hvis så er tilfelle bør omdømmebygging isteden inngå som et mulig virkemiddel under tema kompetanse og rekruttering. Det kan også være grunn til å stille spørsmål ved om rekruttering bør være tema for et statlig program. Kommuner konkurrerer i de fleste tilfeller om den samme arbeidskraften. Dersom en kommune blir bedre til å rekruttere på bekostning av en annen vil nettoeffekten for samfunnet være null. Rekruttering skiller seg på denne måten fra kompetanse, som kan handle om å videreutvikle og utnytte den kompetansen man faktisk har. Videreutvikling av kompetanse er etter vår mening egnet som et tema i statlig drevne programmer, sammen med sykefravær og heltid. Samtidig fremkommer det fra spørreundersøkelsen at programmet i større grad har tilført en ekstra dimensjon i arbeidet med kompetanse og omdømme, enn på temaene sykefravær og heltid. Innsatsen har derfor ikke vært resultatløs. Likevel kan det diskuteres om rekruttering og omdømme bør være mål for et statlig program.

Funn: Programmets levedyktighet

Siden programmet akkurat er avsluttet kan vi ikke si noe om hvorvidt de eventuelle positive resultater av arbeidet i de lokale prosjektene vil opprettholdes på lengre sikt. Svarene fra prosjektlederene tyder imidlertid på at kommunens arbeid innenfor de ulike temaområder vil fortsette også etter at programperioden er over.

Videre er det isolert sett positivt at kommunene oppgir ny kunnskap om hvordan prosjekter skal ledes som en viktig virkning av prosjektet. På den andre siden var ikke dette et prosjekt med mål om å lære bort prosjektstyring, det var et prosjekt med mål om å redusere sykefravær, skape en heltidskultur, styrke kompetansen og bedre omdømme. Flere av disse tema har vært omfattet av tidligere programmer, og det virker som om flere av kommunene har vanskelig for å kapitalisere på kunnskap som tidligere er ervervet. Dette kan være fordi det er en stor grad av personellutskifting i kommunene, noe som gjør at man ikke klarer å få den nødvendige kontinuiteten i arbeidet. Dette er i så fall noe programmet i liten grad har kunnet påvirke.

Det viktigste bidraget til programmets levedyktighet er spredning av erfaringene som har oppstått i programmet om hvordan kommunene best kan jobbe med sine store utfordringer. Det vil være avgjørende å få til erfaringsspredning både internt i kommunene, på tvers av deltakerkommuner og til ikke-deltaker kommuner. Kommunene selv er åpenbart mest opptatt av at erfaringene de har fått gjennom programarbeidet blir spredt internt. Det at nettverksledere har hatt fokus på at deltakerne også skal videreformidle erfaringene når de er tilbake i kommunen kan ha bidratt til dette.

Et mulig virkemiddel for å sørge for at erfaringer spres innad i kommunene er å tilby foredrag eller annen faglig veiledning direkte til kommunene. Et alternativ til programmets nettverksmodell, som har vært å samle noen utvalgte fra mange kommuner til nettverksjobbing, er å samle flere av de ansatte som jobber med den spesifikke tematikken innad i kommunen slik at de sammen kan finne løsninger på sine utfordringer. Fordelen med intern nettverksjobbing vil være at man kan inkludere flere av de som jobber med temaet i hver kommune og at disse i større grad har de samme utfordringene. En slik modell vil prioritere intern erfaringsspredning fremfor ekstern erfaringsspredning, og ulempen vil følgelig være at kommunene i mindre grad får korreksjoner utenfra. Intern nettverksjobbing kan også anses å være noe kommunen selv bør initiere dersom de mener det er hensiktsmessig, og er i mindre grad noe staten bør behøve å tilrettelegge for.

Programmet har hatt fokus på å legge til rette for erfaringsspredning på tvers av kommuner. Nettverksmodellen har i stor grad lagt til rette for erfaringsutveksling mellom deltakerkommuner, og prosjektlederne oppgir at dette har hatt stor verdi. I tillegg har programmet brukt en god del ressurser på informasjonsspredning gjennom nettsiden www.sammenom.no, nyhetsbrev og facebookside. Kompetansemiljøene har skrevet detaljerte rapporter om erfaringene fra utvalgte kommuner, som sammen med overordnede beskrivelser av alle deltakerkommunenes arbeid ligger lett tilgjengelig på programmets hjemmeside. Dette gjør det mulig for også ikke-deltakende kommuner å ta del i erfaringene som oppstått gjennom programarbeidet om hvordan kommunene best kan jobbe med temaene. Det er imidlertid vanskelig å fastslå i hvor stor grad man har lyktes i å nå ikke-deltakende kommuner med disse erfaringene.

Prosjektledere oppgir at forankring av arbeidet hos kommunens administrasjon, tillitsvalgte og folkevalgte har vært den viktigste suksessfaktoren i arbeidet. Programmets fokus på lokal forankring har således bidratt til levedyktigheten. Programmet kan imidlertid ikke garantere at den skriftlige bekreftelsen om deltakelse fra alle parter tilsvarer en faktisk forankring av prosjektarbeidet, men det gjennomgående fokuset på lokal forankring fra programmets side har trolig virket positivt.

Funn: Programmets produktivitet

Mye tyder på at programmet sentralt har bidratt positivt til måloppnåelse på flere av temaene og at de økonomiske besparelsene dette har ført til overgår programmets samlede kostnader. I tillegg har programmet bidratt til både utvikling av ny kunnskap og overføring av kunnskap til deltakerkommunene, som vurderes som svært nyttig av prosjektlederne. Dette tyder samlet sett på at programmet har vært en god samfunnsøkonomisk investering. Dersom de positive effektene av programmet kan påvises også på lang sikt, vil programmet fremstå som enda mer lønnsomt. Dette vil trolig avhenge av at man lykkes i å spre erfaringene, både internt i kommunene og på tvers av kommuner. Kompetansemiljøenes bidrag i form av skriftlige rapporter om kommunenes erfaringer med arbeidet er potensielt viktig for at kunnskapen bevares og deles videre.

Gitt programmets omfang har vi ikke informasjon som skulle tilsi at programmet kunne ha vært drevet mer kostnadseffektivt. Skulle kostnadene reduseres ville en åpenbar måte vært å redusere antallet deltakende kommuner. Dersom man, som flere informanter har pekt på, kun hadde tatt med de kommunene med sterkest lokal forankring og størst grad av tidlig igangsettelse av prosjektarbeidet, ville man trolig også fått med seg de kommunene som hadde størst sannsynlighet for å oppnå gode resultater. Programmet kunne da ha fått en større effekt. Samtidig blir spørsmålet om disse kommunene kanskje hadde kunnet oppnå det samme uten programmet, og om det er de kommunene som i utgangspunktet har kommet kortere i sitt arbeide med problemstillingene som trenger et slik program mest. Fordelingsaspekter må også med i en diskusjon om optimal størrelse på programmet. Dersom de som i utgangspunktet er mindre gode bare blir litt bedre som følge av programmet kan det argumenteres for at denne lille forbedringen vil være mye verdt i fordelingsøyemed fordi de løftes fra et allerede lavt nivå. Likevel kan det tenkes at kommunene selv må ha en viss grad av egen motivasjon for at deltakelse i et slikt program skal være nyttig i det hele tatt, og i så fall er det mer hensiktsmessig å fokusere på de som er motivert.

De tre temaene sykefravær, deltid og kompetanse innebærer såpass store utfordringer i kommunene at et utviklingsprogram som bidrar til selv små forbedringer på disse områdene trolig kan forsvare relativt høye kostnader og likevel være en god samfunnsøkonomisk investering. På temaet omdømme er de potensielle samfunnsøkonomiske nyttevirkningene mindre tydelige.

1. Om «Sammen om en bedre kommune» og evalueringen

«Sammen om en bedre kommune» har vært et utviklingsprogram drevet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), i samarbeid med KS og hovedsammenslutningene på arbeidstakersiden. Programmet varte fra 2011 til 2015, og hadde som mål å ta tak i noen av de viktigste utfordringene i kommunesektoren.

Totalt har rundt 110 kommuner deltatt i programmet i løpet av programperioden.

1.1 Programmets mål

Utfordringene som programmet skulle ta tak i var knyttet til temaområdene sykefravær, heltid/deltid, kompetanse/rekruttering og omdømme. For hvert av de fire temaområde hadde programmet en hovedmålsetning, henholdsvis (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015):

1. Etablere en nærværskultur og redusere sykefravær gjennom å utvikle tiltak, opparbeide kunnskap og sikre erfaringsoverføring i kommunal sektor.
2. Etablere en heltidskultur og prøve ut tiltak og modeller som avskaffer ufrivillig deltid og øker gjennomsnittlig stillingsstørrelse.
3. Styrket evne til strategisk kompetanseplanlegging, og realisere kompetanse- og rekrutteringstiltak som er tilpasset innbyggernes forventninger og kommunens utfordringer.
4. Styrke kommunenes omdømme gjennom å utvikle og synliggjøre kommunenes arbeid og lokale prosjekter.

I tillegg kom det underveis i programperioden inn et femte temaområde som omhandlet innovasjon i kommunesektoren.

1.2 Organiseringen av programarbeidet

Sammen om en bedre kommune har vært kjennetegnet ved det store antallet ulike aktører som var med i den sentrale administrasjonen av programmet. Programmet var et samarbeid mellom staten ved KMD, KS, LO Kommune, YS Kommune, Unio og Akademikerne. Organiseringen er illustrert i Figur 1-1. Under følger en nærmere beskrivelse av de ulike aktørenes roller i programmet.

1.2.1 Aktørene i programmet

Kommunalministeren var programeier og den formelle lederen av programmet. Selve gjennomføringen av programmet ble styrt av sekretariatet.

Sekretariatet hadde ansvaret for å koordinere programinnsatsen, og for å dokumentere og kommunisere resultatene fra prosjektene til kommunene. Sekretariatet lå i Kommunalavdelingen i departementet. Kommunalavdelingen har ansvaret for å følge opp regjeringens politikk overfor kommunene, herunder kommuneøkonomien, kommunalrett og samordning av statlige tiltak overfor kommunesektoren.

Programrådet bestod av de politiske lederne fra partene og har vært et rådgivende organ for kommunalministeren. Rådet har drøftet innhold og retning i arbeidet basert på rapportering fra programmet. Programrådet møttes to ganger i året, som regel i forbindelse med publiseringen av rapportene som har oppsummert kommunenes resultater.

Den **administrative styringsgruppen** hadde en mer operativ rolle enn programrådet. I styringsgruppen var de samme aktørene som i programrådet representert, men på et administrativt nivå. Sekretariatet deltok i styringsgruppemøtene, og det var de som fastla dagsorden på møtene. Styringsgruppen fungerte som et forberedende organ til Programrådet.

Nettverkslederne var ansatt i KS eller KS Konsulent, og hadde ansvaret for å gjennomføre nettverkssamlingene og fylle dem med innhold. Programmet har hatt en avtale med KS om gjennomføringen av nettverkene og KS har fått midler til dette. Totalt ble det gjennomført 48 nettverkssamlinger av til sammen 5 nettverksledere. I tillegg til nettverkssamlingene bistod nettverkslederne kommunene ved behov på andre måter i prosjektgjennomføringen.

Ressursgruppen bestod av fire personer. De fire kom fra Fagforbundet, men som medlemmer i ressursgruppen representerte de LO Kommune, YS Kommune, Unio og Akademikerne. Ressursgruppen driftet nettverk i samarbeid med KS, deltok på temadager, bidro med faglig input og har hatt et særskilt ansvar for kommunebesøk og informasjon og formidling av kommunenes resultater. Ressursgruppen hadde løpende kontakt med sekretariatet, i tillegg til møter hver 4-6 uke. I disse møtene var også en representant for KS tilstede.

Kompetansemiljøene bestod av tre eksterne miljøer som gjennom en rammeavtale med programmet skulle følgeevaluere kommunenes lokale arbeid og produsere materiale til bruk i programarbeidet. De tre eksterne miljøene var FAFO, Agenda Kaupang og

RO. Eksempler på slikt materiale inkluderer innledende rapporter om kunnskapsstatus, oppsummeringer av kommunenes årsrapportering og nærmere studier av enkelte prosjekter. Kompetansemiljøene ble også engasjert til å holde faglige innlegg på ulike samlinger i regi av programmet.

Prosjektlederne var ansatte i kommunene, som kommunene selv plukket ut til å lede egne prosjekt i programmet.

1.2.2 Relasjon til andre programmer

«Sammen om en bedre kommune» var på mange måter en videreføring av «Kvalitetskommune-programmet». Dette var et program initiert av KMD, Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet, og som hadde KS og hovedsammenslutningene med i den sentrale prosjektorganisasjonen. «Kvalitetskommune-programmet» varte fra 2006 til 2009, og hadde som mål å bedre kvaliteten i overleveringen av kommunale tjenester, redusere sykefraværet i kommunal sektor og styrke

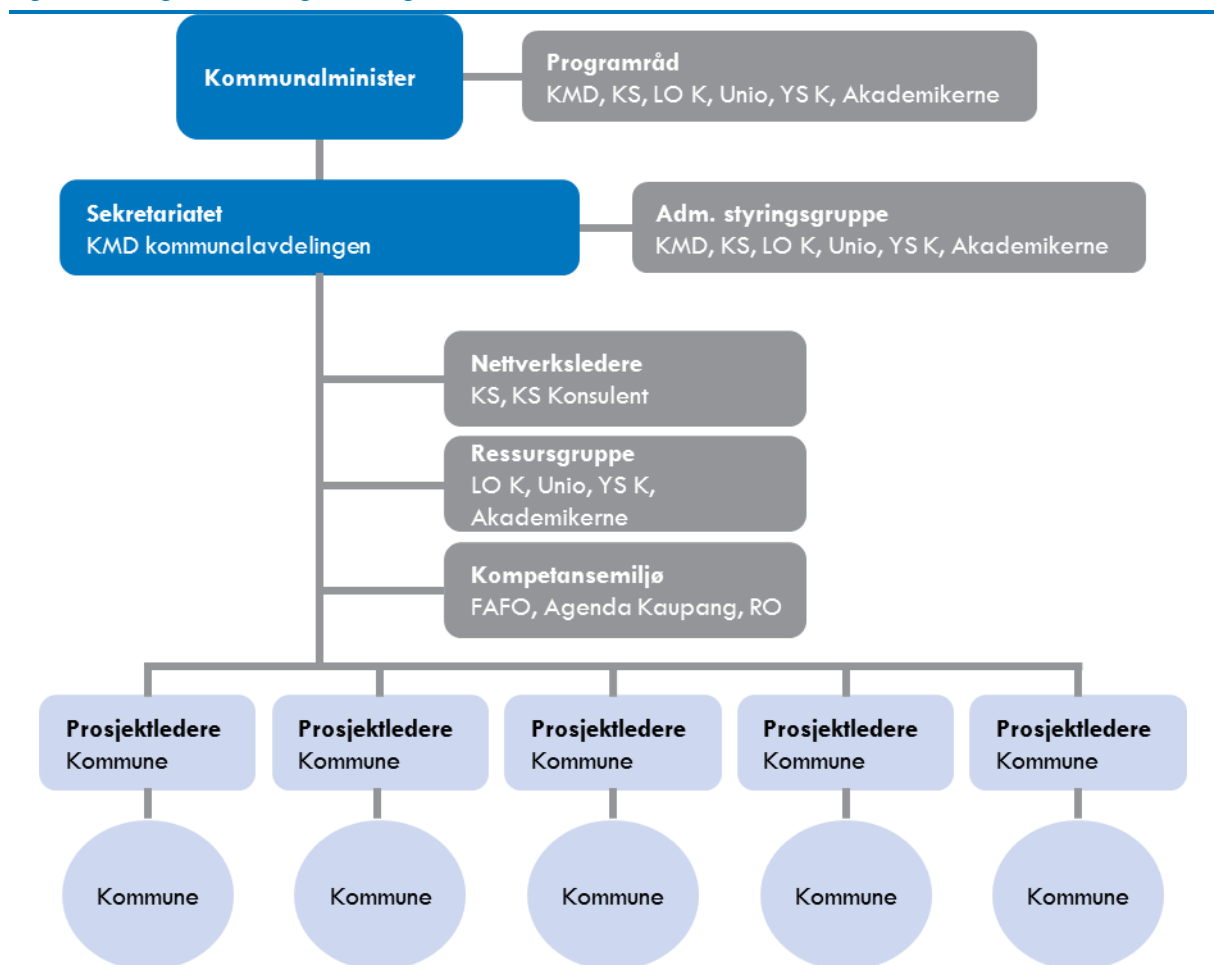
kommunesektorens omdømme. Evalueringen av programmet er dokumentert i Hovik, et al. (2010).

1.2.3 Seleksjon til programmet

8. april 2011 fikk alle kommunene i Norge et brev med invitasjon til å søke om deltakelse i programmet «Sammen om en bedre kommune». Søknaden skulle blant annet inneholde konkrete mål for prosjektene kommunen ønsket å gjennomføre, samt en beskrivelse av når og hvordan resultatene skulle måles. I søknaden måtte det også synliggjøres hvordan kommunen ville organisere prosjektet, for å sikre deltakelse fra tillitsvalgte, folkevalgte og kommuneadministrasjonen.

Kommuner kunne gå sammen om å søke deltakelse i programmet, og innen fristen for søknad om opptak den 15. juni 2011 mottok departementet 88 prosjektsøknader fra om lag 100 kommuner. Totalt ble 53 kommuner tatt med i pulje 1. Da søknader fra kommuner ble avslått, skyldtes det at de foreslåtte prosjektene lå på siden av hva programmet skulle jobbe med eller at prosjektet var for dårlig forankret i kommunen.

Figur 1-1: Programmets organisering



Kilde: Kommunal og moderniseringsdepartementet og Oslo Economics

Den 4. juli 2012 ble en ny invitasjon om deltakelse i programmet sendt ut. Denne gangen mottok departementet 61 søknader, hvorav 51 ble innvilget. Antall kommuner som ble tatt opp i pulje 2 var 59. På det meste hadde programmet 112 deltakerkommuner. To av kommunene trakk seg tidlig fra programmet, den ene frivillig og den andre på grunn av uenigheter om organiseringen av prosjektet lokalt. Det totale antall kommuner som har deltatt i programmet er derfor 110.

1.2.4 Organisering av prosjektene lokalt

Deltakerkommunene stod fritt til selv å velge innretning og organisering av det lokale prosjektarbeidet. Det særegne med «Sammen om en bedre kommune» var imidlertid kravet om at folkevalgte, administrativ ledelse og tillitsvalgte skulle involveres i prosjektet. Tradisjonelle utviklingsprogrammer ville typisk involvert administrativ ledelse og de tillitsvalgte. Årsaken til at også de folkevalgte skulle tas med i prosjektene var at de bevilger midlene i kommunen. Ved å få bedre kunnskap om utfordringene i kommunen, kan de således treffe bedre beslutninger. Involveringen av de tre aktørene er noe «Sammen om en bedre kommune» har tatt med seg fra «Kvalitetskommuneprogrammet».

I tillegg til å legge føringer på hvilke aktører som skulle delta i de lokale prosjektene, bestemte programmet sorteringen av deltakerkommunene i nettverk. Nettverksgruppene ble dannet på bakgrunn av tema og geografi.

1.3 Programmets virkemidler

Programmet har ikke hatt noen fremtredende rolle i de lokale prosjektene. Programmet har hatt en nedentil-og-opp tilnærming, og (som det stod spesifisert i det første invitasjonsbrevet) bistanden til kommunene skulle i stor grad være tilpasset kommunenes behov. Det har derfor vært begrenset i hvor stor grad programadministrasjonen aktivt har kunnet påvirke kommunenes arbeid. Gjennom programmet er det likevel gjennomført ulike tiltak fra sentralt hold, som dels kan betraktes som aktiviteter og dels virkemidler, for å fremme en ønsket atferd hos kommunene.

Virkemidlene, som programmet har benyttet for å skape endringer i kommunene, kan sorteres i tre hovedkategorier; økonomisk støtte, erfaringsutveksling og faglig veiledning. Innenfor de ulike kategoriene av virkemidler har programmet gjennomført flere tiltak. I det videre presenteres disse nærmere.

1.3.1 Økonomisk støtte

Kommunene som har deltatt i «Sammen om en bedre kommune» har mottatt 300 000 kroner per år. For å få utbetalt pengene måtte kommunene rapportere inn

de foreløpige resultatene av prosjektarbeidet, i tillegg til å sende en anmodning til KMD om utbetaling av tilskuddet. Med anmodningen skulle det følge en oppstilling over bruk av midlene. Kommunene sto fritt til å disponere midlene slik de selv fant det hensiktsmessig for prosjektgjennomføringen. Midlene ble eksempelvis brukt til eventuelt frikjøp av lokal prosjektledelse, deltakelse på samlinger og nettverk eller eventuelt andre aktiviteter i de lokale prosjektene.

Utbetalingen av penger til kommunene var en viktig forskjell mellom «Sammen om en bedre kommune» og «Kvalitetskommuneprogrammet». I «Kvalitetskommuneprogrammet» var det ingen tilskudd til kommunene, men programmet dekket reise og opphold under de obligatoriske nettverkssamlingene.

1.3.2 Erfaringsutveksling

Å tilrettelegge for erfaringsutveksling kommunene imellom har vært programmets fremste virkemiddel. Ulike tiltak har blitt gjennomført, der det viktigste har vært nettverkssamlingene. Alle deltakerkommunene skulle delta på 3 obligatoriske nettverkssamlinger, og det ble i programperioden avholdt totalt 48 nettverkssamlinger. I tillegg ble kommunene oppfordret til å organisere egne samlinger og temadager internt i egen kommune for å spre erfaringene også i egen organisasjon. Til dette kunne de få bistand fra programmet.

Fokuset på nettverkssamlingene har vært på faglige foredrag og erfaringsdeling mellom kommuner som har jobbet med de samme temaene, for til syvende og sist å utvikle nye løsninger basert på lokale behov. Siste nettverkssamling ble avholdt våren 2014. For å opprettholde oppmerksomheten rundt programmet ble det i etterkant arrangert 3 temaverksted, ett i mai 2014 om heltidskultur, ett i september 2014 om nærværskultur og ett i november 2014 om kompetanse, rekruttering og omdømmebygging. Temaverkstedene ble planlagt og gjennomført av sekretariatet i samarbeid med nettverkslederen og ressursgruppa.

Utover de obligatoriske nettverkssamlingene har programmet også organisert andre samlinger. I løpet av programperioden ble det arrangert 4 prosjektledersamlinger, i august 2012 (før pulje 2 startet opp), oktober 2013, september 2014 og april 2015. Videre ble det ved oppstart av begge puljene arrangert oppstartsamlinger.

På alle samlinger, bortsett fra de rene prosjektledersamlingene, ble kommunene oppfordret til å stille med både administrasjon, tillitsvalgte og folkevalgte.

Programmet har dessuten forsøkt å nå ut til andre kommuner enn de som var med i programmet og formidling har vært en viktig del. Det har i programperioden blitt arrangert to erfarings-samlinger, én i juni 2013 og én i desember 2015. Disse samlingene har vært åpne for alle kommuner, også de som ikke har deltatt i programmet.

I tillegg til de ulike samlingene har hjemmesiden www.sammenom.no vært en viktig kanal for å spre informasjon om programmet, og om ulike kommuners arbeid og resultater. Det har vært en egen redaksjon som har skrevet nyhetsbrev med ca to måneders mellomrom, aktivt oppdatert programmet Facebook-side og utviklet og oppdatert programmets nettsidene. Ved kommunebesøk har ressursgruppa laget reportasjer om tiltak og resultater, som ble publisert på nettsidene www.sammenom.no og spredt via KMDs nyhetsbrev og programmets facebooksider.

1.3.3 Faglig veiledning

Nettverkssamlingene har vært et sted for utveksling av erfaringer og nettverksbygging, men de har også vært et sted der kommunene fikk faglig veiledning fra programmet og kompetansemiljøene som var knyttet til programmet.

Underveis i prosjektet har programmet trukket på den eksisterende kompetansen og ressursene som finnes i partenes organisasjoner, for å gi kommunene nødvendig faglig påfyll. Kompetansemiljøene har skrevet kunnskapsstatuser for de fire temaområdene (Lien, 2013; Hilsen & Tønder, 2013; Elgvin, 2013; Moland, 2013), andre faglige notater (Hilsen, 2014) og bidratt med faglige innspill på nettverkssamlinger, prosjektledersamlinger og temadager. Kompetansemiljøene har i tillegg gjennomført nærmere studier i 16 deltakerkommuner (Moland, et al., 2014; Moland, et al., 2015) og utviklet metodikk for kommunenes arbeid med heltidsproblematikken («heltidskalkulatoren»). Hensikten med studiene av de 16 kommunene var å få en mer omfattende beskrivelse, oppfølging og analyse av noen av kommunenes prosjekter innenfor de fire temaene.

1.4 Evalueringens problemstilling og mandat

Formålet med evalueringen av programmet «Sammen om en bedre kommune» er å få belyst om, og i hvilken grad, programmet har oppnådd sine mål, og om programmet har bidratt til at kommunene har oppnådd sine mål.

Kompetansemiljøene som har fulgt programmet gjennom hele programperioden, har fått i oppdrag å evaluere kommunenes prosjekter og måloppnåelse lokalt. Gjennom programmet har hver enkelt kommune

satt seg egne mål, som kan ha vært svært forskjellige fra de sentrale målene. Det var en forventning om at kommunenes lokale målsetninger skulle være mer konkrete og kvantitative enn de sentrale målsetningene, slik at måloppnåelsen i større grad skal kunne tallfestes. Vurdering av kommunenes lokale måloppnåelse og prosjektgjennomføring gjøres av kompetansemiljøene, og har derfor ikke vært inkludert i denne evalueringen.

Denne evalueringens mandat er å evaluere det sentrale programmet, inkludert kommunenes samlede resultater på de sentrale målene og det sentrale programmets virkemidler og organisering.

Arbeidet med evalueringen begynte i oktober 2015 og ble ferdigstilt i februar 2016.

1.5 Rapportens oppbygning

I kapittel 2 presenterer vi evalueringens metodiske rammeverk, samt metoder vi har brukt i informasjonsinnhentingen. Kapittel 3 til 7 inneholder vurderinger av våre fem evalueringskriterier; måloppnåelse, virkninger, relevans, levedyktighet og produktivitet:

- For å kunne analysere hvordan programmet har fungert, er det sentralt å kunne si noe om, og eventuelt hva, programmet i realiteten har oppnådd. **Måloppnåelse** er tema for kapittel 3.
- De direkte resultatene av programmet vil kunne føre til større og mer overordnede virkninger. Eksempelvis kan prosjekter som har klart å fremme en nærværskultur, samtidig bidra til lavere kostnader forbundet med sykefravær, mer effektiv levering av tjenester grunnet mindre vikarbruk og økt tilfredshet blant ansatte og tjenestemottakere. En diskusjon av hvilke **virksomheter** som med rimelighet kan tilbakeføres til programmet, samt deres mulige omfang er gitt i kapittel 4.
- Etter å ha vurdert hva programmet faktisk har oppnådd, analyserer vi hvorfor programmet har fungert, eller eventuelt hvorfor resultater har uteblitt. Det sentrale spørsmålet i denne sammenhengen er om programmets virkemidler var egnet for å oppnå de ønskede målene, eller om det kan ha vært andre utenforliggende årsaker som har ført til de observerte utfallene. Programmets **relevans** er tema for kapittel 5.
- Vurderingen av **levedyktighet** i kapittel 6 handler om å vurdere hva som må til for at virkningene av programmet skal vedvare også etter at programmet avsluttes. Vi undersøker hvilke av erfaringene, resultatene og gevinstene til programmet på sentralt nivå som er spesielt viktige å bringe videre.
- I vurderingen av **produktivitet** i kapittel 7 utarbeider vi en samlet oversikt over prosjektets nyttevirksomheter og sammenholder nytten med

ressursene programmet har lagt beslag på. Kunnskap om oppnådd nytte relativt til kostnadene, er en nyttig lærdom for partene i programmet når de skal vurdere liknende programmer versus alternative måter å bruke ressursene på i fremtiden.

En **samlet og helhetlig vurdering** av programmet gis avslutningsvis i kapittel 8.

2. Evalueringens rammeverk og metode

I dette kapitlet presenterer vi rammene for vår evaluering, samt at vi beskriver metodene vi har benyttet til informasjonsinnhenting og i våre analyser. Formålet med evalueringen av programmet «Sammen om en bedre kommune» er å få belyst om, og i hvilken grad, programmet har oppnådd sine mål, hvordan programmets gjennomføring og virkemidler har fungert og hva programmets helhetlige virkning og produktivitet kan sies å være.

2.1 Avgrensning av evalueringen

Som et premiss for evalueringen var det gitt at oppdraget er å vurdere programmets sentrale mål og organisasjon. Evalueringen skal altså ikke omfatte en evaluering av de lokale prosjektene i kommunene, som gjøres parallelt av kompetansemiljøene, men vurdere gjennomføringen av programmet sentralt og den samlede oppnåelsen av de sentrale målene.

I tillegg til de fire temaene som programmet skulle arbeide med fra oppstart, kom det underveis i programmet opp et ønske om også å inkludere et femte tema om innovasjon. Dette temaet ble inkludert på siden av de andre hovedtemaene og et mindre antall kommuner ble tatt opp i innovasjonsnettverkene. Disse skulle jobbe med å utvikle innovasjonsmetodikk, som kan sies å ha vært en underordnet oppgave også

Figur 2-1: Kriteriene for evaluering av prosjektet

Analysekriterier		Beskrivelse
Målorienterte evalueringskriterier	Måloppnåelse	Oppnår programmet sine målsetninger? <ul style="list-style-type: none">I hvilken grad har programmet nådd sine mål?
	Virkninger	Hva har skjedd som følge av programmet, både positivt og negativt? <ul style="list-style-type: none">Effekter av måloppnåelsen
	Relevans	Er virkemidlene godt tilpasset behovene til mottakerne? <ul style="list-style-type: none">Programmets struktur og organiseringProgrammets virkemidler
	Levedyktighet	Er det grunn til å tro at resultatene fra programmet vil vare over tid? <ul style="list-style-type: none">Hvilke erfaringer/resultater/gevinster er viktig å bringe videre?I hvilken grad har programmet oppnådd å spre erfaringene?
	Produktivitet	Hvordan er programmets nytte sammenlignet med ressursbruk? <ul style="list-style-type: none">En samlet vurdering av prosjektets nyttevirksomhet sett opp mot kostnadene

Kilde: Oslo Economics

for de fire hovedtemaene. Fordi temaet ikke ble betegnet som et av programmets sentrale områder og kun tok opp et begrenset antall deltakere har vi ikke vurdert evalueringsspørsmålene spesifikt for dette temaet. Kommunene som har deltatt i innovasjonsnettverkene har imidlertid også blitt invitert til å svare på spørreundersøkelsen rettet mot prosjektledere og deres svar er inkludert i resultatanalysen.

2.2 Evalueringens rammeverk

Oppdragsgiver ønsket å få besvart seks ulike spørsmål med evalueringen og i tillegg få en vurdering av nytten ved et slikt utviklingsprogram. Vi har strukturert spørsmålene evalueringen skulle besvare etter en målorientert evalueringsmodell, med de fem analysekriteriene; måloppnåelse, virkninger, relevans, levedyktighet og produktivitet. Denne evalueringsmodellen refereres ofte til som OECD-modellen. Dette er en fleksibel modell som brukes både av NORAD i evalueringen av bistandsprosjekter, og av forskningsprogrammet Concept til evalueringer av store statlige investeringsprosjekter.

Sammenhengen mellom evalueringsspørsmålene og de fem analysekriteriene er vist i Figur 2-1.

Gjennom å analysere de fem kriteriene i den mål-orienterte evalueringsmodellen vurderes det ikke bare om programmet er gjennomført på en riktig måte og om man har oppnådd ønskede resultater, men også om programmet i sin helhet er riktig innrettet og hva de samlede effektene av programmet er.

I det videre presenteres det nærmere hvordan vi har jobbet med de ulike analysekriteriene for å svare ut evalueringssspørsmålene, gitt evalueringens avgrensinger.

2.2.1 Måloppnåelse

Måloppnåelse er det første evalueringskriteriet, og handler om hvorvidt programmet har oppnådd de fire hovedmålene gjengitt i kapittel 1.1. Hvorvidt programmet når sine mål bestemmes av de samlede resultatene til en rekke lokale prosjekter. Som det fremgår av oppdragets avgrensing skal ikke evalueringen vurdere de lokale prosjektene spesielt, men foreta mer generelle vurderinger av om programmet sentralt har bidratt til måloppnåelse lokalt. Denne avgrensingen har vært førende for våre vurderinger av programmets måloppnåelse.

Vi har bevisst valgt ikke å utarbeide indikatorer for hvor stor endring det må være i nærvær, heltid, kompetanse og omdømme for at målene kan sies å være oppnådd. Som et overordnet mål på programmets vellykkethet vurderer vi isteden prosjektets samlede nytte sett opp mot kostnadene i vurderingen av programmets produktivitet.

Indikatorene for måloppnåelse avhenger av det aktuelle temaområdet. For nærvær og heltid har vi muligheten til å vurdere måloppnåelse gjennom analyser av aggregerte registerdata. Indikatorene på måloppnåelse er da utviklingen i sykefravær og heltid i deltakerkommunene sammenliknet med utviklingen i kommuner som ikke har deltatt i programmet. På temaene kompetanse og omdømme finnes det ikke på samme måte gode data som muliggjør en analyse av utviklingen over tid i deltakerkommuner sammenliknet med ikke-deltakerkommuner.

På temaet kompetanse kunne en tenke seg antall sysselsatte med spesifikk fagbakgrunn som et mål på kompetanse og rekruttering. Målet har imidlertid vært knyttet til strategisk kompetanseheving, hvilket gjerne innebærer å løfte eksisterende kompetanse med videreutdanning gjennom kurs som ikke nødvendigvis vil registreres i databaser over utdanningsbakgrunn.

På temaet omdømme er det i teorien mulig å gjennomføre målinger av omdømme i deltakerkommuner og ikke-deltakerkommuner over tid. Slike data kunne ha muliggjort en liknende analyse på dette teamet men er dessverre ikke tilgjengelige.

Vurderingen av måloppnåelse på temaene kompetanse og omdømme må derfor baseres på utviklingen i deltakerkommunene, uten bruk av en kontrollgruppe. Denne analysen gjøres i hovedsak av kompetansemiljøene og presenteres i deres sluttrapport. Her presenterer vi i tillegg prosjektledernes egen vurdering av om målene er nådd som en indikator på måloppnåelse for hver av de fire temaområdene.

2.2.2 Virkninger

Virkninger av programarbeidet er det andre evalueringskriteriet, og favner både spørsmålet om hvilke effekter man har hatt av måloppnåelsen, og hvilke andre effekter programarbeidet har medført. Analysen av måloppnåelsen er derfor en betingelse for vurderingen av virkninger.

En viktig indikator for programmets virkninger er økonomiske besparelser for kommunene og for samfunnet som helhet. På temaet sykefravær kan en måloppnåelse enkelt spores i økonomiske besparelser. I vurderingen av programmets virkninger har vi derfor forsøkt å benytte programmets måloppnåelse innen sykefravær til å estimere økonomiske besparelser. I tillegg har vi brukt prosjektledernes vurderinger av økonomiske besparelser som følge av deltakelsen som indikator på dette.

Det finnes også potensielle virkninger som ikke kan oversettes direkte til økonomiske besparelser. For disse virkningene har vi ikke utformet en bestemt indikator, men brukt spørreundersøkelsen og intervjuene til å lete etter eventuelle andre virkninger som kan spores til deltakelsen i programmet.

2.2.3 Relevans

Det tredje evalueringskriteriet er programmets *relevans*. Dette handler både om hvorvidt programmet har jobbet med de rette tema, om det har hatt en hensiktsmessig organisering, og om virkemidlene har fungert på en god måte. Det overordnede spørsmålet er om programmet i større grad kunne oppnådd sine mål med en annen organisering og med andre typer virkemidler.

Slik vi har definert relevansen til et statlig drevet program som «Sammen om en bedre kommune», må programmet ha potensiale for samfunnsøkonomisk lønnsomhet for å være relevant. Indikatoren for om relevante tema er valgt er derfor potensialet for samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Respondenter i intervjuer og spørreundersøkelsen har vurdert hvorvidt programmets sentrale organisasjon har vært egnet og velfungerende, hvordan programmets ulike virkemidlene har fungert og hva programmet har tilført utover det arbeidet kommunene uansett ville ha gjennomført. Disse

vurderingene brukes som indikator for å vurdere relevansen av programmets organisering og virkemiddelbruk.

2.2.4 Levedyktighet

Levedyktigheten til effektene av programmet utgjør det fjerde evalueringskriteriet. Med dette kriteriet vurderer man om programmets effekter vil vedvare over tid, også etter at programmet er avsluttet.

Indikatorerne på programmets levedyktighet er både spredningen av resultatene og prosjektledernes vurderinger av om arbeidet som har startet opp under «Sammen om en bedre kommune» vil videreføres når programmet avsluttes. Erfaringsspredning og synliggjøring av kommunens arbeid i programmet har vært en del av målsetningen for det sentrale programmet og vurderes samlet under *levedyktighet*.

Ulike kommuner kan i ulik grad evne å videreføre resultatene fra programmet. For å finne ut av hvilke erfaringer det er viktig for programeierne å ta med seg videre til eventuelle senere prosjekter har vi undersøkt hva som er de viktigste årsakene til å resultatene vil videreføres eller forsvinne etter at programmet avsluttes.

2.2.5 Produktivitet

Det siste evalueringskriteriet er programmets *produktivitet*. I vurderingen av produktivitet sammenstiller vi programmets virkninger fra de øvrige analysekriteriene, og belyser hvordan disse står i forhold til programmets samlede kostnader.

Vi fokuserer på gevinster og ressursbruk som er av samfunnsøkonomisk betydning. Indikatoren på programmets produktivitet er samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

2.3 Informasjonsinnhenting og analyse

I arbeidet med evalueringen har vi benyttet flere metoder for informasjonsinnhenting og analyse. I det følgende gir vi en oversikt over metodene vi har benyttet.

2.3.1 Dokumentstudier

Dokumentstudier har vært en kontinuerlig del av arbeidet med evalueringen. Tidligere rapporter og notater om programmet har dannet grunnlag for vår forståelse av programmet og våre analyser. Vi har også valgt å orientere oss om «Kvalitetskommune-programmet», som på mange måter er forløperen til Sammen om en bedre kommune. Dette har gitt oss en bedre mulighet til å forstå hvorfor «Sammen om en bedre kommune» ble innrettet slik det ble, hvordan

tidligere erfaringer ble inkludert i utformingen, samt om endringene i utformingen har vært til det bedre.

Kompetansemiljøene har gjennomført en grundig gjennomgang av kommunenes årsrapportering, og har beskrevet resultatene i tre rapporter for henholdsvis 2012, 2013 og 2014. Sluttrapporten var ikke ferdig utarbeidet på tidspunktet for denne evalueringen, og funn fra denne er dermed ikke inkludert i våre analyser. Kompetansemiljøenes notater om kunnskapsstatus (Lien, 2013; Hilsen & Tønder, 2013; Elgvin, 2013; Moland, 2013) og deres dypdykk i enkeltkommuner (Moland, et al., 2014; Moland, et al., 2015) har gitt oss innblikk i problemstillingene og resultater til enkeltprosjektene i kommunene. Videre har tematiske forskningsrapporter produsert uavhengig av programmet, gitt viktig bakgrunnsinformasjon om de spesifikke temaene (Moland, 2015; Moland, et al., 2013).

2.3.2 Spørreundersøkelse

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot prosjektlederne i kommunene. 93 deltakerkommuner mottok spørreundersøkelsen. 72 av disse er representert i besvarelsene, noe som medfører en svarprosent på 77 prosent. Dette er en høy svarprosent, og gjør at resultatene fra spørreundersøkelsen i stor grad kan anses som dekkende for programmet som helhet.

Spørreundersøkelsen inneholdt 36 spørsmål, hvorav 8 spørsmål etterspurte rene tekst-svar. Spørsmålene omfattet temaer som prosjektorganisering, overordnede vurderinger og alle de fem evalueringskriteriene. En mer detaljert beskrivelse av spørreundersøkelsen er gitt i Vedlegg 1.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut 30. november og avsluttet 23. desember 2015.

2.3.3 Dybdeintervjuer

Vi har gjennomført i alt 19 dybdeintervjuer av 20 personer fra blant annet fra kompetansemiljøene, ressursgruppen, nettverksledere, prosjektledere, rådmenn og departementet sentralt. En fullstendig liste over intervjuobjektene er gitt i Vedlegg 3.

Intervjuene ble gjennomført på ulike tidspunkt under evalueringsarbeidet, og innholdet i intervjuene varierte deretter. Ved oppstart handlet intervjuene om de overordnede spørsmål knyttet til programmets oppbygging og struktur. Mot slutten av evalueringen fokuserte vi i større grad på oppfølging av spørreundersøkelsen, samt å supplere vår kunnskap med informasjon fra ulike kilder med ulike roller i prosjektgjennomføringen. Våre vurderinger har i størst mulig grad forsøkt å være basert på et helhetsbilde, der ulike synspunkter er representert i informasjonsgrunnet.

I tillegg til de strukturerte intervjuene deltok evalueringsteamet på avslutningskonferansen til programmet, som ble avholdt den 30. november og 1. desember. Uformelle samtaler med prosjektledere under konferansen gav nyttige innspill til evalueringen.

2.3.4 Innhentning og analyse av aggregerte registerdata

I tillegg til informasjon fra spørreundersøkelsen og kvalitative data fra intervjuer og dokumentstudier, har vi innhentet statistiske data fra alle Norges kommuner til våre analyser av måloppnåelse på temaene sykefravær og heltid.

Data på sykefravær

Vi har brukt aggregerte data fra det personaladministrative informasjonssystemet (PAI-registeret), til å identifisere hvordan sykefravær har endret seg i kommunene som deltok i «Sammen om en bedre kommune», sammenliknet med kommunene som ikke deltok. PAI-registeret inneholder data om kommunenes heltids- og deltidssykefraværsprosent for årene mellom 2000 og 2014. PAI-registeret inneholder data for stillinger som er: i) fastlønnede, ii) hovedstillinger, iii) godkjente og iv) ligger i kommuner eller fylkeskommuner. Kun fravær som skyldes sykefravær er inkludert i registeret, mens fravær som skyldes permisjon eller liknende ikke er med i datagrunnlaget.

Dataene er delt inn etter egenmeldt og legemeldt sykefravær, heltids- og deltidstillinger, kjønn til arbeidstakeren og følgende sektorer: administrasjon, undervisning, barnehager, helsepleieomsorg, samferdsel og teknikk, og annet. Data fra sektorene samferdsel og teknikk og annet er ikke benyttet, delvis grunnet manglende observasjoner.

Data på heltidsskulturen

For å undersøke hvordan gjennomsnittlig stillingsstørrelse har endret seg i kommunene som deltok i Sammen om en bedre kommune, sammenliknet med andre kommuner, har vi brukt data fra Statistisk sentralbyrå (SSB). SSBs datasett inneholder informasjon om avtalte årsverk og antall sysselsatte i kommunal sektor for årene 2006 til 2014. Vi har benyttet denne informasjonen til å beregne gjennomsnittlig stillingsstørrelse per år i kommunal sektor for deltakere og ikke-deltakere i «Sammen om en bedre kommune».

Dataene er delt opp i kommuner og sektorer. Data for er definert for følgende sektorer: administrasjon, barnehager, grunnskole, helse og sosialtjenester, tekniske tjenester, kultur og annet.

Analysemetodikk

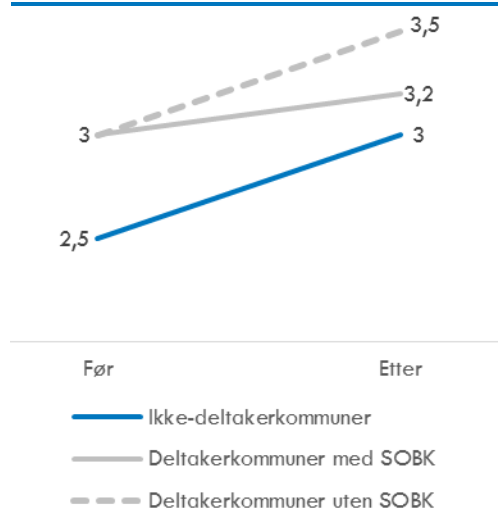
For å kvantifisere effekten deltakelsen i programmet har hatt på sykefravær og heltid har vi benyttet den

såkalte «forskjeller-i-forskjeller»-metoden. Metoden vurderer utviklingen i deltakerkommunene i forhold til forventet utvikling uten programmet. Utviklingen i en gitt kontrollgruppe, her kommuner som ikke har deltatt i programmet, brukes som sammenligningsgrunnlag for å si noe om hvilken utvikling vi kunne forventet i deltakerkommunene uten programmet.

Denne økonometriske metoden er egnet til å estimere effekten av et tiltak som påvirker én av to ellers like grupper, og er derfor særlig aktuell for denne analysen. I metoden beregner man utviklingen av indikatoren i tid i henholdsvis deltakergruppen og gruppen med ikke-deltakere. Indikatoren måles ved et gitt tidspunkt før programstart og ved et gitt tidspunkt i etterkant av programmet. Dette gjør vi henholdsvis for deltaker- og ikke-deltakerkommunene. Deretter finner man «forskjellen mellom forskjellene», ved å sammenlikne utviklingen i de to gruppene.

For å illustrere metoden med et eksempel, la oss konstruere en hypotetisk situasjon (tallene i eksemplet er kun ment som en illustrasjon, og har ingen sammenheng med faktiske data). Anta at ikke-deltakerkommunene opplevde en økning i sykefravær fra 2,5 prosent før «Sammen om en bedre kommune» startet til 3,0 prosent etter programmet ble avsluttet. La oss anta at deltakerkommunene i utgangspunktet hadde høyere sykefravær, nemlig 3,0 prosent. Videre antar vi at deltakerkommunenes sykefravær økte med 0,2 prosentpoeng i løpet av programperioden, slik at de til slutt hadde et sykefravær på 3,2 prosent. Dette er illustrert i Figur 2-2. Ikke-deltakernes utvikling er representert ved den mørkeblå linja, men deltakernes utvikling er representert ved den heltrukne grå linja.

Figur 2-2 Illustrasjon på «forskjeller i forskjeller»



Kilde: Oslo Economics

- Forskjellene mellom før og etter tiltak blir dermed henholdsvis 0,5 og 0,2 prosentpoeng for ikke-deltakerne og deltakerne.

- Forskjellen mellom forskjellene blir dermed:
 $0,2 - 0,5 = -0,3$

En svært forenklet tolkning er at deltakerne har redusert sykefraværet med 0,3 prosentpoeng ved å delta i programmet.

For å benytte denne metoden antar vi derfor implisitt at deltakerkommunene hadde opplevd den samme utviklingen i sykefravær, nemlig en økning på 0,5 prosentpoeng, dersom de ikke hadde deltatt i programmet. Denne hypotetiske utviklingen er illustrert ved den stiplede grå linjen i Figur 2-2. Hadde vi kun undersøkt sykefraværet i deltakerkommunene, hadde vi kunnet konkludere med at deltakelsen i programmet førte til en økning i sykefraværet fra 3,0 til 3,2 prosent. Ved å sammenlikne med ikke-deltakerne, kan vi derimot se at deltakerne har hatt en positiv utvikling, i den forstand at de har klart å bremse oppgangen i sykefravær.

Eksempelet over illustrerer at en analyse av utviklingen i for eksempel sykefraværet i deltakerkommunene alene ikke ville gitt et godt svar på effekten av programmet. Derfor inkluderes en såkalt *kontrollgruppe* med ikke-deltakerkommuner. En viktig forutsetning for en god kontrollgruppe at utviklingen i sykefraværet har vært parallell med utviklingen i deltakerkommunene før programmet. Videre må det også sannsynliggjøres at trenden i de to gruppene ville vært den samme også i programperioden, dersom programmet ikke hadde eksistert. Finner man forskjeller i utviklingen i sykefraværet mellom de to gruppene etter programmet kan det med større grad av sikkerhet slås fast at effekten skyldes deltakelse i programmet.

Siden vi ikke kjenner den kontrafaktiske utviklingen (utvikling vi hadde fått uten programmet) må resultatene av disse analysene tolkes med varsomhet. Vi kan fastslå hvilken utvikling vi har hatt på sykefravær og heltid sammenlignet med utviklingen i andre kommuner, men vi kan ikke vite sikkert i hvilken grad programmet har bidratt til denne utviklingen. Avgjørende for denne metoden er at det ikke har vært andre faktorer som har påvirket indikatorene i perioden som kun gjelder for deltakerkommunene eller kun for ikke-deltakerkommunene. Dersom vi er trygge på at den bakenforliggende utviklingen har vært lik i begge grupper kan vi med større sikkerhet si at metoden påviser den faktiske effekten av programmet.

Regresjonsanalysen vil alltid gi oss et estimat av en effekt og usikkerheten som er knyttet til effekten. Dersom en estimert effekt er *statistisk signifikant*, betyr dette at vi med stor sannsynlighet kan si at effekten finnes.

For å utelukke at effekten skyldes visse observerbare forskjeller mellom kommunene, har vi kontrollert for variabler som kan tenkes å påvirke resultatene. I våre analyser har vi kontrollert for kommunenes folketall, gjennomsnittlig ledighet og årsspesifikke effekter.

Hovedanalysene på sykefravær er utført på et overordnet nivå for alle sektorer samlet og for pulje 1 og pulje 2 enkeltvis. I tillegg er det gjort analyser på hver enkelt sektor for seg, på egenmeldt og legemeldt sykefravær separat og for menn og kvinner separat.

Analysene på heltid er gjennomført separat for pulje 1 og pulje 2 på et overordnet nivå. I tillegg har vi gjort analysen for begge puljer samlet for hver sektor.

For en mer detaljert beskrivelse av regresjonsmodellen, samt de tekniske analyseresultatene henvises det til vedlegg 2.

3. Programmets måloppnåelse

«Sammen om en bedre kommune» har hatt fire hovedmål, ett for hvert av temaområdene programmet har jobbet med. I tillegg til de sentrale målene har hver kommune definert egne mål for sin programdeltagelse. I evalueringen vurderer vi ikke enkeltkommuners måloppnåelse, men om programmet sentralt har bidratt til de lokale prosjektenes i sum har oppnådd de sentrale målsetningene.

Kapitlet starter med en gjennomgang av programmets fire målsetninger. Deretter presenteres våre kvantitative analyser av temaene sykefravær og heltid, før vi ser nærmere på hvordan prosjektlederne selv vurderer kommunens måloppnåelse og programmets bidrag innen de fire temaområdene. I denne gjennomgangen har vi også inkludert en omtale av kompetansemiljøenes funn, som et

sammenlikningsgrunnlag for prosjektledernes besvarelser.

Tilslutt i kapitlet bruker vi informasjon fra spørreundersøkelsen til å lete etter faktorer som kan forklare variasjonene i måloppnåelse kommunene imellom, og foretar en samlet vurdering av programmets måloppnåelse.

3.1 Programmets sentrale mål

Målsetningene tilhørende temaene sykefravær, heltid og kompetanse/rekruttering ble tilpasset underveis i programperioden. I 2012 ble de oppdaterte målene fastsatt. De oppdaterte målene er gjengitt i Figur 3-1, og det er disse vi har lagt til grunn i vår evaluering.

Figur 3-1: Programmets hovedmål

Tema			
Sykefravær	Heltidskultur	Kompetanse og rekruttering	Omdømme
Etablere en nærværskultur og redusere sykefravær gjennom å utvikle tiltak, opparbeide kunnskap og sikre erfaringsoverføring i kommunal sektor.	Etablere en heltidskultur og prøve ut tiltak og modeller som avskaffer ufrivillig deltid og øker gjennomsnittlig stillingsstørrelse.	Styrke evne til strategisk kompetanseplanlegging, og realisere kompetanse- og rekrutteringstiltak som er tilpasset innbyggernes forventninger og kommunens utfordringer.	Styrke kommunenes omdømme gjennom å utvikle og synliggjøre kommunenes arbeid og lokale prosjekter
Mål			

Kilde: KMD (2015)

På temaene nærvær og heltidskultur var det opprinnelige fokuset å redusere sykefravær og ufrivillig deltid. Målsetningene ble endret til å fokusere på å etablere en såkalt *nærværskultur* og *heltidskultur*. På temæet kompetanse og rekruttering var den opprinnelige målsetningen *Økt kunnskap om kompetanseutfordringene i kommunene og stimulere lokale tiltak*.

Kulturbegrepet hadde som formål å bidra til en mer langsiktig tankegang i arbeidet med sykefravær og heltid, ifølge sentrale kilder i programmet. Fokuset i prosjektene skulle dermed vris fra kortvarige målsetninger til i større grad å sørge for forankring og kontinuerlig fokus i kommunenes arbeid.

Endringen i målet knyttet til heltid må sees i sammenheng med en økt forståelse mellom aktørene i programmet om at en økning i gjennomsnittlig stillingsstørrelse generelt er ønskelig. De sentrale

partene i arbeidslivet ble i 2013 enige om en felles erklæring for å øke heltidsomfanget i kommunesektoren («det store heltidsvalget»), hvor fokuset ble tatt vekk fra å kun redusere ufrivillig deltid til å jobbe mot en generell heltidskultur som ivaretar de ansattes behov. Det ble dermed større enighet om å også søke å redusere såkalt frivillig deltid. Kulturbegrepet innebærer at det ikke nødvendigvis er de som jobber frivillig deltid som skal overtales til å jobbe heltid, men at fokuset skal ligge på å skape en kultur hvor det skal være naturlig og ønskelig å stå i heltidsstillinger.

3.2 Analyse av aggregerte registerdata

Som nevnt under presentasjonen av evalueringens rammeverk i kapittel 2.2 har vi kunnet analysere programmets måloppnåelse innen sykefravær og

heltid ved bruk av aggregerte registerdata. I det videre presenteres resultatene fra analysene.

3.2.1 Sykefravær

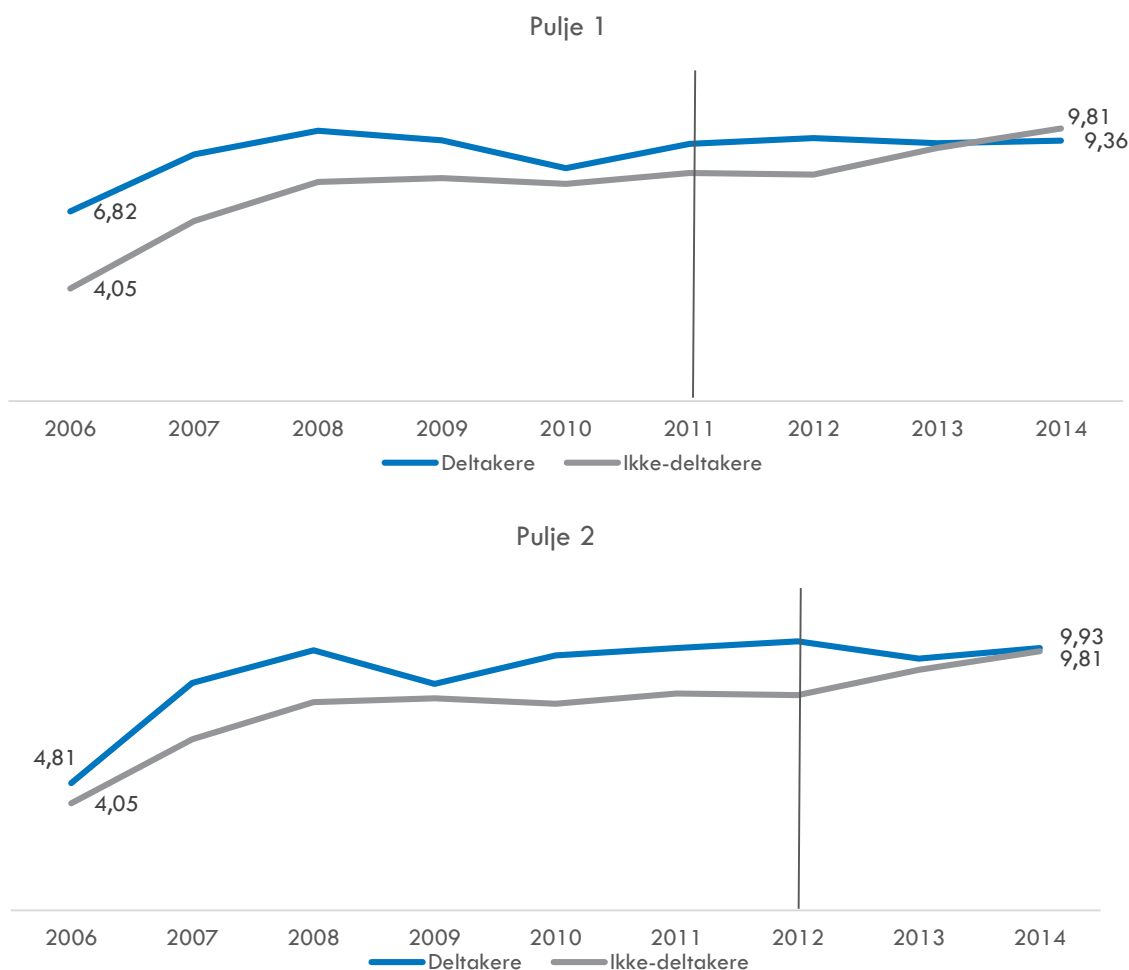
Figur 3-2 viser utviklingen i sykefraværspersent i kommunal sektor, vektet etter folketall. Kommunene som deltok i sykefraværnettverk er representert ved den mørkeblå linjen, og sammenliknes med kommuner som ikke deltok i «Sammen om en bedre kommune», representert ved den grå linjen. Grafene vises separat for deltakerne i Pulje 1 og deltakerne i Pulje 2. De vertikale strekene i figurene viser tidspunktet for oppstart av programmet i de to puljene, som var 2011 for Pulje 1 og 2012 for Pulje 2.

Figuren viser at deltakerkommunene i begge puljer hadde et høyere sykefravær enn ikke-deltakere før prosjektenes oppstart. Størst var forskjellen for

kommunene som deltok i pulje 1. I begge puljene kan vi se at gruppen med deltakerkommuner hadde en tilnærmet parallell utvikling i forhold ikke-deltakerkommunene. Samlet sett for begge puljer forble sykefraværspersenten i deltakerkommunene nesten konstant mellom 2012 og frem til 2014, med en gjennomsnittlig årlig reduksjon på 0,09 prosentpoeng. Samtidig opplevde kommunene som ikke deltok i programmet en vesentlig økning i sykefraværspersent i den samme perioden, med en gjennomsnittlig årlig økning på 0,6 prosentpoeng.

I Pulje 1 lå deltakerkommunene på et høyere sykefraværnivå enn ikke-deltakerkommunene frem til 2013. I 2014 oppnådde imidlertid deltakerkommunene et lavere sykefravær enn kommuner utenfor programmet.

Figur 3-2 Folketallsvektet sykefraværspersent i kommunal sektor, Pulje 1 og Pulje 2



Kilde: KS

Resultater

Vi har foretatt en økonometrisk analyse på sykefravær, der vi har benyttet «forskjeller i forskjeller» -metoden. Denne metoden er beskrevet i

mer detalj i avsnitt 2.3.4. Resultatene antyder at deltakerkommunene har oppnådd en reduksjon i sykefraværet på 0,67 prosentpoeng per år,

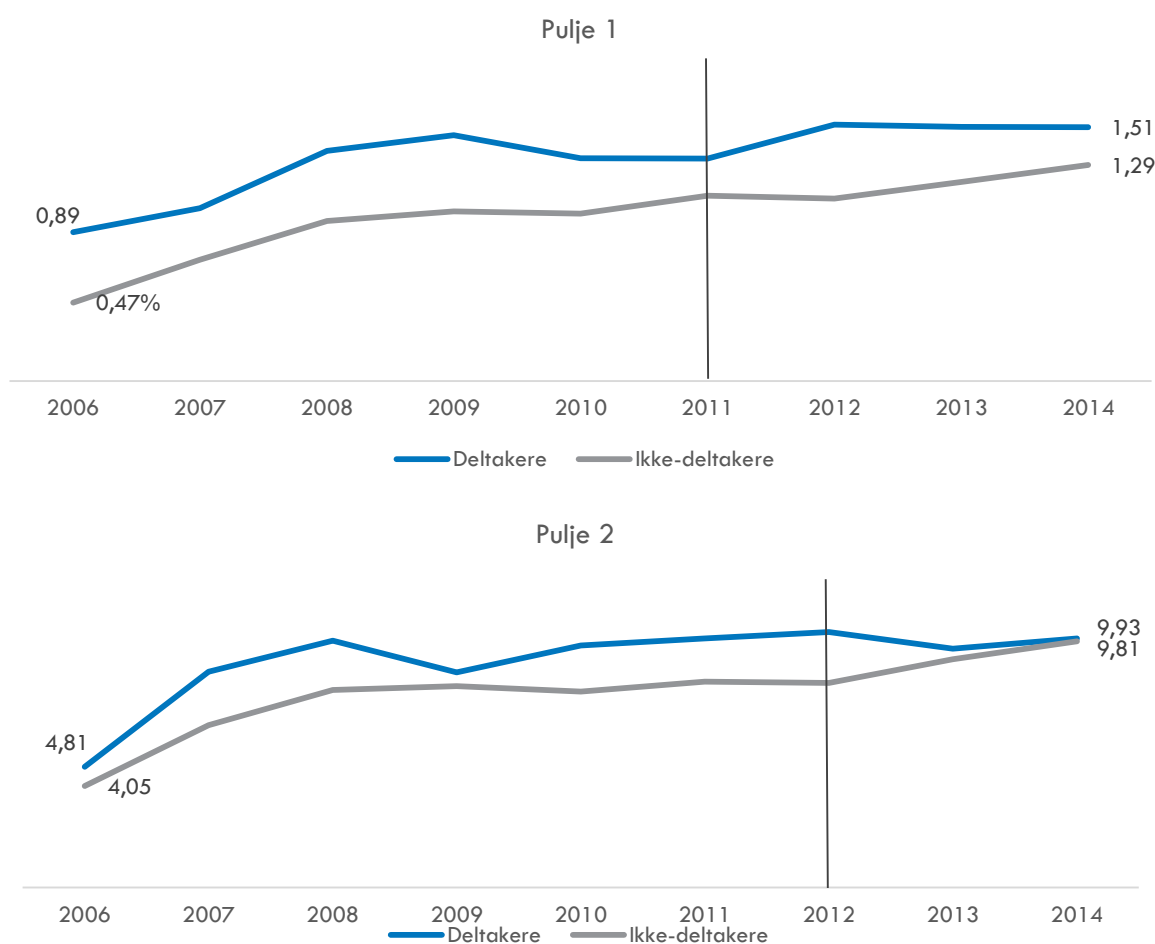
sammenlignet med kommuner som ikke har deltatt i programmet. Denne effekten er statistisk signifikant.

Reduksjonen i sykefravær er statistisk signifikant også for begge kjønn separat. Effekten er større for menn (0,96 prosentpoeng reduksjon i fravær) enn for kvinner (0,61 prosentpoeng reduksjon i fravær). Videre er effekten bare statistisk signifikant for heltidsstillinger, ikke for deltidsstillinger. På sektornivå er effektene kun statistisk signifikante for ansatte i administrasjon- og skolesektorene. Dette innebærer at vi med stor sannsynlighet kan si at de finnes en sammenheng for heltidsansatte og ansatte i administrasjonen og skolene, mens det ikke finnes belegg i dataene for å si om det finnes en effekt spesifikt innen andre sektorer eller blant deltidsansatte.

Den forholdsmessige reduksjonen i det samlede sykefraværet i deltakerkommunene har vært drevet av en reduksjon i det legemeldte fraværet. Det legemeldte fraværet er totalt sett redusert med 0,78 prosentpoeng per år. Samtidig har det egenmeldte fraværet i deltakerkommunene faktisk økt i programperioden sammenlignet med utviklingen i andre kommuner. Økningen i det legemeldte fraværet er på 0,23 prosentpoeng per år. Både effekten på legemeldt og effekten på egenmeldt fravær er statistisk signifikant.

Hovedårsaken til høyere egenmeldt sykefravær er en økning i egenmeldt sykefraværsprosent for Pulje 1-kommunene i 2012, illustrert i Figur 3-3.

Figur 3-3 Egenmeldt sykefravær, Pulje 1 og 2



Kilde: KS

Selv om resultatene antyder at programmet har hatt en positiv effekt ved å redusere sykefravær i deltakerkommunene, kan våre statistiske analyser ikke bevise at det finnes en direkte årsakssammenheng mellom programdeltagelse og redusert sykefravær. Analysene kan heller ikke verifisere hvorvidt den

positive effekten er varig. Ettersom vi kun har data for to til tre år etter programmets oppstart, betyr det at vi ikke vet om det positive resultatet skyldes faktiske endringer i sykefraværet eller kun en kortsiktig endring i atferd grunnet oppmerksomheten rundt programmet. Vi kan heller ikke utelukke at andre

faktorer kan ha ført til endringer i sykefravær i deltakerkommunene, som ikke er direkte tilknyttet programmet. For eksempel kan andre uavhengige initiativer for å redusere sykefravær i deltakerkommunene ha sammenfalt med «Sammen om en bedre kommune» -programmet. Det har også vært en sterk seleksjonseffekt inn i programmet, ved at det kun er de kommunene som har hatt et relativt godt og gjennomarbeidet prosjekt i søknaden til programmet som har blitt tatt opp som deltakere. Mange kommuner hadde definert et prosjekt før «Sammen om en bedre kommune» ble lansert, og koblet deretter dette prosjektet opp til programmet. Tilbakemeldinger fra intervjuene tilsier at de kommunene som i størst grad hadde påbegynt et prosjekt også hadde størst sjanse for å lykkes i programmet. Dette tyder på at effekten disse kommunene har hatt på sykefravær ikke alene kan tilskrives programmet, men at den også i stor grad har vært avhengig av lokal innsats i forkant av programmet.

3.2.2 Heltid

Vi har benyttet gjennomsnittlig stillingsstørrelse som indikator på heltidskultur.

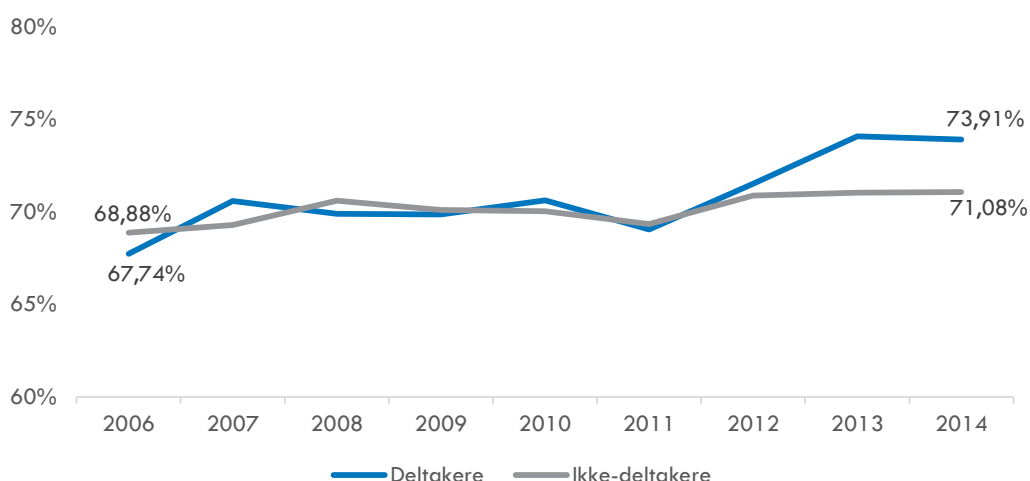
Figur 3-4 viser gjennomsnittlig stillingsstørrelse i kommuner som deltok i programtemaet heltidskultur, illustrert ved den mørkeblå linjen. Den grå linjen representerer ikke-deltakerkommunene. Figuren viser at gjennomsnittlig stillingsstørrelse i kommunene har vært relativt stabil over tid, både for deltaker- og ikke-deltakerkommuner. Den årlige økningen i gjennomsnittlig stillingsstørrelse er henholdsvis 0,28 prosentpoeng og 0,17 prosentpoeng for deltaker- og ikke-deltakerkommuner. Figuren viser at det er liten forskjell mellom deltaker- og ikke-deltakergruppene hva gjelder utviklingen av gjennomsnittlig stillingsstørrelse etter 2011.

Figur 3-4 Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i kommunal sektor, Pulje 1 og Pulje 2



Kilde: SSB

Figur 3-5 Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i kommunal sektor, barnehageansatte



Kilde: SSB

Resultater

Som i analysen av sykefravær, benytter vi «forskjeller i forskjeller» -metoden, som sammenlikner endringen fra før til etter reformen, mellom deltakerkommuner i heltidsnettverkene og kommuner som ikke har deltatt i programmet. Resultatene tyder ikke på at deltakerkommunene har hatt en noe generell økning i gjennomsnittlig stillingsstørrelse sammenliknet med ikke-deltakerne.

Til tross for at vi ikke finner en samlet effekt på gjennomsnittlig stillingsstørrelse, kan det tenkes at det har oppstått effekter i enkeltsektorer. Vi har derfor undersøkt hvorvidt det har oppstått signifikante effekter i hver av sektorene individuelt. I sektoranalysen finner vi kun en statistisk signifikant effekt for barnehageansatte (se Tabell 11-4 i vedlegg 2). Barnehageansatte i deltakerkommunene oppnådde 0,24 prosentpoeng høyere gjennomsnittlig stillingsstørrelse enn forventet uten deltakelse i programmet. Figur 3-5 gir en oversikt over gjennomsnittlig stillingsstørrelse blant barnehageansatte for deltaker- og ikke-deltakergruppene. Figuren viser en betydelig økning i stillingsstørrelsen i deltakergruppen etter 2011 og en nesten flat trend for ikke-deltakergruppen. I 2014 var det 49 991 barnehageansatte i kommunal sektor, som tilsvarer 11 prosent av ansatte i kommunesektoren.

Analysen vår er begrenset til en evaluering av endringer i gjennomsnittlig stillingsstørrelse. Vi har ikke data på fordelingen av stillingsstørrelser blant kommunalt ansatte, og har eksempelvis ikke opplysninger om andelen heltidsansatte og endringer i denne. Opplysninger om andelen heltidsansatte kunne tilført andre opplysninger. Eksempelvis er det ikke nødvendigvis slik at ingen endring har oppstått, dersom gjennomsnittlig stillingsstørrelse holdes uendret. Dersom flere personer har gått fra store

deltidsstillinger til heltidsstillinger (for eksempel fra 80 til 100 prosent), samtidig som mindre deltidsstillinger har blitt enda mindre (for eksempel fra 40 til 20 prosent), vil gjennomsnittlig stillingsstørrelse kunne være uendret, til tross for at det har oppstått endringer i strukturen til kommunens sysselsetting. Det kan diskuteres hvorvidt flere heltidsstillinger veier opp for flere spesielt små deltidsstillinger, men dette er en tilleggsdimensjon som vi, grunnet manglende datatilgang, ikke har tatt stilling til.

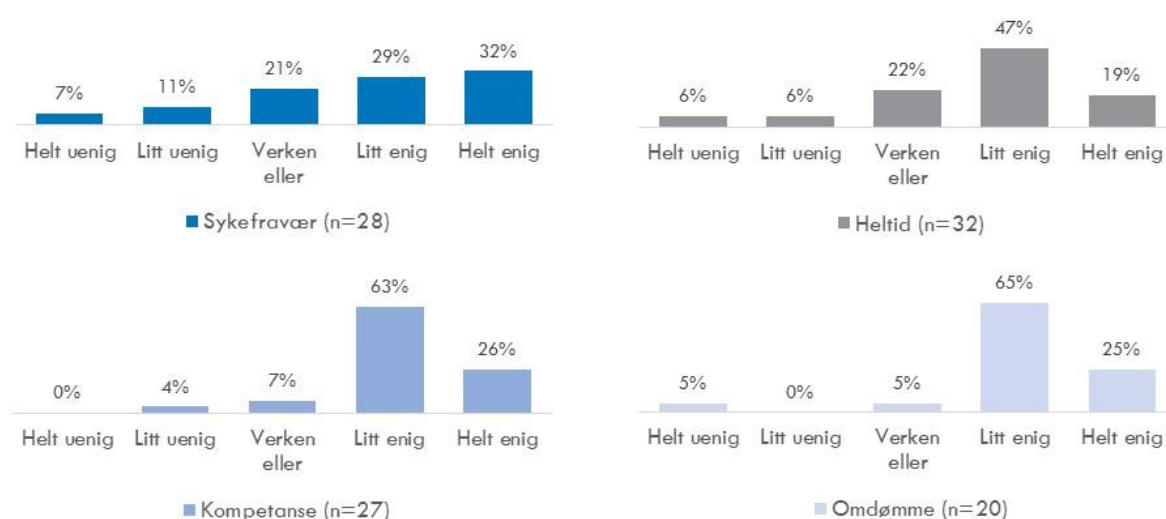
3.3 Tilbakemeldinger fra spørreundersøkelse og intervjuer

Prosjektledernes svar fra spørreundersøkelsen på spørsmål om kommunens måloppnåelse brukes som indikator på de fire temaene enkeltvis. I tillegg holder vi prosjektledernes vurderinger av måloppnåelsen opp mot ulike faktorer i prosjektgjennomføringen, basert på tilbakemeldinger fra intervjuer og spørreundersøkelsen.

Prosjektledernes vurderinger av måloppnåelse

Figur 3-6 fremstiller prosjektledernes svar på spørsmålet om kommunen synes å ha nådd sine målsetninger med deltakelsen i programmet. På temaet heltid gir egenevalueringen mer positive resultater enn hva vi kunne finne i analysene av aggregerte registerdata. Vi fant ingen overordnet effekt på gjennomsnittlig stillingsstørrelse hos kommunene som hadde deltatt i programmet, sammenliknet med kommuner som ikke deltok. I spørreundersøkelsen er imidlertid 66 prosent av prosjektlederne enten litt enig eller helt enig i at kommunene har nådd sine mål med deltakelsen i programmet.

Figur 3-6 Hvor enig eller uenig er du i påstanden: Kommunen synes å ha nådd sine målsetninger med deltakelsen i programmet?



Kilde: Spørreundersøkelse til prosjektlederne

Svarene til prosjektlederne er ikke nødvendigvis egnet som et substitutt til analysene av registerdata. Kommunene har selv valgt sine mål, og disse kan ha vært forskjellige fra de sentrale målene til programmet. Videre kan det være at de 66 prosent som mener de har oppnådd sine mål faktisk har fått en økning i heltidsprosent, men at effekten på overordnet nivå utlignes av de resterende 34 prosent av kommunene.

Ser vi på sykefravær synes resultatene å være mer sammenfallende med analysene av registerdata. Vi fant en signifikant effekt på sykefraværet, og 61 prosent av prosjektlederne som har jobbet med sykefravær sier kommunen i større eller mindre grad har nådd sine målsetninger. Sykefravær er også det tema der den største andelen av prosjektlederne er helt enige i at målene er nådd.

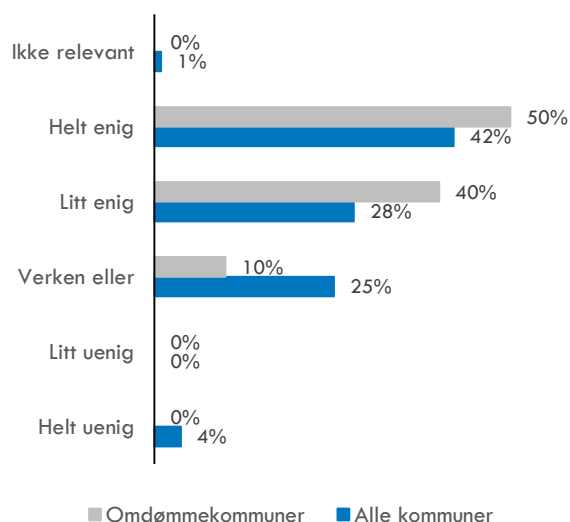
På temaet kompetanse er det flere av prosjektlederne som rapporterer om at kommunen har nådd sine målsetninger med programdeltakelsen enn på temaene sykefravær og heltid. 89 prosent av prosjektledere i kommuner som har jobbet med kompetanse oppgir seg helt eller delvis enige i at kommunen har nådd sine målsetninger.

Omdømme er det temaområdet der den største andelen prosjektledere mener at kommunen har oppnådd sine mål. 90 prosent av prosjektledere i kommuner som har jobbet med omdømme sier de er litt enig eller helt enig i at kommunen har nådd målsetningen med deltakelsen i programmer.

Vi har dessuten spurt alle prosjektledere, uavhengig av temaområde, hvorvidt de mener at programmet

har bidratt til å styrke kommunens omdømme. Også prosjektledere innen andre temaområder rapporterer positive resultater på området. Dette er illustrert i Figur 3-7. Totalt oppgir 70 prosent av alle prosjektlederne innen de fire temaene at programmet har ført til bedre omdømme i kommunen.

Figur 3-7 Hvor enig er du i påstanden: Programmet har bidratt til å styrke kommunens omdømme



Kilde: Spørreundersøkelse til prosjektlederne

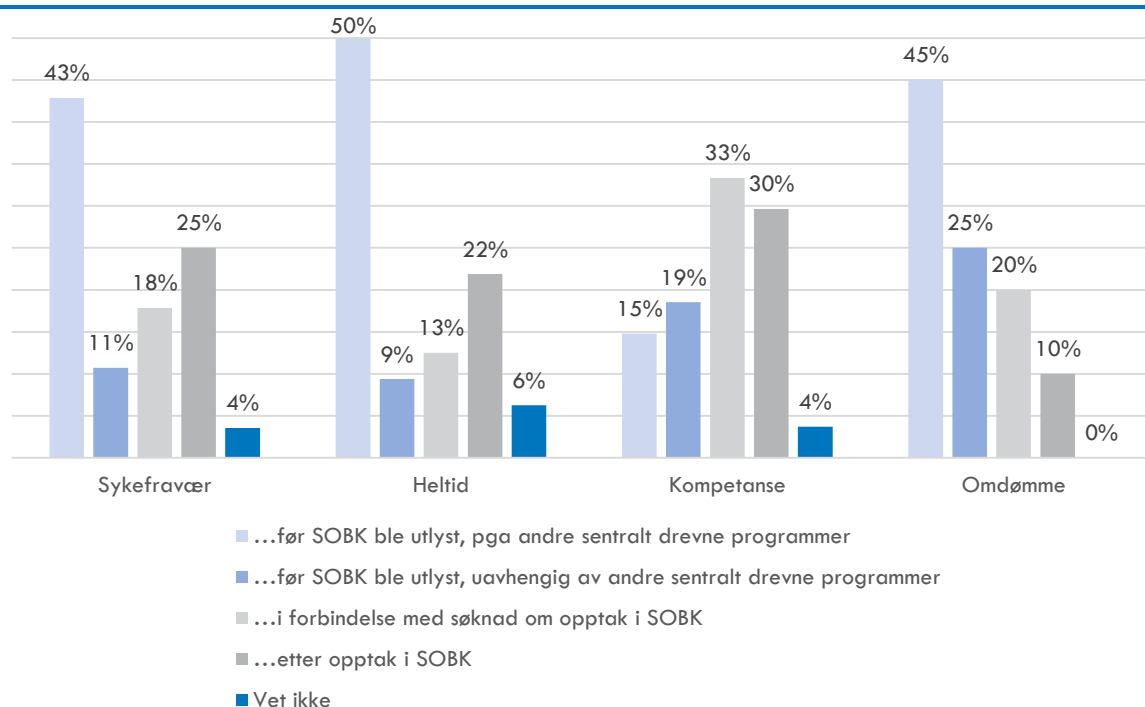
Videre har det fremkommet i intervjuer at det har vært store forskjeller mellom kommunene i hvor langt prosjektarbeidet hadde kommet ved programstart. Noen kommuner hadde allerede et definert prosjekt da programmet ble lansert og koblet dette opp mot programmet. Andre kommuner startet prosjektarbeidet

gjennom programmet. Tilbakemeldinger fra intervjuene antyder at de kommunene som allerede hadde startet prosjektarbeidet hadde større forutsetninger for å nå målene enn de som kom senere i gang. Det har også fremkommet i intervjuene at mange kommuner brukte lang tid på å etablere prosjektorganisasjon i oppstartfasen og at de først mot slutten av programperioden kom i gang med selve prosjektarbeidet.

Basert på spørreundersøkelsen har vi kartlagt når kommunenes prosjekter ble initiert. Dette er illustrert i Figur 3-8. Svarene til prosjektlederne tyder på at

spesielt prosjektene innen heltid, sykefravær og omdømme ble initiert tidlig, ofte som en del av andre eller tidligere sentralt drevne programmer. Videre har vi undersøkt hvorvidt det finnes en sammenheng mellom tidligere initiering av prosjekter og prosjektledernes vurdering av kommunens måloppnåelse, basert på svarene illustrert i Figur 3-6. Basert på svarene fra spørreundersøkelsen finner vi ingen statistisk signifikant sammenheng mellom tidligere initiering av prosjekter og høyere egenvurdert måloppnåelse.

Figur 3-8 Prosjektet ble initiert ...



Kilde: Spørreundersøkelse til prosjektledere

3.4 Vurderinger

I det videre presenteres vår samlede vurdering av hvorvidt programmet har nådd målene knyttet til de fire hovedtemaene for programarbeidet.

3.4.1 Sykefravær

Våre kvantitative analyser viser at kommunene innen programtemaet sykefravær har synes å ha lyktes i å redusere sykefraværet. Samlet sett finner vi en statistisk signifikant nedgang i sykefraværet på 0,67 prosentpoeng per år i disse kommunene, sammenliknet med utviklingen i kommuner som ikke har deltatt i «Sammen om en bedre kommune», i årene fra programstart til og med 2014. Programmet har løpt ut 2015 og flere kommuner later til å videreføre prosjektarbeidet også utover programperioden,

derfor kan det tenkes å oppstå ytterligere effekter på sikt. Vi har ikke hatt tilgang til data for 2015 på analysetidspunktet.

At forskjellene mellom gruppene av kommuner er statistisk signifikant er likevel ingen garanti for at forskjellene skyldes deltakelse i programmet. Mye tyder på at kommuner som allerede hadde et prosjekt knyttet til sykefravær også hadde større sannsynlighet for å bli tatt opp i programmet. Et godt definert prosjekt og lokal forankring var kriterier for å bli tatt opp i programmet. 54 prosent av kommunene som jobbet med sykefravær hadde allerede påbegynt prosjektarbeidet med tematikken før programmet ble lansert. Samtidig er det sannsynlig at også kommuner som ikke søkte opptak i programmet har jobbet med problematikken, og det er i forhold til disse kommunene at effekten for deltakerkommunene

observeres. Likevel tyder mye på at det har vært en seleksjonseffekt inn i programmet og at effekten vi har påvist derfor ikke nødvendigvis kan tilskrives arbeidet i programmet alene.

Kompetansemiljøenes gjennomgang av kommunenes årsrapporter har vist at 14 av 15 kommuner fra pulje 1 hadde redusert sitt sykefravær siden oppstart til 2013. Tallene fra 2014 viste imidlertid at den positive utviklingen hadde snudd.¹

Det kompetansemiljøene ikke har med i sine vurderinger er en sammenlikning med utviklingen i andre kommuner. Vi fant heller ikke en vesentlig reduksjon i sykefraværet blant kommunene som har deltatt i programmet, men at utviklingen har vært bedre enn i kommunene som ikke har deltatt. Basert på våre indikatorer synes derfor programmet å ha oppnådd målet om å redusere sykefraværet. Dette resonnetet innebærer en forutsetning om at gruppene ville hatt lik utvikling i fravær av programmet. Utviklingen over tid frem til programstart, vist i Figur 3-2 og Figur 3-3, tyder på at denne forutsetningen holder.

«Forskjeller i forskjeller» -metoden som er benyttet i våre beregninger, er godt egnet til å gjennomføre sykefravær analysen, grunnet at vi har gode tidsseriedata og trendene for deltaker- og ikke-deltakerkommuner er parallelle. Vi bruker data på sykefravær fra fem til seks år før, i tillegg til to til tre år etter, prosjektene i programmet hadde oppstart. Det betyr at vi har nok informasjon til å identifisere pre-programtrender i deltaker- og ikke-deltakerkommunene.

3.4.2 Heltidskultur

Til forskjell fra analysene av sykefravær fant vi ingen signifikante forskjeller i gjennomsnittlig stillingsstørrelse mellom kommuner som har og de som ikke har deltatt i programmet. En analyse på sektornivå finner imidlertid en positiv og statistisk signifikant effekt blant barnehageansatte. Effekter innenfor andre sektorer, eksempelvis helse og omsorg, er ikke av statistisk betydning. Det er likevel mulig at det kan ha oppstått en liten effekt i heltidskommunene, for eksempel i utvalgte virksomheter, men at effekten er for liten til å være synlig i datasettet. Alternativt er det mulig at effekter vil kunne oppstå på sikt, men ikke er realisert på et nåværende tidspunkt. Analysen vår ser bare på data til og med 2014, mens programmet løp ut 2015. Mange kommuner har først kommet i gang med tiltak mot slutten av programperioden og ønsker å videreføre prosjektarbeidet også etter programmets slutt, som tilsier at man kan forvente å oppnå mer resultater på

sikt. På samme måte som for sykefravær bør det derfor gjøres en effektevaluering også på et senere tidspunkt med data fra de senere årene tilgjengelig.

Det er noe overraskende at det er i barnehagesektoren alene at vi ser en positiv utvikling i deltakerkommunene i perioden, fordi de aller fleste prosjektene ser ut til å ha hatt hovedfokus på helse- og omsorgssektoren. I spørreundersøkelsen har 91 prosent av kommunene (29 av 32 deltagerkommuner i heltidsnettverkene) oppgitt å jobbe mot helse- og omsorgssektoren, mens bare 23 prosent oppgir å jobbe mot barnehagesektoren (9 av 23 deltagerkommuner i heltidsnettverkene). Mulige forklaringer kan være at det har oppstått bigevinster av programmet også i sektorer som ikke har vært inkludert i prosjektarbeidet eller at deltagerkommunene i utgangspunktet er kommuner som har jobbet med problemstillingene og fått resultater av dette, uavhengig av den programrelaterte aktiviteten.

Ser en på tilbakemeldingene fra spørreundersøkelsen synes målene for heltidskommunene i stor grad å være nådd. Figur 3-6 illustrerer at 66 prosent av prosjektlederne i heltidskommunene er litt eller helt enig i at kommunen synes å ha nådd sine målsetninger med programdeltagelsen.

Konklusjonene kompetansemiljøene trekker fra sine gjennomganger av årsrapportene er i stor grad sammenfallende med de vi finner i de kvantitative analysene. Fra både pulje 1 og pulje 2 rapportere kommunene om en økning i stillingsprosent, men rapporteringen er mangelfull. Til tross for rapporterte forbedringer mener kompetansemiljøene det er usikkert om tallene er høye nok til å påvise at det er etablert en heltidskultur i deltakerkommunene.

3.4.3 Kompetanse og rekruttering

89 prosent av prosjektlederne som har jobbet med tema kompetanse er litt enig eller helt enig i at kommunen har nådd sine mål med deltakelsen i programmet.

Hovedmålet sentralt er todelt, på den ene siden styrke evnen, og på den andre siden å faktisk realisere kompetanse- og rekrutteringstiltak.

Kompetansemiljøenes gjennomgang av årsrapportene viser at det har vært stor aktivitet innen temaet, i form av igangsatte tiltak. Kompetansemiljøene påpekte imidlertid at det var store utfordringer med arbeidet på området under gjennomgangen av årsrapportene i 2013.

¹ For en detaljert beskrivelse og oppsummering av kommunenes enkeltprosjekter henvises det til programmets

årsrapporter. Disse inneholder en gjennomgang av alle kommuners årsrapportering.

På temaet kompetanse har det vært noe uenighet blant de innleide fagekspertene om hvordan kommunene burde jobbe med problemstillingen. Noen har argumentert for et fokus på strategisk kompetanseheving, hvor man starter med en kartlegging av kompetansen man har blant de ansatte og hvilken kompetanse man trenger, før man vurderer hvilke tiltak man kan gjøre for å løfte kompetansen til det nivået man trenger. Denne innfallsvinkelen ser ut til å ha fått sterk oppslutning blant mange deltakerkommuner, som har brukt mye tid og ressurser på å utvikle kartleggingsverktøy. Andre har ment at kartlegging i seg selv er lite verdifullt fordi kompetansen er i kontinuerlig endring og det vil være svært ressurskrevende og lite hensiktsmessig å stadig oppdatere en slik database.

En prioritering av arbeidet med å utarbeide strategiske kompetanseplaner ble anbefalt i kompetansemiljøenes bearbeiding av årsrapporteringene fra 2012. Tiltakene mange av kommunene valgte å gjøre innenfor kompetanse og rekruttering var å kartlegge kompetansen i kommunen. Flere av informantene har i intervjuer i ettertid påpekt at dette har vært lite hensiktsmessig.

Til tross for at kommunene har nådd sine egne mål om å ferdigstille kompetansekartlegging, har de ikke nødvendigvis iverksatt tiltak for å øke kompetansen. Opplysninger fra våre informasjoner tilsier at dette delvis skyldes stor turnover i kommunal sektor og at en kartlegging derfor ofte er utdatert innen den er ferdigstilt. Vi mener derfor at det er grunn til å stille spørsmål ved om kommunene sitter med verktøy som gjør dem i stand til bedre å kunne rekruttere, eller om de kun har gjennomført kartlegginger som ikke gir konkrete resultater. Erfaringen har trolig uansett gitt økt kunnskap om hvordan man bør jobbe med temaet.

Temaet kompetanse og rekruttering er et tema hvor det finnes mindre erfaringsbasert kunnskap om hvordan et program kan bidra til måloppnåelse i kommunene. Med programmet har man gjennom utprøving kunnet skaffe kunnskap om hvilke tiltak som virker og ikke virker for å styrke kommunenes kompetanse.

Tilbakemeldinger fra deltakerkommuner og programmets sentrale aktører tyder på at man har klart å øke kommunenes kunnskap om hvordan man bør jobbe med dette. Økt kunnskap må antas å ha bidratt til styrket evne, og således, gitt at tilbakemeldingene danner et riktig bilde av resultatene, må man også kunne si at delmålet om styrket evne til kompetanseheving er oppnådd. Det andre delmålet om å realisere kompetanse- og rekrutteringstiltak synes i mindre grad å være nådd.

3.4.4 Omdømme

Omdømme er det temaområdet der den største andelen prosjektledere mener at kommunen har oppnådd sine mål. 90 prosent av prosjektledere i kommuner som har jobbet med omdømme sier de er litt enig eller helt enig i at kommunen har nådd målsetningen med deltakelsen i programmer. I tillegg rapporterer prosjektledere innen andre temaområder også positive resultater på området. Av alle deltakerkommuner, uavhengig av temaområde, rapporterer 70 prosent av prosjektlederne at programmet har bidratt til å styrke kommunens omdømme.

Kompetansemiljøenes gjennomgang av årsrapporteringene bidrar i liten grad til å belyse hvorvidt programmet har nådd målet om bedret omdømme i kommunene. Generelt har det vært et problem at få kommuner har gjennomført omdømmemålinger. I 2014-rapporten vises det til økt omfang av omdømmemåling. Flere kommuner har gjennomført omdømmeundersøkelser, eller planlegger å gjøre det i 2015 eller 2016. Likevel fremkommer det at over halvparten av kommunene på området ikke rapporterte om måloppnåelse, grunnet blant annet manglende målinger, manglende kvantifisering av mål og at de syntes det var vanskelig å måle omdømme.

At kommunene ikke har målt omdømme betyr ikke at de ikke har oppnådd et bedre omdømme. Med kommunenes prosjektledere sine egenvurderinger som indikator, tyder vår informasjonsinnhenting på at kommunene har nådd sine mål på området. Dette kan videre indikere at det sentrale programmet også har nådd sitt mål med å bedre kommunenes omdømme.

3.4.5 Oppsummerende vurdering av måloppnåelsen

Våre empiriske analyser er kun basert på tall til og med 2014, mens programmet løp ut 2015. Kompetansemiljøenes gjennomgang har avdekket at en rekke prosjekter har hatt problemer med å få forgang i sine tiltak. Mange kommuner oppgir at det først er i siste del av programperioden at de fikk satt i gang tiltak og at tiltakene kommer til å gå utover varigheten av selve programmet. Spørsmålet er derfor i hvor stor grad man faktisk kan måle resultater av programmet allerede etter 3 år.

Har man etablert en kultur er det rimelig å anta at resultatene vil komme over tid. Analyser av kommunenes måloppnåelse bør derfor gjentas om noen år, og da også med bruk av kontrollgrupper.

4. Virkninger av programarbeidet

Virkninger handler om hvilke effekter, positive og negative, som har oppstått i kommunene som følge av programmet. Dette favner både effekter som følger av programmets måloppnåelse, og eventuelle andre virkninger.

Positive virkninger av programarbeidet vil typisk være i form av økonomiske besparelser eller økt kvalitet på kommunale tjenester. På samme måte vil overdreven ressursbruk og en forsømmelse av andre viktige gjøremål i kommunen potensielt være negative virkninger av programdeltagelsen.

Redusert sykefravær vil føre til reduserte kostnader til sykepengar fra stat og kommune samt tidsbruk hos arbeidsgiver for å hyre inn vikarer eller annen tilpasning på arbeidsplassen. Videre kan et redusert sykefravær gi økt kvalitet i tjenestene som produseres ved større kontinuitet i driften. Samme argument kan brukes på tema heltid. Flere større stillinger vil eksempelvis kunne føre til bedre tjenester ved at pasienter på et sykehjem får færre personer å forholde seg til og bygge en relasjon til, samt at de ansatte har bedre oversikt over og kunnskap om hver enkelt pasient. Færre deltidsstillinger kan også fremme effektivitet i virksomheten, ved at en leder har færre ansatte å forholde seg til og bedre kontinuitet i driften.

Det stilles stadig strengere krav til formell kompetanse for ansatte i helse og omsorg, barnehager og skoler. Den åpenbare virkningen av en styrket evne til kompetanseheving vil nettopp være å bedre kompetansen i kommunen, som ikke bare vil hjelpe kommunene til å oppfylle fastsatte krav men vil være essensielt for å tilby innbyggerne et godt tjenestetilbud.

Tilslutt vil en bedring av kommunens omdømme kunne gjøre det lettere å rekruttere til kommunale stillinger, og derigjennom styrke kompetansen og kvaliteten på det kommunale tjenestetilbudet. Et godt omdømme for en kommune kan også i seg selv tenkes å bidra til innbyggernes velferd gjennom stolthet og lokal identitet.

I det videre starter vi med en vurdering av de økonomiske virkningene av redusert sykefravær, kombinert med en gjennomgang av hva prosjektlederne selv mener å ha oppnådd av økonomiske besparelser. Dette etterfølges av en diskusjon om hvilke øvrige virkninger programdeltagelsen har medført for kommunene.

4.1 Økonomiske besparelser

Besparelser beregnet fra statistisk effekt på sykefravær

Reduksjonen i sykefravær som er oppnådd gjennom programmet har gitt store og direkte samfunnsøkonomiske besparelser. Når man skal beregne hvor mye samfunnet sparer på redusert sykefravær er det likevel ulike måter å gjøre dette på, som har betydning for størrelsen på den estimerte samfunnskostnaden. Vi har beregnet den samfunnsøkonomiske verdien av redusert sykefravær som summen arbeidsgiver er villig til å betale for den tiden arbeidstakere er nå på jobb istedenfor sykemeldt, målt i lønn og sosiale kostnader. Alternativt kan den samfunnsøkonomiske gevinsten beregnes gjennom den faktiske produktivetsgevinsten, men dette er en noe mer komplisert tilnærming (Hem, 2011). I en stor andel av kommunal sektor innebærer ofte sykefravær et behov for å innsette vikar, og lønnskostnadene fremstår i så måte som en rimelig tilnærming til kostnadsbesparelsen.

I tillegg til besparelsene i form av reduserte lønnsutgifter vil redusert sykefravær også medføre mer kontinuitet i arbeidet, høyere effektivitet på arbeidsplassen totalt sett og bedre tjenester. Dersom redusert sykefravær er oppnådd som følge av redusert sykkelighet vil dette også ha gitt besparelser i form av redusert oppfølging i helsevesenet og selvfølgelig bedre helse og antakeligvis tilfredshet for den enkelte. Disse effektene er vanskeligere å tallfeste i form av kroner og øre og er derfor ikke prissatt.

Vi har beregnet de økonomiske besparelsene ved redusert sykefravær på to ulike måter; en overordnet beregningsmodell og KS-modellen. Følgende antakelser er felles for begge beregningsmodellene:

- Kostnaden av sykefravær er basert på summen arbeidsgiver ellers ville ha betalt for årsverkene i form av lønn og sosiale kostnader.
- I de empiriske analysene har vi beregnet en årlig gjennomsnittlig reduksjon i sykefraværskommunene på 0,67 prosentpoeng, sammenlignet med forventet utvikling uten programmet. Som en tilnærming anslår vi at hver av sykefraværskommunene har oppnådd 0,67 prosentpoeng reduksjon i fraværet.

De samfunnsøkonomiske besparelsene av 0,67 prosentpoengs reduksjon i sykefraværet i hver av de 27 deltakerkommunene i sykefraværnettverket i perioden 2011-2014 er beregnet til 515 millioner

kroner med den overordnede beregningsmodellen og 498 millioner kroner med KS-modellen. De to beregningsmodellene gir altså svært like resultater. Dette er gitt at begge metodene baserer seg på at de samfunnsøkonomiske kostnadene tilsvarer arbeidsgivers kostnader til lønn og sosiale utgifter. Modellene har likevel ulike måter å komme fram til summen på, og at resultatene er tilnærmet like gir økt troverdighet til sluttsummen. Vi estimerer dermed de prissatte samfunnsøkonomiske besparelsene til 500 millioner kroner.

Den overordnede beregningsmodellen

Den overordnede beregningsmodellen tar som utgangspunkt at den samfunnsøkonomiske verdien² av et tapt årsverk i sykefravær tilsvarer lønnskostnader pluss sosiale kostnader, inkludert arbeidsgiveravgift, feriepengegrunnlag, pensjonsutbetalinger, kontorutgifter og andre utgifter arbeidsgiver har i forbindelse med den enkelte arbeidstaker. De sosiale kostnadene varierer mellom ulike arbeidsplasser, men det er vanlig å legge til grunn at de totalt sett utgjør 30 prosent av bruttolønn.

Den overordnede beregningsmodellen skiller ikke på om det er arbeidsgiver (kommunene) eller Staten som bærer kostnadene.

Med denne beregningsmodellen bruker vi gjennomsnittlig antall årsverk utført i kommunal sektor i deltakerkommunene som har jobbet med sykefravær og tar 0,67 prosentpoeng av dette i hver av disse kommunene. Summen utgjør de totale besparte årsverkene. Verdien av de besparte årsverkene er beregnet ved å legge til grunn gjennomsnittslønnen i kommunal sektor, med tall fra SSB i 2014.

Effekten på 0,67 prosentpoengs reduksjon i fravær er beregnet som gjennomsnittlig reduksjon per år i forhold til hva fraværet ville vært uten programmet, i årene fra programstart til og med 2014. For kommunene i Pulje 1 var programstart i 2011 og effekten har da vart i fire år. For kommunene i Pulje 2 har effekten vart i tre år.

Det var 20 kommuner som jobbet med sykefravær i Pulje 1 av programmet og 7 som jobbet med sykefravær i Pulje 2. Den overordnede beregningsmodellen anslår at en reduksjon i sykefravær i alle disse 27 kommunene på 0,67 prosentpoeng i året har medført en samlet samfunnsøkonomisk gevinst på 515 millioner kroner.

² Den samfunnsøkonomiske verdien måles ofte som betalingsvilje. I dette tilfelle innebærer dette hvor mye arbeidsgiver er villig til å betale for at en person jobber

Tabell 4-1 gir en oversikt over årlige og samlede besparelser. Beregningene som ligger til grunn for disse resultatene følger etter tabellen.

Tabell 4-1 Økonomiske besparelser av redusert sykefravær, overordnet beregningsmodell, mill NOK

	Pulje 1	Pulje 2	Sum begge puljer
<i>Per år</i>			
Besparelser per sykefraværskommune	5	5	10
Besparelser alle sykefraværskommuner	102	36	138
<i>Hele tidsperioden (2011-2014)*</i>			
Sum besparelser	408	107	515

*Effekten er beregnet over fire år for Pulje 1 og over tre år for Pulje 2. Kilde: Oslo Economics og SSB

Gjennomsnittlig antall årsverk i kommunene som har jobbet med sykefravær i «Sammen om en bedre kommune» er omtrent 1250 (SSB, Tabell 06419). Et redusert fravær på 0,67 prosentpoeng av 1250 årsverk blir $0,0067 * 1250 = 8,375$. Dette blir dermed summen av tiden, der ansatte er på jobb istedenfor sykemeldte (målt i årsverk), som følge av deltakelsen i programmet. Reduksjonen i sykefravær tilsvarer dermed 8,4 årsverk per kommune per år.

Gjennomsnittslønn i kommunal sektor er om lag 470 000 per årsverk (SSB, 2014, Tabell 08702). Inklusive sosiale kostnader og arbeidsgiveravgift på ca. 30 prosent tilsvarer dette utgifter på 610 000 kroner per årsverk for kommunene. De samfunnsøkonomiske kostnadene av de besparte årsverkene med sykefravær blir dermed 8,4 årsverk * $610.000 \frac{\text{kr}}{\text{årsverk}} \approx 5,101 \text{ mill kr}$. Per kommune spares dermed omtrent 5,1 millioner i året.

I Pulje 1 arbeidet 20 kommuner med sykefravær. Disse kommunene hadde oppstart i 2011. Ettersom disse kommuner i snitt per år oppnådde en reduksjon på 0,67 prosentpoeng i sykefravær tilsvarer dette en samfunnsøkonomisk besparelse på $5,1 \frac{\text{mill}}{\text{kommune pr år}} * 20 \text{ kommuner} * 4 \text{ år} \approx 408 \text{ millioner}$ kroner i løpet av de fire årene med programdeltakelse.

I Pulje 2 var det totalt 7 kommuner innen programtemaet sykefravær, og disse startet sitt prosjektarbeid i 2012. Med tre års programdeltakelse medførte reduksjonen i sykefravær

(fremfor å være sykemeldt). Betalingsviljen henger dermed ikke sammen med reell vikarbruk, som er en budsjettmessig, ikke en samfunnsøkonomisk kostnad.

i disse kommunene samfunnsøkonomiske besparelser på $5,1 \frac{\text{mill}}{\text{kommune pr år}} * 7 \text{ kommuner} * 3 \text{ år} \approx 107$ millioner kroner.

Reduksjonen i sykefravær på 0,67 prosentpoeng per år har dermed medført totale besparelser på omtrent 515 millioner kroner (Tabell 4-1).

Beregninger basert på KS-modellen

KS har utviklet en modell for å beregne de samfunnsøkonomiske kostnadene av sykefravær i kommunal sektor (KS, 2015). Modellen skiller mellom sykefravær i arbeidsgiverperioden og sykefravær utenom arbeidsgiverperioden. Basert på prosentvis fravær i arbeidsgiverperioden og prosentvis fravær utenom arbeidsgiverperioden i den enkelte kommune beregner modellen kostnader knyttet til de to ulike fraværstypene for arbeidsgiver og for Staten hver for seg.

Modellen tar med i betraktning at selv om arbeidsgiver (kommunene) får refundert hoveddelen av utgiftene for fraværet utover arbeidsgiverperioden, har arbeidsgiver også kostnader for dette fraværet. Dette er kostnader knyttet til pensjonsutgifter, arbeidsgiveravgift av feriepenger og pensjon, i tillegg til deler av feriepengegrunnlaget i visse tilfeller.

Beregningene i KS-modellen er basert på lønns- og årsverksdata fra PAI-registret i desember 2014. Fraværsprosent både i og utenom arbeidsgiverperioden i enkeltkommuner er basert på KS-data fra siste kvartal 2013 til siste kvartal 2014.

Beregningene tar utgangspunkt i at hver enkelt av de 27 sykefraværskommunene har fått en 0,67 prosentpoengs reduksjon i sykefraværet og at denne effekten er fordelt proporsjonalt mellom kategoriene i og utenom arbeidsgiverperioden, i forhold til fordelingen av fraværet i hver enkelt kommune i 2014.

Med disse antakelsene beregner modellen en samlet samfunnsøkonomisk kostnadsbesparelse av redusert sykefravær i de 27 sykefraværskommunene på 498 millioner kroner i perioden fra programstart til og med 2014. Av disse besparelsene har 268 millioner kroner tilfalt arbeidsgiver og 231 millioner kroner tilfalt Staten (se Tabell 4-2).

Modellen beregner at de totale årlige kostnadene som følge av sykefravær i kommunal sektor i de 27

sykefraværskommunene tilsvarte 1,8 milliarder norske kroner i 2014. Av dette har arbeidsgiver hatt kostnader på 964 millioner kroner og Staten har hatt kostnader på 841 millioner kroner. Den gjennomsnittlige besparelsen per år i programperioden på 132 millioner kroner utgjør dermed 7,3 prosent av de totale kostnadene knyttet til sykefravær i sykefraværskommunene.

Tabell 4-2 Økonomiske besparelser av redusert sykefravær, beregnet med KS-modellen, mill NOK

	Pulje 1	Pulje 2	Sum begge puljer
<i>Per år</i>			
Besparelser arbeidsgiver	56	14	70
Besparelser Staten	48	13	61
Sum besparelser per år	104	28	132
<i>Hele tidsperioden (2011-2014)*</i>			
Besparelser arbeidsgiver	225	42	268
Besparelser Staten	190	40	231
Sum besparelser	416	83	498

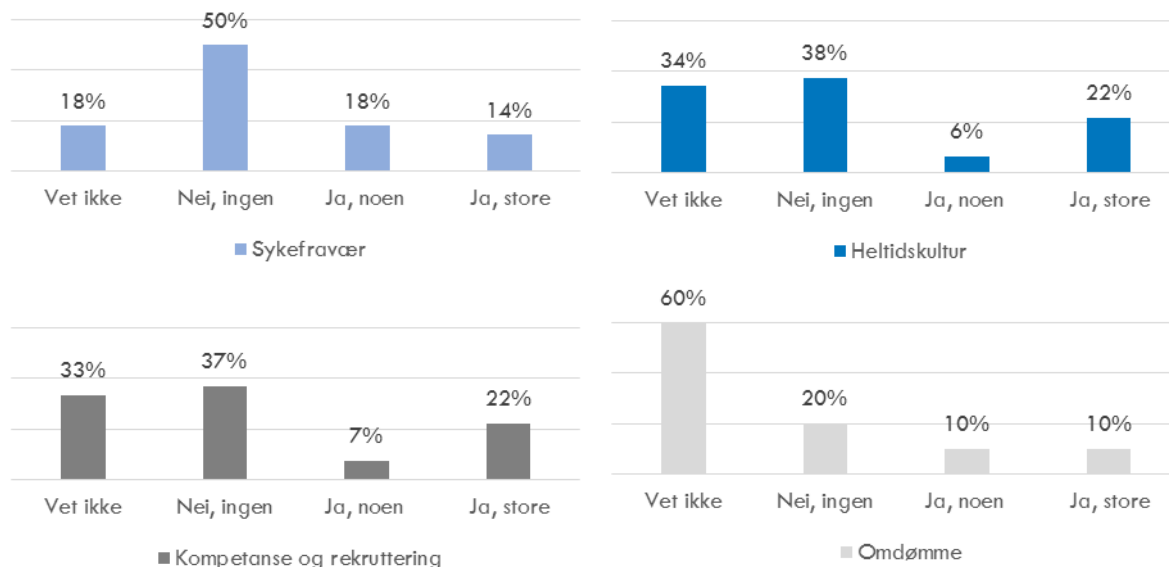
*Effekten er beregnet over fire år for Pulje 1 og over tre år for Pulje 2. Kilde: KS og Oslo Economics

Besparelser som oppgitt av prosjektledere

I spørreundersøkelsen til prosjektlederne ble de bedt om å ta stilling til om deltakelsen i programmet har ført til økonomiske besparelser for kommunen. Dette spørsmålet ble gitt til alle prosjektlederne, og svarene er vist i Figur 4-1.

For temaene sykefravær, heltid og kompetanse svarer omtrent 30 prosent av prosjektlederne at besparelser har blitt realisert. Omdømme-temaet skiller seg her fra de andre kommunene ved at prosjektlederne i liten grad tar stilling til eventuelle besparelser, og 60 prosent av prosjektlederne innen temaet har svart at de ikke vet hvorvidt arbeidet har ført til besparelser for kommunen. Av de prosjektlederne som rapporterte om noen eller store besparelser i dag, mener overvekten at besparelsene også vil vedvare noe over tid.

Figur 4-1 Prosjektledernes vurdering av besparelser i dag



Kilde: Spørreundersøkelse til prosjektlederne

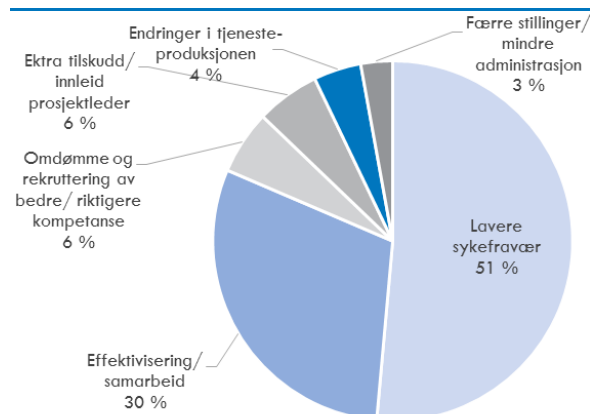
Figur 4-2 illustrerer fordelingen mellom de ulike beskrivelsene av årsak til dagens besparelser som ble gitt av besparelser i spørreundersøkelsen. Ettersom prosjektlederne kunne fylle inn tekst på dette punktet, var det mulig for hver enkelt prosjektleder å beskrive flere årsaker til besparelsene.

51 prosent av prosjektlederne peker på redusert sykefravær som årsaken til økonomiske besparelser. Eksempelvis nevnes reduserte utgifter til vikarer og sykepenger som årsaker til kostnadsreduksjoner. Redusert sykefravær oppgis som hovedårsak til økonomiske besparelser blant kommuner som har jobbet med sykefravær, men også blant kommuner som har jobbet med temaene heltid og omdømme.

Videre beskriver prosjektlederne bedre rutiner og mer effektiv ressursutnyttelse som årsak til økonomiske besparelser i 30 prosent av årsaksbeskrivelsene. Dette er den oftest nevnte årsaken til besparelser som er nevnt av prosjektledere i kommuner som har jobbet med temaet kompetanse. Blant effektiviseringstiltak nevner prosjektlederne tidsbesparelser, at kompetansen i kommunen utnyttes bedre, hvordan økte stillingsstørrelser har bidratt til færre stillinger og reduserte administrative kostnader eller ny organisering av tjenester som medfører mindre overtidsjobbing.

Blant deltakerkommunene som svarte at de ikke har oppnådd besparelser i dag, svarte om lag 40 prosent av prosjektlederne at de forventer at besparelser vil oppstå på sikt. Dette gjelder spesielt prosjektlederne innen temaet kompetanse og rekruttering.

Figur 4-2 Årsaksbeskrivelser til dagens besparelser



Kilde: Spørreundersøkelse til prosjektlederne

Også blant de langsiktige besparelsene beskrives besparelser knyttet til redusert sykefravær som hovedårsaken til besparelsene. Dette nevnes i 39 prosent av årsaksbeskrivelsene til langsiktige besparelser. Prosjektlederne beskriver dessuten effekter av kompetansetiltak, eksempelvis i form av mindre turnover og arbeid knyttet til rekruttering, samt effektivitetsgevinster i administrasjon, ledelse og tjenesteproduksjon. Dette utgjør, ifølge spørreundersøkelsen, 35 prosent av forventede langsiktige besparelser. Forbedret omdømme, etterfulgt av rekruttering av bedre og riktigere kompetanse beskrives som forventet langsiktig besparelse i 26 prosent av tilfellene, der prosjektlederne forventer at kostnadsbesparelser vil realiseres på sikt.

Besparelser knyttet til redusert sykefravær påpekes altså som hovedårsaken til økonomiske besparelser, både på kort og på lang sikt, for kommunene samlet sett.

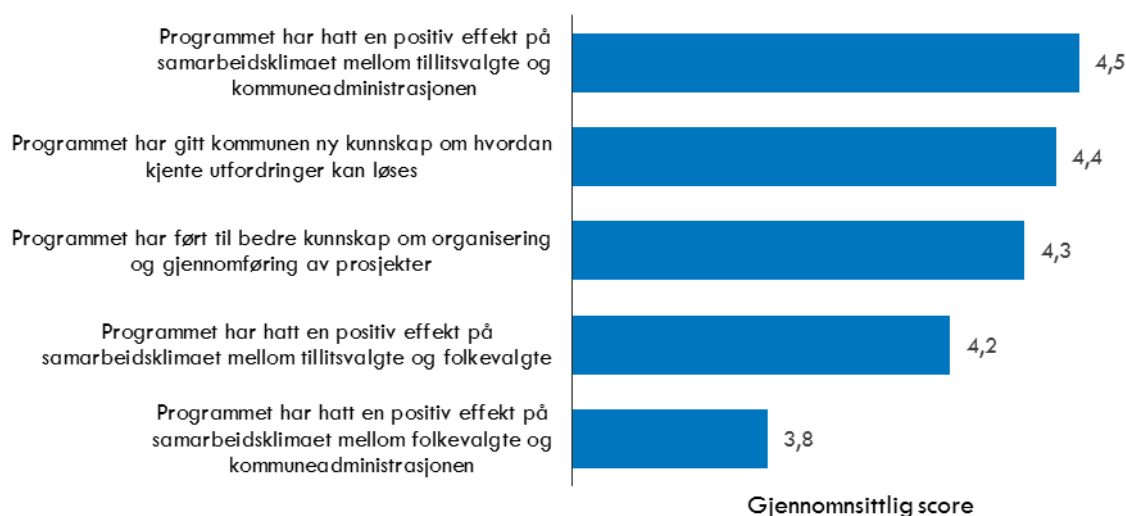
4.2 Øvrige virkninger av programdeltagelsen

I spørreundersøkelsen til prosjektlederne listet vi opp ulike påstander om potensielle virkninger av

programarbeidet og ba prosjektlederne ta stilling til hvor enig eller uenig de var i de ulike påstandene. Deres gjennomsnittlige vurdering av de ulike påstandene er vist i Figur 4-3.³

Videre hadde prosjektlederne muligheten til å beskrive andre virkninger i kommunen, og 27 prosjektledere, over en tredjedel, har her beskrevet andre virkninger.

Figur 4-3: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? Gjennomsnittlig vurdering, 1 helt uenig, 5 helt enig



Kilde: Spørreundersøkelse til prosjektledere

4.2.1 Lokalt samarbeid

Gjennomsnittsscoren i Figur 4-3 viser at prosjektlederne mener at det har vært en positiv effekt på samarbeidet mellom kommuneadministrasjonen, tillitsvalgte og lokalpolitikere. Spesielt positive er prosjektlederne til forbedringen i samarbeidsklimaet mellom tillitsvalgte og kommuneadministrasjonen, og 56 prosent av prosjektlederne svarte at de var helt enige i at programmet har hatt en positiv effekt på dette samarbeidet.

8 prosjektledere nevner spesifikt at programmet har bidratt til bedre forankring i kommunens organisasjon eller en felles forståelse av kommunens utfordringer. 7 av prosjektlederne beskriver bedre samarbeid gjennom inkludering av ansatte i planleggings- og prosjektprosesser. Også økt oppmerksomhet og engasjement rundt problemstillingene påpekes som en

årsak til bedret samarbeid og måloppnåelse, og nevnes av 5 prosjektledere under «Andre virkninger».

4.2.2 Ny kunnskap

Hele 96 prosent av prosjektlederne svarer at de er litt eller helt enige i at programmet har gitt kommunen ny kunnskap om hvordan kjente utfordringer skal løses. 85 prosent av prosjektlederne er litt eller helt enig i at de har fått bedre kunnskap om planlegging og gjennomføring av prosjekter.

Gjennom intervjuer har vi blitt informert om at deltakerne, spesielt gjennom nettverks- og prosjektledersamlingene, lærte mye gjennom samarbeid og kunnskapsutveksling mellom kommuner, samt fagkunnskap presentert av ressurspersonene i programmet.

På området heltid oppgir flere sentrale informanter at programmet har bidratt til å øke den nasjonale kunnskapen om heltidutfordringen. Nettverksjobbingen som læringsmodell har gitt en

³ Gjennomsnittlig score er beregnet ved å gi svaralternativene følgende tallverdier: «Helt uenig»=1; «Litt uenig»=2; «Hverken eller»=3; «Litt enig»=4; «Helt

enig»=5. Dermed innebærer en gjennomsnittlig score på 4,5 at prosjektlederne i snitt er midt mellom «helt enig» og «litt enig» i den gitte påstanden.

arena for kunnskapsutveksling mellom fagpersoner, sentrale aktører og kommuner med lokal kunnskap om hvordan utfordringene er sammensatt. I tilfellet heltid ser denne arenaen ut til å ha vært spesielt vellykket og har bidratt til en faktisk kunnskapsutvikling på området. Flere av kommunene som har tatt del i disse nettverkene understreker den positive verdien av kunnskapen de har tilegnet seg gjennom disse samlingene.

Gjennom intervjuene har deltakere i kompetansenettverkene pekt på at de faglige innspillene de har tilegnet seg gjennom foredrag på nettverksamlingene har hatt svært stor verdi. På dette området har det vært noe faglig uenighet om hvordan kommunene best kan jobbe med problemstillingen, som diskutert i kapittel 3. Like fullt ser kommunene ut til å ha tatt med seg nyttige erfaringer fra nettverksjobbingen om hvordan man best kan jobbe med denne utfordringen. Også på dette området tyder tilbakemeldinger fra intervjuene på at programmet har bidratt til å utvikle ny kunnskap om hvordan man bør jobbe med problemstillingen.

4.2.3 Forbedret tjenesteproduksjon

En forbedret kvalitet på kommunenes tjenester blir av to prosjektledere nevnt som en viktig virkning av programmet. En av våre informanter påpeker at flere ansatte med høyere stillingsprosent gjør at pasienter i omsorgssektoren må forholde seg til færre personer. Dette kan bidra til at pasientene kjenner hver ansatt bedre, noe som bidrar til økt trivsel. Videre kan redusert sykefravær føre til økt medarbeidertilfredshet og større trivsel på arbeidsplassen. Dette, i tillegg til få faste pleie- og omsorgsarbeidere, vil øke kvaliteten på tjenestene som leveres.

Bedre kvalitet i tjenesteproduksjonene kan anses å være et mål i seg selv. Eksempelvis var kvalitet et viktig mål for «Kvalitetskommuneprogrammet», forløperen til «Sammen om en bedre kommune». Enkeltkommuner har gjennom intervjuene påpekt forbedrede tjenester gjennom programmet. Hvor stort omfang denne potensielle virkningen har i deltakerkommunene er derimot uviss. Likevel rapporterer 70 prosent av prosjektlederne at kommunen har forbedret sitt omdømme. Dette er til tross for at kommunene ikke jobbet med omdømme-temaet. Dette kan potensielt sett være en indikasjon på at det har oppstått endringer i tjenesteproduksjonen, eller i det minste oppfatningen av denne, i deltakerkommunene.

4.2.4 Synergier mellom temaene

Som tidligere nevnt svarer flertallet av prosjektlederne i spørreundersøkelsen at programmet har hatt en positiv effekt på omdømmet til kommunen. Dette kan tenkes å skyldes økt oppmerksomhet

utenfra. En annen årsak til de forbedrede omdømmet kan være at det har oppstått som en konsekvens av forbedringer innen de andre tre områdene, eventuelt gjennom forbedret kvalitet i tjenesteproduksjonen.

Én aktør har oppgitt at måloppnåelse på heltid har medført økt sykefravær, grunnet stort omstillingspress/protestfravær. En slik økning i sykefravær kan tenkes å være kortvarig, men man bør likevel være oppmerksom på at omstillingsprosesser som stiller høye krav til de ansatte kan slå ut negativt i form av økt fravær. Det er altså ikke nødvendigvis slik at det bare er positive synergier mellom de ulike temaene i programmet.

I våre statistiske undersøkelser finner vi derimot ingen statistisk signifikante synergier mellom heltid og sykefravær. Vi finner ingen signifikant effekt på sykefraværsprosenten til deltakerkommunene innen temaet heltidskultur, og heller ingen heltidseffekt i sykefraværskommunene. I heltidskommunene kan dette skyldes at det heller ikke finnes en signifikant effekt innen heltid isolert sett. Dermed er det mulig at sykefraværet kunne blitt redusert, dersom en effekt på heltid var realisert. Ettersom ingen målbar effekt innen heltid finnes, er det derimot vanskelig å vite hvorvidt slike synergier kunne ha oppstått. Her må det også tas med i betraktningen at analysene kun er gjort på data til og med 2014 og at eventuelle heltidseffekter og synergieffekter på sykefravær kan tenkes å ha oppstått på et senere tidspunkt.

4.3 Vurderinger

Programmet ser ut til å ha bidratt til at betydelige ressurser er spart, hovedsakelig gjennom redusert sykefravær. Et grovt estimat tyder på at den estimerte nedgangen i sykefraværskommunene kan ha medført besparelser på omtrent 500 millioner kroner. I tillegg forventer kommuner innen de resterende tre temaene også reduksjoner i sykefravær enten på kort eller lang sikt. Dersom de andre deltakerkommunene også oppnår slike reduksjoner, vil de samlede økonomiske besparelsene som følge av programmet bli større. Det er derimot ikke gitt at besparelser vil kunne realiseres eller opprettholdes på sikt. Dermed er det knyttet svært stor usikkerhet til ytterligere økonomiske besparelser som følge av programmet.

Programdeltakerne oppgir at de har lært mye både om prosjektstyring og om faglig arbeid med kommunenes utfordringer. Økt kompetanse blant prosjektdeltakerne kan dermed anses å være en virkning av programmet. Det kan derimot stilles spørsmål ved om denne kompetansen har blitt videreformidlet internt i kommunene, eller om den er personavhengig. Dersom kompetansen kun har forblitt hos prosjektledere og –deltakere, og ikke har blitt overført til resten av kommuneorganisasjonen, vil

kunnskapen forsvinne dersom prosjektdeltakerne bytter jobb.

I tillegg til at kommunene har tilegnet seg ny kunnskap, har programmet også bidratt til å utvikle ny kunnskap. Kompetansemiljøene har kartlagt noe av denne kunnskapen i sine dypdykk. Det at programmet faktisk har vært med på å skape ny kunnskap om hvordan man jobber med de viktigste utfordringene i kommune-Norge må sees på som en viktig nytteeffekt av programmet. Heltidstemaet ser ut til å ha vært noe spesielt i denne sammenheng, sammenliknet med de andre temaene, ved at det også har vært et økt politisk fokus og enighet gjennom programperioden. Det har gjennom perioden blitt en bredere enighet mellom de sentrale partene i arbeidslivet om at både såkalt frivillig og såkalt ufrivillig deltid er utfordringer kommune-Norge må søke å redusere. Arbeidet i «Sammen om en bedre kommune» kan sees som et ledd i denne utviklingen, ved å ha skapt en arena for diskusjon mellom aktørene lokalt og sentralt. En bredere politisk enighet på dette området har trolig også bidratt til et mer enhetlig fokus i arbeidet slik at alle partene i større grad har kunnet dra i samme retning. Dette har trolig også bidratt til at det har vært lettere å gjennomføre tiltak lokalt og at man i større grad har kunnet dra læringseffekter ut av disse tiltakene.

Videre tyder våre funn på at programmet har bidratt til økt samarbeid mellom aktørene lokalt. Dette gjelder spesielt samarbeidet mellom tillitsvalgte og kommuneadministrasjonen. Det er mer usikkert hvorvidt programmet har hatt en effekt på samarbeidet mellom lokalpolitikere og de andre to aktørene. Programmet ser dessuten ut til å ha bidratt til faglig utvikling i møtet mellom aktørene, særlig på heltid.

Programmet har bidratt til mye positiv aktivitet i kommunene, og flere kilder fortalte om forbedret kvalitet i tjenesteproduksjonen. Det er også i dette tilfellet usikkert hvor stort omfang virkninger på tjenestekvalitet har. Forbedret tjenesteproduksjon ble kun nevnt som en virkning av et fåtall prosjektledere i spørreundersøkelsen. Til tross for at denne virkningen ble særlig trukket frem i ett intervju, er det ikke gitt at denne kommunen var representativ for alle programdeltakerne. Det er således knyttet stor usikkerhet til en eventuell årsakssammenheng mellom programmet og forbedrede tjenester.

5. Relevans: Programmets tema, virkemidler og organisering

I vurderingen av programmets relevans ser vi nærmere på programmets valg av temaområder, dets struktur og organisering, og programmets virkemidler.

Kapitlet starter med den drøfting av programmets tema gjennom å vurdere potensialet for samfunnsøkonomisk lønnsomhet. En nærmere vurdering av programmets faktiske lønnsomhet gjøres i kapittel 7. Kapitlet fortsetter så med en diskusjon av om programmet, med en annen organisering eller andre former for virkemidler, ville bidratt til bedre resultater i kommunenes arbeid med å redusere sykefraværet, skape en heltidskultur, styrke kompetansen og bedre omdømme.

5.1 Den potensielle samfunnsøkonomien i programmet

Før programstart, i 2008, var sykefraværet i kommunal forvaltning 8,7 prosent, mens det var 6,3 i næringsvirksomheter og 6,6 i statlig forvaltning (Ose, et al., 2009). Sykefraværet er generelt høyere på såkalte kvinnearbeidsplasser innen helse- og omsorg og barnehagedrift, også i privat sektor, og den høye andelen av slike arbeidsplasser i kommunal sektor forklarer noe av nivåforskjellen mellom sektorene. Likevel tilsier det høye nivået og nivåforskjellene mellom ulike virksomheter at det er et stort potensiale for å redusere fraværet. Samtidig er de dokumenterte gevinstene ved redusert fravær for både de ansatte selv, arbeidsplassen og brukerne såpass store at selv en liten reduksjon i fraværet vil være av svært stor samfunnsøkonomisk verdi.

Kommunene er den sektoren i Norge som har flest ansatte i deltidstillinger. Særlig innen helse og omsorg og skolefritidsordningen er andelen deltid-ansatte svært høy. Deltidstillinger er først og fremst et fenomen på arbeidsplasser der produksjonstiden avviker fra normalarbeidsdager, som på sykehjem og i butikker, og på såkalte kvinnearbeidsplasser. På arbeidsplasser som krever døgnkontinuerlig drift er det vanlig å få turnussystemet til å gå opp med stor bruk av deltidstillinger. I kommunen er det en overvekt av slike arbeidsplasser, både de som krever arbeid utover normale arbeidstider og arbeidsplasser med overvekt av kvinner, og det bør derfor ikke overraske at kommunene har en høyere andel deltidstillinger enn i andre sektorer. Samtidig er det stor variasjon i deltidbruken mellom kommuner og mellom arbeidsplasser av samme type (Moland, 2013). Dette indikerer at det også i kommunal sektor er et rom for å øke heltidsbruken.

Norske kommuner har en utfordring ved å tiltrekke seg den faglige kompetansen de trenger. Utfordringene er særlig store i helse og omsorg, barnehager og skoler. Kravene til fagkompetanse har økt på alle disse områdene, mens tilgangen til kompetansen ikke øker i tilsvarende takt. Innen helse og omsorg medfører en aldrende befolkning at behovene vil bli enda større i nær fremtid og at utfordringene derfor vil vokse. Kommune-Norge har dermed et stort behov for både å rekruttere ny kompetanse, i tillegg til å utvikle kompetansen hos de arbeidstakere de allerede har (Hilsen & Tønder, 2013).

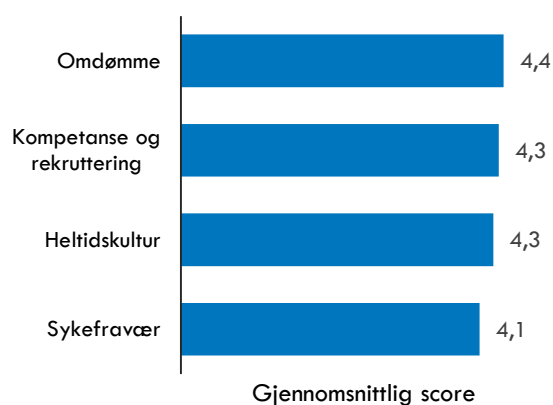
Det er likevel grunn til å stille spørsmål ved om arbeid for å fremme rekruttering skal være et mål for statlig drevne programmer. Kommuner konkurrerer i de fleste tilfeller om den samme arbeidskraften. Dersom en kommune blir bedre til å rekruttere på bekostning av en annen vil nettoeffekten for samfunnet være null, og det er effekter for samfunnet samlet sett som bør være målet med statlige programmer. Rekruttering skiller seg på denne måten fra kompetanse, som kan handle om å videreutvikle og utnytte den kompetansen man faktisk har. Dersom rekrutteringstiltak handler om å rekruttere fra grupper som ellers ville stått utenfor det norske arbeidsmarkedet, eksempelvis ved å rettes mot utenlands arbeidskraft eller arbeidsledige, eller om å heve kompetansen til potensielle arbeidstakere utenom eksisterende ansatte, eksempelvis tiltak for bedre oppfølging av lærlinger, kan rekruttering likevel ha en positiv nettoeffekt.

Det er også vanskelig å se den samfunnsøkonomiske begrunnelsen for at et statlig program skal jobbe for å fremme omdømmet til de kommuner som er med i programmet. Et bedret omdømme kan tenkes å gjøre det lettere å rekruttere relevant kompetanse til kommunen, øke tilflytning til kommunen og øke innbyggernes stolthet og tilfredshet ved å bo og oppholde seg i kommunen. I tilfelle vil vi kunne ende opp med en situasjonen der en kommunens bedrede omdømme går på bekostning av innbyggertallet i nabokommunen. For samfunnet vil da effekten være null. Videre er det et spørsmål om omdømme bør være et mål i seg selv. Dersom årsaken til et dårlig omdømme er lav kvalitet på tjenester, lite estetiske omgivelser eller andre konkrete fenomener, kan det tenkes å være mer effektiv ressursbruk å jobbe for bedre resultater på de konkrete underliggende områdene, som så igjen vil bedre omdømme.

5.2 Relevansen til programmets virkemidler og organisering

Gitt at valgte temaområder er relevante, avhenger også programmets relevans av om det har en innretning som er egnet til å adressere utfordringene kommunene har jobbet med. I spørreundersøkelsen til prosjektlederne spurte vi respondentene om dette, og som vi ser av Figur 5-1 har prosjektlederne stor tro på at et program som «Sammen om en bedre kommune» bidrar positivt til deres arbeid. Av figuren ser vi også at vurderingen i liten grad er avhengig av hvilke temaområder respondentenes kommuner har jobbet med.

Figur 5-1: Gjennomsnittlig vurdering av påstanden: Et program som «Sammen om en bedre kommune» er den beste måten å adressere de utfordringer vi har jobbet med, 1 Helt uenig, 5 Helt enig



Kilde: Spørreundersøkelse til prosjektledere

Som en oppfølging til spørsmålet gjengitt i Figur 5-1 spurte vi de som sa seg litt enig eller helt enig i påstanden om hva det var ved programmet som gjorde det egnet til å løse utfordringene kommunen har jobbet med. Vi spurte også de som sa seg helt uenig, litt uenig eller verken eller om de kunne utdype hva programmet manglet for å være egnet til å løse problemstillingene kommunen har jobbet med.

De som var uenige eller usikre på hva de mente om påstanden er i mindretall. Dette gjaldt kun 7 respondenter, og 5 av dem gav en forklaring på hvorfor. En av de fem mener deltakerkommunene i nettverkene burde hatt et mer homogent utgangspunkt, mens de fire andre etterlyste en tettere oppfølging fra programmet, særlig innledningsvis. På denne måten tror de kommunene ville fått en mer hensiktsmessig struktur og mer hensiktsmessige mål til sitt prosjekt.

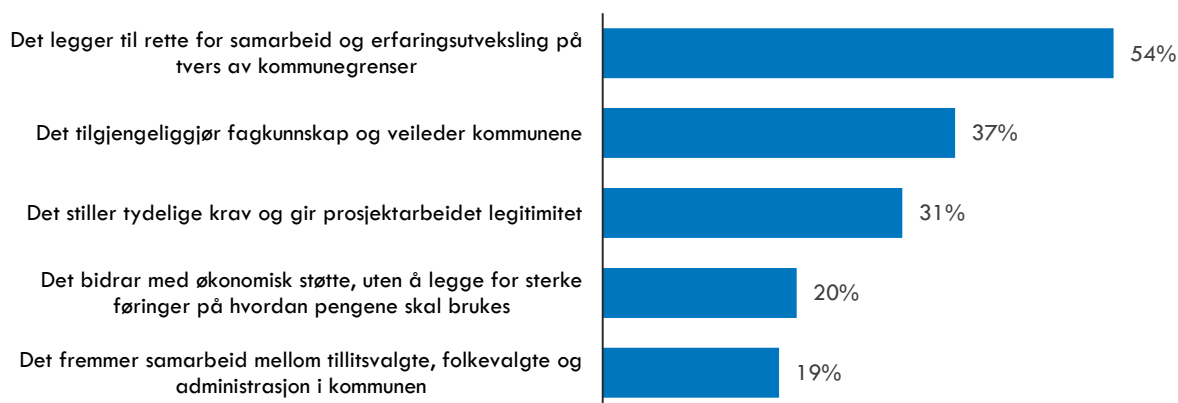
Når det gjelder kommentarene fra de som mente programmet var egnet til å løse utfordringene har vi gått gjennom svarene og sett etter mønster i besvarelsene. Vi finner da at ved å konstruere fem ulike svar vil vi i all hovedsak favne responsen fra prosjektlederne. Vi har sortert responsen under en eller flere av de oppkonstruerte svaralternativene. Resultatene er illustrert i

Figur 5-2, og en ser da at de respektive svarkategoriene summeres til mer enn 100 prosent. Årsaken er at flere av respondentene trakk frem flere faktorer i sin respons, og da er svaret sortert til flere hovedkategorier. For eksempel kunne en kommune med sin respons både mene programmet var egnet fordi det stilte tydelige krav, og fordi det la til rette for samarbeid og erfaringsutveksling.

De fleste av kommentarene kan oppsummeres med at programmet oppfattes som velegnet til å løse de problemer kommunen har jobbet med fordi det legger til rette for samarbeid og erfaringsutveksling på tvers av kommunegrenser. Siden spørsmålet var åpent har ikke respondentene måttet prioritere. At det er 19 prosent av kommentarene som i større eller mindre grad hevder programmet er egnet fordi det fremmer samarbeid mellom tillitsvalgte, folkevalgte og administrasjon betyr ikke at 79 prosent er uenig i dette, de har bare ikke trukket det frem som det viktigste.

I det videre går vi mer i detaljene på vurderingene deltakerne og andre interessenter gjør av programmets organisering og virkemiddelbruk.

Figur 5-2: Kan du utdype hva det er ved programmet som gjør det egnet til å løse de problemstillinger kommunen har jobbet med? (N=54)



Kilde: Spørreundersøkelse til prosjektledere

5.2.1 Programmets organisering

I vurderingen av programmets organisering drøfter vi om programmet har hatt de rette eierne, de rette deltakerne og om programmet har bidratt til at de lokale prosjektene har fått den rette sammensetningen av prosjektmedarbeidere.

I Figur 5-2 er det særlig to samlekategorier av svar som kan relateres til vurderinger av programmets organisering, og hvordan den har vært egnet til å løse de problemstillinger kommunene har jobbet med.

Den første er at programmet stiller tydelige krav som gir prosjektarbeidet legitimitet. I både spørreundersøkelsen og i intervjuene vi har gjennomført har flere påpekt at det har vært inspirerende med et departement i førersetet for programmet. Dette skal ha gjort det lettere for prosjektlederne å argumentere for viktigheten av å bruke ressurser i prosjektarbeidet lokalt.

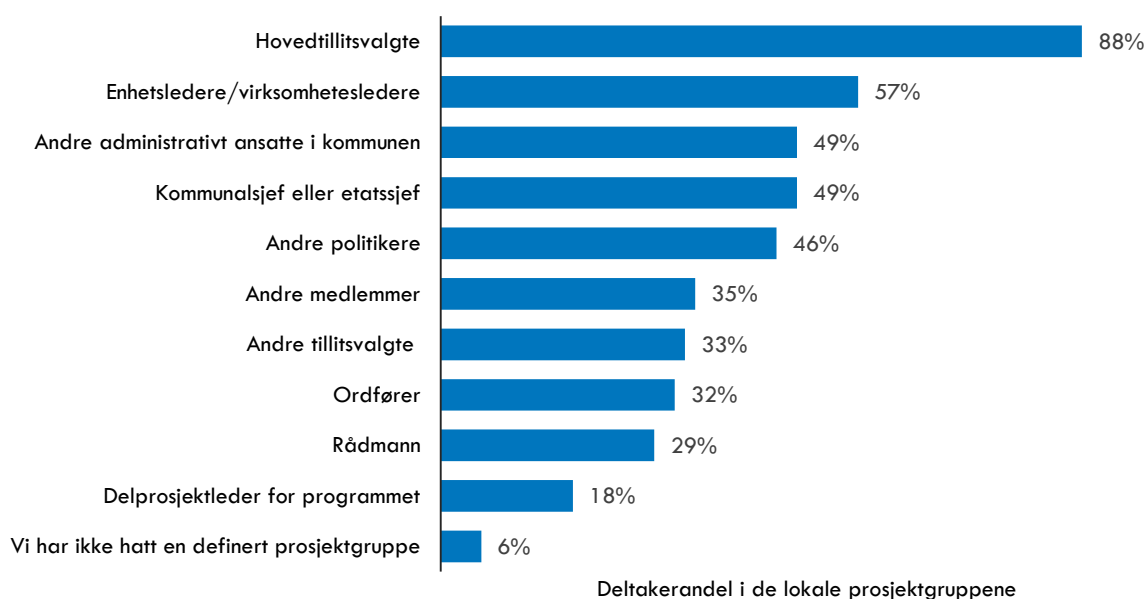
Den andre er at programmet har fremmet samarbeid mellom tillitsvalgte, folkevalgte og administrasjon i kommunen. Samarbeidet mellom staten, KS og hovedsammenslutningene på arbeidstakersiden er noe som kjennetegner «Sammen om en bedre kommune». Utover at de tre aktørene har samarbeidet om å drive programmet sentralt har det vært et krav til de lokale prosjektene at folkevalgte, tillitsvalgte og den administrative ledelsen i kommunen skulle være involvert i prosjektene. Selv om det er flere som trekker fram samarbeidet mellom disse tre aktørene som viktig i programarbeidet har det ikke vært et samarbeid uten kontroverser i samtlige kommuner.

For KS og for flere av kommunene har det vært et problem at samarbeidet mellom disse tre aktørene har blitt referert til som et «trepartssamarbeid». For KS, som representant for administrasjonen i kommunene, har det vært viktig å understreke at det kun er to parter i arbeidslivet; arbeidsgiver og arbeidstaker. Overført til kommunene er både folkevalgte og kommuneadministrasjonen representanter for arbeidsgiver. Ved å omtale programmet som et samarbeid mellom tre parter er KS redd for at det skapes et inntrykk av et skille mellom de folkevalgte og administrasjonen som ikke er tilstede. Dette kan potensielt være krevende for administrasjonen å håndtere. KS har derfor vært opptatt av å kalle det et samarbeid mellom tre aktører.

Også i intervju med rådmenn i kommunene har det kommet tilbakemeldinger på at begrepspraksisen er uheldig, og at involveringen av politikerne ikke er nødvendig for et godt prosjekt. Moss kommune ble ekskludert fra programmet i en tidlig fase fordi de ikke fant plass til de folkevalgte i prosjektet de hadde planlagt å gjennomføre.

Det er viktig å presisere at de som har hatt innvendinger mot samarbeide mellom de tre aktørene er i et klart mindretall. Blant de som har kommentert samarbeidet mellom de tre aktørene er det klart flest som trekker det frem som positivt. Vi ser også at kommunene selv har valgt ulike måter å involvere de folkevalgte på, noen har de med i prosjektgruppen, mens andre kun har holdt de folkevalgte løpende oppdatert på resultatene av prosjektarbeidet.

Figur 5-3: Foruten deg som prosjektleder, hvem har deltatt i kommunens prosjektgruppe?



Deltakerandel i de lokale prosjektgruppene

Kilde: Spørreundersøkelse til prosjektlederne

Kommunene er ikke helt enige i hvor viktig det er å involvere de folkevalgte, men de færreste er helt uenig i at et samarbeid mellom de tre aktørene er hensiktsmessig i programmer som «Sammen om en bedre kommune».

Fra aktørene sentralt i programmet er erfaringene med organiseringen av prosjektet og med samarbeidet de ulike aktørene imellom i all hovedsak gode. Det betyr likevel ikke at programarbeidet har vært fritt for utfordringer. Flere sentrale informanter har påpekt at prosessene til tider har vært omstendelige, og at samarbeidet til tider har vært krevende. Dette til tross, de av informantene som var med i «Kvalitetskommuneprogrammet» mener samarbeidet mellom de sentrale partene i arbeidslivet har forbedret seg siden den gang, og at dette trolig har bidratt positivt til gjennomføringen av «Sammen om en bedre kommune».

Sekretariatet i «Sammen om en bedre kommune» var lagt til departementet og ikke til KS, som i «Kvalitetskommuneprogrammet», noe aktørene virker å være fornøyde med. Likevel er det slik at det å drive denne typen program med en såpass nær kontakt med kommunene i utgangspunktet ligger utenfor det som er typiske departementsoppgaver.

Med sekretariatet hos seg har det vært fint for departementet at KS har hatt ansvaret for nettverksamlingene. Departementet hadde ikke hatt kapasitet til å holde nettverksamlingene, og det er heller ikke noe et departement normalt driver med. KS på sin side har stilt med viktig kompetanse i gjennomføringen av nettverksmodellen og samlingene.

De øvrige aktørene har i større eller mindre grad vært delaktig i prosjektet, men i intervjuene har det ikke fremkommet informasjon som skulle tilsi at noen av aktørene har vært overflødige.

Både programrådet og den administrative styringsgruppen har vært viktige for forankringen av prosjektet. Styringsgruppen har hatt en mer operativ funksjon, og fungert som et forberedende organ for programrådet, som har hatt myndighet til å vedta endringer i programmet. Ressursgruppen har på sin side vært en viktig støtte for sekretariatet i den operative prosjektgjennomføringen. Ressursgruppen og sekretariatet har fordelt oppgaver seg imellom ettersom det har passet seg. Har for eksempel programmet blitt invitert til en temadag har noen fra sekretariatet, noen fra ressursgruppa, eller begge stilt opp.

Å ha kompetansemiljøer tilknyttet programmet har også blitt sett på som positivt. Kompetansemiljøene skulle følgeevaluere programmet og bidra med faglig kunnskap, men det er ulike oppfatninger om hvordan deres faglige kunnskap best kan utnyttes i denne typen programmer. Skulle man i større grad oppfordret kommunene til å invitere kompetansemiljøene til kommunen? Dette kommer vi nærmere tilbake til i diskusjonen av programmets virkemidler.

5.2.2 Seleksjon til programmet

Det er vanskelig å vurdere hva som er et optimalt nivå på antall deltakerkommuner i et program som «Sammen om en bedre kommune», gitt programmets ressurser og gitt at målet er å skape størst mulig gevinst for samfunnet. Dette antallet vil være nær

sagt umulig å bestemme før programoppstart, og det vil være vanskelig å vurdere om man hadde det rette antall deltakere etter at programmet er avsluttet.

Verken i spørreundersøkelsen eller i intervjuene med kommunene har det eksplisitt blitt fremmet ønsker om et annet antall deltakerkommuner. Det er imidlertid kommentarer som kan tolkes som indirekte tilbakemeldinger på antall deltakere i programmet.

På den ene siden er det flere som har kommentert sammensetningen av nettverkene, og som ønsker seg nettverk sammensatt av kommuner av samme størrelse, fra samme geografiske område. Det er ikke nødvendigvis enkelt å tilfredsstille disse kravene, men jo flere kommuner som deltar, jo enklere blir det å sette «like» kommuner i samme nettverk.

På den andre siden, jo flere kommuner som deltar i programmet, jo mindre tid får programmet sentralt til å følge opp hver enkelt kommune. I spørreundersøkelsen var det 7 av de 72 respondentene som svarte enten *helt uenig*, *litt uenig* eller *verken eller* på spørsmålet om programmet var den beste måten å adressere utfordringene kommunen har jobbet med. Hos de som gav en utdypende forklaring på sin respons, var svarene at de ønsket tettere oppfølging fra et slikt program, særlig i startfasen av prosjektene. Å yte denne typen bistand vil være lettere for programmet dess færre kommuner som deltar i programmet.

Videre har det fra intervjuene kommet tilbakemeldinger på at enkelte kommuner i liten grad tok prosjektarbeidet seriøst, og at deres mangel på innsats påvirket arbeidet i nettverkene negativt. Programmet kunne ha vært strengere med å ekskludere disse kommunene fra programmet, eller stilt strengere krav til motivasjon og forankring i søknaden om opptak. På den andre siden er det også de som i intervjuene har gitt tilbakemeldinger på at nettverksamlingene var bra, nettopp fordi erfaringer fra kommuner som hadde lyktes virket inspirerende på kommuner som til da hadde lagt ned liten innsats i prosjektarbeidet.

Tilbakemeldingene gir derfor ikke et entydig svar på om antallet deltakerkommuner i programmet var det rette.

5.2.3 Krav til kommunene

Erfaringene fra «Kvalitetskommuneprogrammet» var at det tok tid for programmet å få på plass målinger av kvalitet (Hovik, et al., 2010, p. 14). I «Sammen om en bedre kommune» var det et mål å få til en bedre rapportering fra kommunene. Alle kommunene som ble tatt opp i programmet skulle ved oppstart av programmet levere en prosjektplan som blant annet inneholdt målsetninger og et målbart utgangspunkt før

prosjektstart. Kommunene satte selv sine mål, og måtte rapportere om utviklingen i disse målene to ganger årlig, ved halvårsrapporteringen 1. juni og årsrapporteringen 1. februar. I tillegg hadde programmet sentralt spesifisert ulike parametere som måtte meldes inn, avhengig av hvilket temaområde kommunen jobbet med. Å fullføre rapporteringen var en betingelse for å få utbetalt prosjektmidlene.

Rapporteringen har blitt oppsummert og analysert av kompetansemiljøene hvert år. Til sluttevalueringen måtte kommunene i tillegg rapportere sine resultater i et skjema utviklet av kompetansemiljøene. Dette skulle gi mest mulig sammenlignbare resultater til sluttevalueringen av programmet.

Krav om rapportering er ingen garanti for at rapporteringen blir god. Sekretariatet har brukt mye tid på å veilede og å følge opp kommunenes rapportering, og tror de med fordel kunne ha vært enda tydeligere på hva de forventet av kommunene. Også kompetansemiljøene opplyser å ha brukt mye tid på å veilede kommunene. Veiledningen til tross, kompetansemiljøenes gjennomgang av årsrapportene har avdekket at det er svært varierende kvalitet på rapporteringen til kommunene. Det er sjelden alle kommuner som har jobbet innenfor samme tema har rapportert de samme størrelser. For kompetansemiljøene har det derfor vært krevende å gjøre overordnede vurderinger av utviklingen innenfor de ulike temaområder. For å få mer sammenlignbare data ble det utviklet et eget skjema som skulle fylles ut før sluttevalueringen.

Kommunene synes heller ikke å være helt fornøyd med måten rapporteringen har foregått. Informanter i intervjuene har oppgitt at rapporteringen tok mye tid, og flere av respondentene i spørreundersøkelsen har vært kritiske til hvordan malene for rapportering har blitt utformet, og endret underveis i programmet. En respondent skriver:

Det burde være en felles mal på rapporteringene. Disse ble endret underveis i programmet, og det skapte mye merarbeid for oss.

En annen skriver at «*siste mal for sluttrapport i Excel var ikke bra*», mens en tredje omtaler regnearkløsningen til sluttrapporten som nokså håpløs.

Selv om omfanget og formatet på rapporteringen har måttet tåle kritikk, er det ingen som har noe prinsipielt imot det å måtte rapportere. Flere respondenter trekker snarere dette frem som noe positivt. Flere trekker i spørreundersøkelsen frem at det er virkningsfullt at en skal rapportere inn hva en har

gjort, og deretter få utbetaling. Videre er det tre ulike respondenter som trekker frem kravet til jevnlig rapportering som viktig for prosjektarbeidet lokalt.

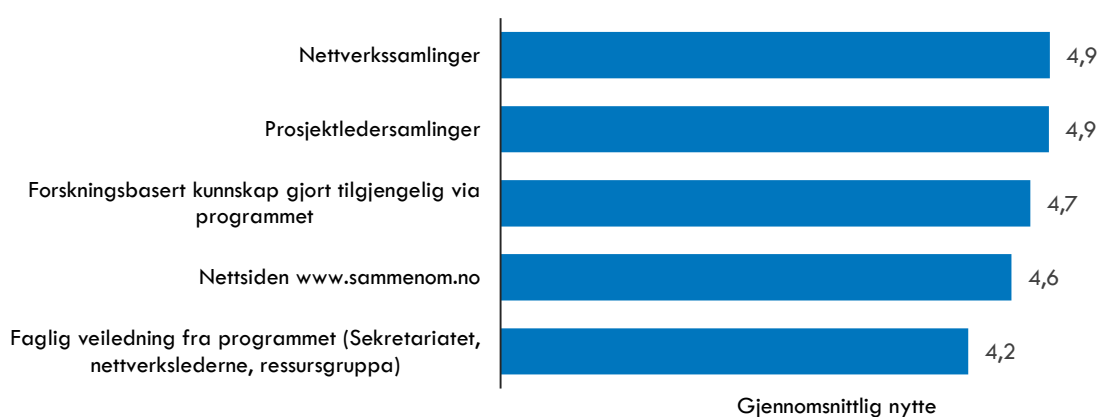
5.2.4 Programmets virkemidler

Som nevnt innledningsvis kan virkemidlene til programmet sorteres i tre hovedkategorier: økonomisk støtte, erfaringsutveksling og faglig veiledning. I tillegg kan ulike krav til kommunene, slik som krav til rapportering, sees på som et virkemiddel. Innenfor de ulike kategoriene av virkemidler har programmet gjennomført ulike tiltak. I vurderingen av programmets virkemidler vil vi drøfte hvor gode disse tiltakene har vært, og om det potensielt er andre tiltak programmet kunne ha gjennomført som ville gitt bedre resultater. Det er verdt å presisere at det ikke nødvendigvis er et

entydig svar på hvor ulike tiltak sorterer. Det med krav til rapportering, som ble omtalt under avsnitt 5.2.3 kan også sees på som et virkemiddel, og hører ikke nødvendigvis til under en av de nevnte kategorier.

Generelt er prosjektlederne fornøyde med de tiltakene programmet har gjennomført. På spørsmål om hvor nyttig ulike tiltak/virkemidler rettet mot kommunene har vært for prosjektarbeidet får tiltakene jevnt over gode vurderinger. Som vist i Figur 5-4 er det den faglige veiledningen fra programmet som får lavest score, men en gjennomsnittlig vurdering på 4,2 på en skala fra 1 til 6 anses som en god vurdering.

Figur 5-4: Gjennomsnittlig vurdering av nytten til ulike tiltak/virkemidler. 1 Svært unyttig, 6 Svært nyttig



Kilde: Spørreundersøkelse til prosjektledere

Gjennomsnittstallene som er vist i

Figur 5-4 viser ikke forskjeller mellom de ulike temaområdene. Gjennomgående anser de som har jobbet med sykefravær og heltidskultur tiltakene som mer nyttige enn de som har jobbet med kompetanse og omdømme. Størst er forskjellene i vurderingen av den faglige veiledningen gitt av programmet, hvor de som har jobbet med sykefravær gir en gjennomsnittlig score på 4,5 mot 3,5 for de som har jobbet med kompetanse og rekruttering.

På spørsmål av typen gjengitt i

Figur 5-4 tvinges ikke respondentene til å prioritere, og det kan være vanskelig å få tak på hvilke tiltak som faktisk er mest nyttige for kommunene. I spørreundersøkelsen ba vi derfor prosjektlederne om å prioritere mellom ulike tiltak, gjennom å rangere hvor viktig ulike tiltak var for prosjektets måloppnåelse. Dette gav en rangering som vist i Tabell 5-1.⁴

Av listen ser vi at det er den økonomiske støtten som i gjennomsnitt vurderes som viktigst for kommunenes måloppnåelse. Rangeringen ellers speiler rangeringen basert på vurderingen av nytten, vist i Figur 5-4.

Foruten de sju forhåndsdefinerte tiltakene kunne respondentene liste opp andre virkemidler som de mente hadde vært av betydning for arbeidet. De fleste respondentene benyttet dette til presiseringer, og nevnte ikke andre former for virkemidler. Unntakene var en respondent som trakk frem undersøkelser de selv hadde utført i kommunen, og to som trakk frem virkningene det hadde gitt at de var blant kommunene hvor kompetansemiljøene gjennomførte dypdykk.

⁴ For å bestemme rangeringen summerte vi respondentenes vurdering av de ulike virkemidler hver for seg, og delte på

antall respondenter. Virkemidlet med lavest score er da det som i snitt rangeres som mest nyttig.

Tabell 5-1: Respondentenes gjennomsnittlige vurdering av virkemidlenes nytteverdi

Rangering	Tiltak/virkemiddel
1	Økonomisk støtte
2	Nettverkssamlinger
3	Prosjektledersamlinger
4	Forskningsbasert kunnskap gjort tilgjengelig via programmet
5	Uformell kontakt og Kunnskapsutveksling med andre kommuner, utover nettverkssamlingene
6	Nettsiden www.sammenom.no
7	Faglig veiledning

Kilde. Spørreundersøkelse til prosjektledere

Gjennom intervjuene og den øvrige responsen i spørreundersøkelsen har vi fått et mer nyansert bilde av de ulike virkemidlene, og deres virkninger for kommunene prosjektarbeid. Dette kommer vi nærmere inn på i det videre.

5.2.5 Betydningen av økonomisk støtte

Den økonomiske støtten ble rangert som det viktigste virkemiddelet (se Tabell 5-1), og den økonomiske støtten oppgis av mange kommuner å være helt avgjørende for deres deltakelse og måloppnåelse i «Sammen om en bedre kommune».

At kommuner vurderer det å få økonomisk støtte som nyttig er ikke overraskende. Mer interessant er det å vurdere hvordan programmet har innrettet pengestøtten. Til forskjell fra «Kvalitetskommune-programmet» fikk kommunene nå en sum med penger som de fritt kunne disponere. I «Kvalitetskommune-programmet» fikk ikke kommunene støtte, men deltakelsen på samlinger ble sponset. At kommunene nå har fått en stor grad av frihet til selv å bestemme hvordan pengene skal disponeres synes å ha blitt godt mottatt. Som vist i Figur 5-2 var det flere som trakk frem nettopp det at de fikk økonomiske virkemidler som de relativt fritt kunne disponere som årsaken til at

programmet var egnet til å løse de problemstillinger kommunene har jobbet med.

Alle er likevel ikke opptatt av at støtten må være i form av en sum med penger. Under et av intervjuene var den en av informantene fra en kommune som hadde gode erfaringer med å hente fagkompetansen hjem til kommunen for å snakke om utfordringer og mulige løsninger innenfor det tema kommunen jobbet med. At programmet i større grad kunne «betalt» i form av å tilby fagkompetansen heller enn en sum med penger mente informanten kunne være en løsning. Informanten mente dette ville være et mer treffsikkert virkemiddel. Selv om kommunene i praksis kan kjøpe inn kompetansen med pengene de har fått utdelt, så vil ikke det bli prioritert, ifølge informanten.

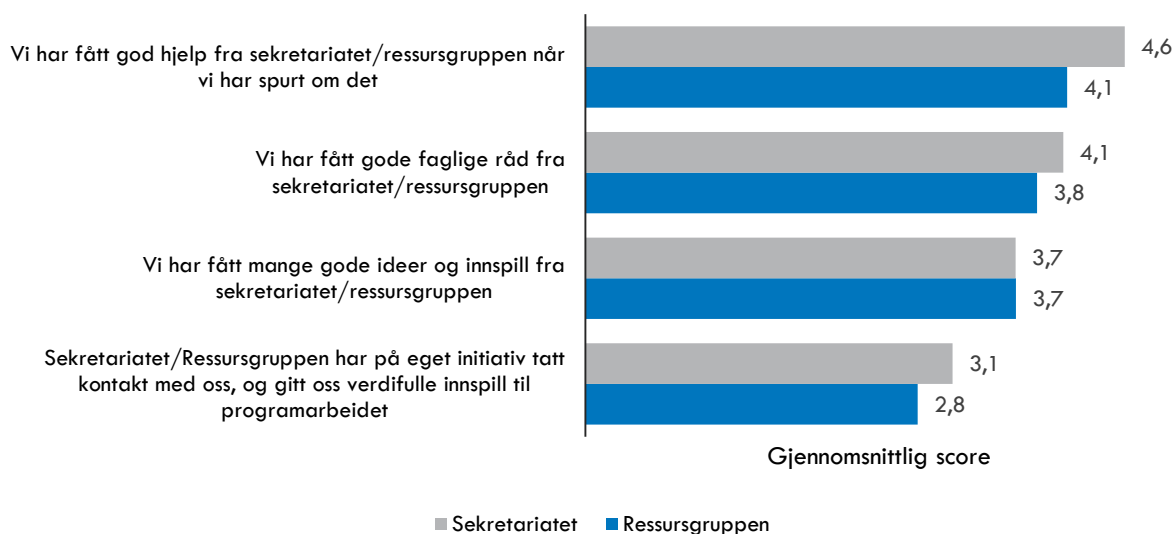
Det å tilby fagekspertise til kommunene i form av foredrag eller andre former for bistand, er å anse som en form for faglig veiledning, noe vi omtaler nærmere i det videre.

5.2.6 Betydningen av faglig veiledning

Det er ingen klar grense for hva man kan regne som et virkemiddel som sorterer under «Faglig veiledning». Vi har valgt å definere faglig veiledning som den bistanden sekretariatet og ressursgruppen har gitt til kommunene, samt det materialet og den eventuelle hjelpen som kompetansemiljøene har gitt kommunene enkeltvis. Nettverkssamlingene inneholdt også faglig veiledning i form av foredrag, som trolig har vært den viktigste arenaen for faglige innspill for kommunene, men vi har valgt å omtale samlingene samlet under diskusjonen om betydningen av erfaringsutveksling.

I spørreundersøkelsen fremsatte vi ulike påstander knyttet til deler av arbeidet til ressursgruppen og sekretariatet. Respondentene skulle ta stilling til hvor enig eller uenig de var i påstandene ved å svare på en skala fra 1 *Helt uenig* til 5 *Helt enig*. Svarene er oppsummert i Figur 5-5, og viser at respondentene i stor grad er fornøyd med hjelpen de har fått fra sekretariatet og ressursgruppen når de har spurt om det, og at det i mindre grad har vært slik at sekretariatet og ressursgruppen har proaktive med tanke på å veilede kommunene.

Figur 5-5: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? 1 Helt uenig, 5, Helt enig



Kilde: Spørreundersøkelse til prosjektledere

At sekretariatet og ressursgruppen skulle være proaktive har ikke vært et mål i seg selv, og det er ikke sikkert det ville gitt bedre resultater. Flere av respondentene benytter ulike åpne kommentarfelt i spørreundersøkelsen til å skryte av jobben til sekretariatet, og måten de har ledet programmet:

Sekretariatet i KMD har gjort en kjempejobb og fortjener masse ros. De har klart den balansekunsten å vise tillit til autonomi i de kommunale prosesser, og å være klokkeklar på framdrift og målstyring fra sentralt hold.

Selv om den faglige støtten generelt sette har vært god, er det ikke alle råd om enkelttiltak som vurderes som gode av prosjektlederne. Innenfor tema kompetanse og rekruttering ble kompetansekartlegging foreslått som et mulig tiltak. Mange har i ettertid stilt spørsmål ved nytteverdien til en slik kartlegging. Hyppige utskiftninger av personell fører til at kompetanse stadig endres, noe som reduserer nytteverdien av en kartlegging på et gitt tidspunkt. Mange nevner også at kartlegging på et overordnet nivå tar uforholdsmessig mye tid. Tilbakemeldinger tyder på at den største utfordringen for mange kommuner er å finne ut av hvordan man skal videreutvikle den kompetansen man har. Kartleggingen i seg selv hjelper ikke nødvendigvis kommunen i dette arbeidet. Likefullt har dette trolig vært en nyttig erfaring for mange kommuner som har oppstått gjennom arbeidet.

Når det gjelder kompetansemiljøene, så er det få som har nevnt dem eksplisitt i spørreundersøkelsen, men som vi så av tilbakemeldingene da vi ba respondentene begrunne hvorfor «Sammen om en bedre kommune» er et egnet prosjekt til å adressere kommunenes utfordringer, var det flere som trakk fram at programmet har tilgjengeliggjort fagkunnskap og veiledet kommunene.

Under intervjuene har det fremkommet ulike vurderinger av kompetansemiljøenes rolle, og hvordan man best skal anvende fagkompetansen i et program som «Sammen om en bedre kommune». Som nevnt tidligere var den en av informantene som tror det ville gitt resultater om man i større grad sendte fagkompetansen på besøk i kommunene. Andre har stilt spørsmål ved om det var hensiktsmessig å knytte seg til tre miljøer over en såpass lang periode, eller om man skulle hatt flere miljøer å trekke på. Det som uansett har blitt sett på som viktig er å dokumentere kunnskap og erfaringer, og her har kompetansemiljøene hatt en viktig rolle. Dette kommenteres nærmere i neste kapittel.

5.2.7 Betydningen av erfaringsutveksling

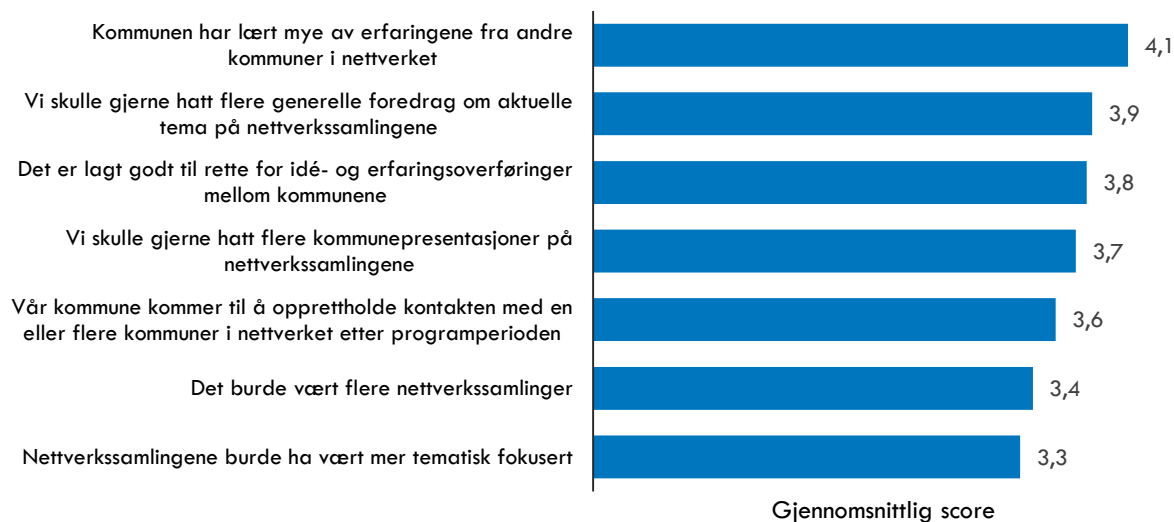
Sentralt for programmets har vært arbeid nettverksmodellen. Alle kommunene har deltatt i nettverk med andre kommuner som har møttes på programmets obligatoriske nettverkssamlinger. Erfaringsutveksling kommunene i mellom, og det å synliggjøre resultatene av kommunenes arbeid har vært viktig på nettverkssamlingene.

Foruten den økonomiske støtten er det nettverkssamlingene som trekkes frem som mest nyttig av tiltakene programmet har gjennomført (Se Figur 5-4 og Tabell 5-1).

For å finne ut mer om hva det er ved samlingene kommunene setter pris på og ikke, fremsatte vi ulike påstander om nettverkssamlingene. Respondentene skulle så ta stilling til om de var enige i påstanden eller ikke. Skalaen gikk fra 1 *Helt uenig* til 5 *Helt enig*.

Den gjennomsnittlige vurderingen av de ulike påstandene er illustrert i Figur 5-6.

Figur 5-6: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? 1 Helt uenig, 5, Helt enig



Kilde: Spørreundersøkelse til prosjektledere

En score på 3 tolkes som verken eller. Når det gjennomsnittlige svaret på påstanden om at det burde være flere nettverkssamlinger er 3,4, betyr det at det er en liten overvekt av de som ville hatt flere samlinger. Fra den øvrige responsen ser vi at det er en enda større overvekt av de som ville ha mer av både generelle foredrag og kommunepresentasjoner. At det i gjennomsnitt er flere som ønsker flere nettverkssamlinger henger sammen med at samlingene vurderes som nyttige av respondentene. Som vi ser av

Figur 5-6 er det flest som sier seg enig i påstanden om at de har lært mye av erfaringer fra ander kommuner i nettverket.

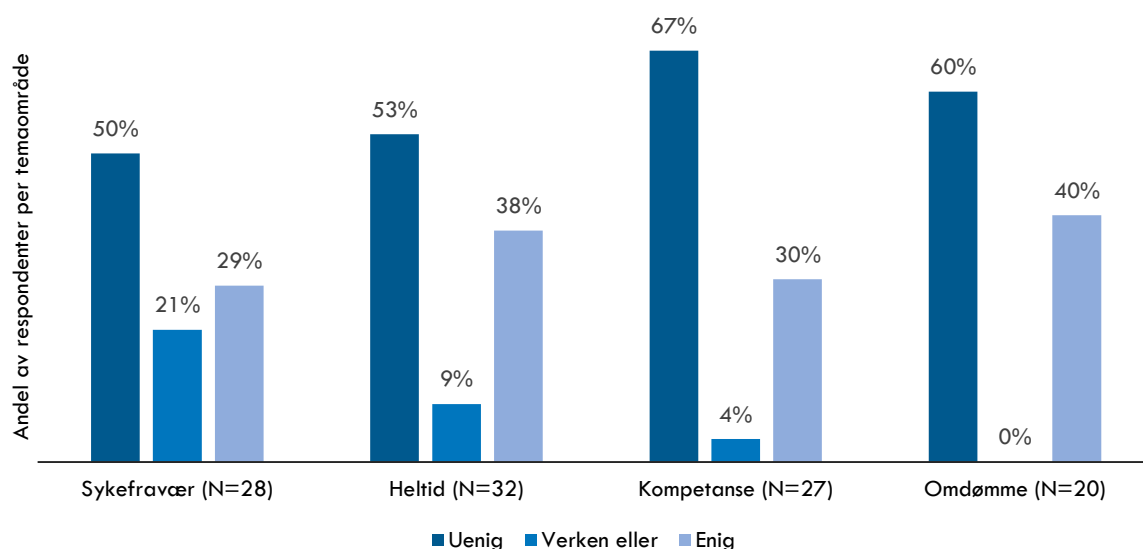
Utfordringene med nettverkssamlingen er at de går med mye tid til deltakelse. Særlig hvis samlingene ikke ligger innenfor kjøreavstand til kommunen. Under

intervjuene har det komment tilbakemeldinger på dette. Dette kan også være med på å forklare at det ikke er et sterkere ønske om flere nettverkssamlinger, på tross av at læringsutbyttet de oppgir å ha fått.

5.2.8 Programmets addisjonalitet

For at et program som «Sammen om en bedre kommune» skal være relevant, så må det ha utløst innsats og handlinger hos kommunene som de ellers ikke ville ha gjennomført, hadde det ikke vært for programmet. I spørreundersøkelsen spurte respondentene om de samme tiltakene ville blitt gjennomført uten «Sammen om en bedre kommune». Respondentene hadde seks svaralternativer som vi har slått sammen til tre i Figur 5-7. Uenig er de som svarte *helt uenig* eller *litt uenig*, Verken eller er de som svarte *vet ikke* eller *verken eller* og Enig er det som svarte *litt enig* eller *helt enig*.

Figur 5-7: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand: Kommunen ville gjennomført de samme tiltakene uavhengig av «Sammen om en bedre kommune»? (N=72)



Kilde: Spørreundersøkelse til prosjektledere

Responen fra prosjektlederne kan tyde på at det er innen kompetanse og omdømme at programmet har utløst flest tiltak som ellers ikke ville vært gjennomført. Samtidig er det flere av de som har jobbet med sykefravær og heltid som svarer verken eller. Dette kan tyde på at programmet har utløst noen av tiltakene som ble gjennomført, men ikke alle. Dette kan trolig forklares med at sykefravær og omdømme er tema som kommunene jobber med kontinuerlig. Når også andelen som svarer at de ville gjennomført de samme tiltakene uten programmet har jobbet med omdømme, kan det ikke trekkes noen konklusjon om hvorvidt programmets påvirkning har inspirert til flere tiltak innen enkelte temaområder.

Samlet sett var det 56 prosent av respondentene som sa seg helt uenig eller litt uenig i påstanden om at tiltakene ville blitt gjennomført uavhengig av «Sammen om en bedre kommune». Disse respondentene ble bedt om å utdype hvorfor tiltakene ikke ville blitt gjennomført uten programmet, og de fleste av kommentarene går enten på at de ikke ville hatt midler til prosjektledelse eller at de ikke ville fått det nødvendige fokus på gjennomføringen uten oppmerksomheten fra programmet sentralt.

5.3 Vurderinger

Som det fremgår av diskusjonen om den potensielle samfunnsøkonomien til programmet mener vi tema omdømme og deltema rekruttering ikke nødvendigvis er relevante tema for et statlig drevet program. Sykefravær, heltid og kompetanse er imidlertid blant de aller største utfordringene kommunesektoren og samfunnet forøvrig står ovenfor. Å oppnå resultater på disse områdene vil være avgjørende for

kommunens evne til å utføre sine sentrale oppgaver med å tilby gode tjenester til innbyggerne. Et statlig program som kan gi effekter innenfor disse tema må derfor anses å være relevant.

I det videre gir vi våre vurderinger av programmets organisering, ansvarsfordeling og virkemiddelbruk.

5.3.1 Organisering og ansvarsfordeling

KMD, som har ledet programmet, er et samordningsdepartement og ikke et fagdepartement med sektoransvar for problemstillinger knyttet til sykefravær og deltidsbruk. I departementsfellesskapet er det Arbeids- og sosialdepartementet som ivaretar dette ansvaret. Det er uvanlig at et samordningsdepartement som KMD ivaretar et program med sektorpolitiske målsetninger som et annet departement har ansvaret for faglig og konstitusjonelt.

Det vanlige er at fagdepartementer som har sektoransvar for oppgaver kommunene ivaretar, selv utvikler prosjekter og ivaretar dialog og utviklingsarbeid. For eksempel innenfor pleie- og omsorg eller skole der Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet, eventuelt gjennom sine direktorater, ivaretar dette ansvaret og uten at KMD er involvert.

På den annen side er arbeidet med redusert sykefravær og heltid ikke en kommunal oppgave i seg selv, slik pleie og omsorg er et eksempel på, men kan ses på som et tiltak for å bedre rammebetingelsene for tjenesteproduksjon og kommunenes økonomi. Altså, prosjektet kan ses på som et verktøy for å forbedre kommunenes forutsetninger for å ivareta sitt oppdrag. KMD har ansvaret for kommunenes rammebetingelser i

stort og i et slikt perspektiv virker KMDs rolle i dette prosjektet mer naturlig.

Et annet spørsmål er om rollen som prosjektsekretariat er naturlig å legge til en departementsavdeling. Departementene er politisk/administrative institusjoner og faglige sekretariater for den politikk som føres til enhver tid. Departementene ivaretar primært oppgaver knyttet til de store linjer i forvaltnings- og politikkutviklingen, mens direktorater og regional statsforvaltning har faglige oppgaver og mer konkrete driftsoppgaver. Å utvikle prosjektet, herunder mål og virkemidler for «Sammen om en bedre kommune», kan sies å være en departemental oppgave all den tid det er et politisk prioritert område å jobbe for mindre deltid og sykefravær samt bedret omdømme og kompetanse. Imidlertid synes ansvaret for driftssiden av prosjektet å være på siden av et departements hovedoppgave. På den annen side har ikke Kommunalavdelingen et underlagt direktorat til å ta seg av slike oppgaver og løsningen synes å være en pragmatisk konsekvens av at departementet tok på seg prosjekteierskapet.

På tross av at det kan stilles spørsmål ved om temaene for «Sammen om en bedre kommune» er KMDs ansvarsområde og om departementet har til oppgave å være prosjektsekretariat, er det ingen under intervjuene eller i spørreundersøkelsen som har tatt til orde for en annen organisering av programmet. Tvert imot er prosjektlederne svært fornøyd med den jobben sekretariatet har gjort.

Utover sekretariatet har både KS og hovedsammenslutningene på arbeidstakersiden vært involvert i programmet. Ingen i intervjuene eller spørreundersøkelsen har tatt til orde for en annen organisering av programmet. Ute i kommunenes synes også prosjektlederne å være fornøyd med at programmet legger til rette for et bedre samarbeid mellom de tre aktørene lokalt. Diskusjonene har utelukkende gått på hvordan samarbeidet lokalt skal omtales, mens det har vært bred enighet om at det har vært riktig å fokusere på samarbeid mellom de tre aktørene. Det er derfor vanskelig å se at en annen organisering av programmet alene ville ha gitt et bedre resultat.

Kommuner som deltar i programmet må sette av tid og ressurser til å jobbe med noe som de strengt tatt ikke er pålagt å gjøre. Skulle en gjennomført et nytt program, så kunne en vurdert å stille strengere krav til kommunene som deltar i programmet, både til forankring innledningsvis, og til innsats underveis.

Intervjuene har avdekket at det har vært stor forskjell i hvor mye innsats de ulike kommunene legger ned i arbeidet. Fordelen med å stille strengere krav er at det kan bli færre kommuner som deltar, og en bedre

mulighet til å følge opp kommunene. Det en mister er muligheten til å påvirke kommuner som henger etter i arbeidet til faktisk å gjøre en innsats. Deltakelse på nettverkssamlinger og informasjon fra andre kommuner om hva som virker kan være motivasjon til selv å jobbe hardere. Dilemmaet er at man ved å stille strenge krav kan enda opp med å få med de kommuner som allerede gjør en god innsats, mens man mister de kommunene som faktisk hadde hatt størst nytte av en forsterket innsats.

Det et eventuelt nytt program kan bli bedre på, og som ikke trenger å være gjenstand for vurdering er målingen av resultater. Med erfaringene fra «Kvalitetskommuneprogrammet» forsøkte en å få på plass et bedre rapporteringssystem, men fortsatt fungerer det ikke optimalt, og det er begrenset hvor mye en kan trekke ut av sammenligninger ulike kommuner imellom. Til et senere program bør programmet på forhånd ha bestemt hva kommunene skal rapportere om innenfor ulike tema. Ideelt sett bør ikke rapporteringen være omfattende, men akkurat nok til at informasjon kan systematiseres for å spore utviklingen over tid. Kompetansemiljøene, som faktisk har analysert rapporteringen, bør utfordres til å oppsummere hvilke mål, med tilhørende rapportering, de synes har vært best egnet til analyseformål.

5.3.2 Virkemidler

Den økonomiske støtten trekkes frem som det aller viktigste virkemidlet av prosjektlederne. Skal en tro tilbakemeldingene i spørreundersøkelsen virker støtten å ha vært avgjørende for at mange kommuner har kunnet ha en prosjektleder. Det er interessant at det ikke er noen som har klaget på at den økonomiske støtten har vært for liten. Det er imidlertid vanskelig å si noe om mer eller mindre penger ville gitt et bedre eller mindre bra resultat.

Økonomiske virkemidler synes ikke alene å være nok for å oppnå resultater i kommunene. Hvis så hadde vært tilfelle kunne man oppnådd samme resultater ved å øremerke midler til kommunene. Prosjektlederne sier det er viktig både med den legitimiteten det gir at programmet styres av et departement og at det legger mer til rette for erfaringsutveksling enn hva de ville klart på egenhånd. Foruten den økonomiske støtten er nettverkssamlingene det kommunene har satt størst pris på. At også annet enn den økonomiske støtten trekkes frem som avgjørende av prosjektlederne gjør at virkemidlene som «Sammen om en bedre kommune» har hatt til rådighet har vært relevante. Etter vår vurdering er det ingen av virkemidlene programmet kunne kuttet ut, uten at det hadde medført ulemper for flere kommuner. Enkelte prosjektledere foreslår justeringer i hvordan nettverkssamlingene organiseres, og hvordan den faglige bistanden utnyttes. Det er likevel ingen som

har foreslått bruk av andre virkemidler enn de programmet har hatt til rådighet.



6. Levedyktigheten til programmets resultater

Temaene kommunene har jobbet med i «Sammen om en bedre kommune» er sammensatte og kompliserte av natur. Det finnes ingen enkle og raske løsninger, og kommunene jobber med kontinuerlig med utfordringer knyttet til sykefravær, heltid, kompetanse og omdømme. Innsatsen kan variere fra kommune til kommune, men deltakelse i et program som «Sammen om en bedre kommune» gjør at det blir ekstra fokus på arbeidet i en periode. Det som er viktig etter avslutningen av programmet er at kommunene klarer å ta med seg erfaringene fra programmet, og gjøre en enda bedre jobb med de ulike tema i tiden fremover.

I vurderingen av programmets levedyktighet ser vi på om det er sannsynlig at resultater fra programarbeidet videreføres. Hypotesen er at det vil være større sjans for at resultatene vedvarer dersom erfaringene fra programarbeidet spres både internt i kommunen, og mellom kommuner. Kapitlet starter derfor med en vurdering av hvorvidt programmet og de lokale prosjektene har klart å spre erfaringer fra prosjektarbeidet.

Tilslutt forsøker vi også å se om det er noen kritiske suksessfaktorer som må være på plass for at kommunene skal videreføre erfaringer og gevinster fra programarbeidet.

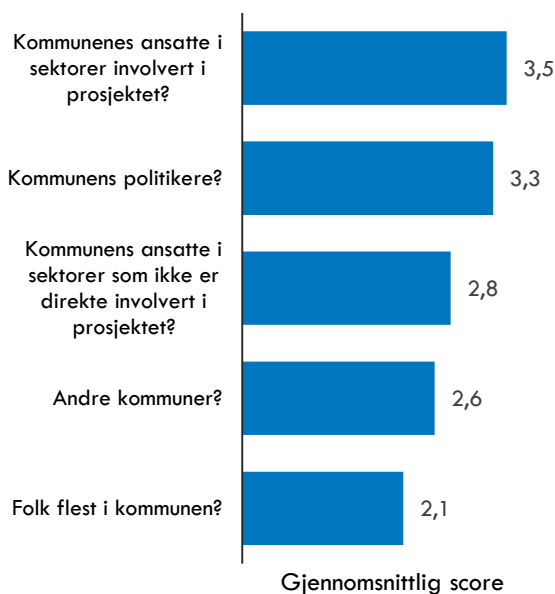
6.1 Erfaringsutveksling

Erfaringsutveksling mellom kommuner har vært et av programmets sentrale virkemidler. Det har vært et stort fokus på erfaringsspredning mellom deltakerkommunene og erfaringsspredning til andre kommuner utenfor programmet. Sentrale tiltak har vært både nettverkssamlingene og nettsiden www.sammenom.no. Skal resultatene som skapes i de lokale prosjektene vedvare, så er man også avhengig av at erfaringene spres internt i kommunen. Andre enn de som deltar i prosjektet må få del i erfaringene, og se betydningen av det å drive utviklingsarbeid.

I spørreundersøkelsen til prosjektlederne spurte vi i hvor stor grad erfaringene fra prosjektarbeidet var spredd til ulike aktører. Svarene, som er vist i Figur 6-1, tyder på at resultatene i stor grad har blitt spredd til ansatte i sektorer som har vært involvert i prosjektet, og i noen grad til kommunenes politikere. Erfaringene har i mindre grad blitt spredd til ansatte i sektorer som ikke er direkte involvert i prosjektet og til andre kommuner. At ikke flere oppgir at erfaringene er spredd til andre kommuner er noe overraskende. Som vist til i foregående kapittel er det flere av prosjektlederne som mener erfaringsutvekslingen med andre kommuner har vært viktig for det lokale

prosjektarbeidet (Se Figur 5-2 og Figur 5-6). Det tilsynelatende misforholdet i responsen kan skyldes at de fleste kommunene tror de har lært mer av andre enn de har klart å lære bort.

Figur 6-1: Hvorvidt erfaringene har blitt gjort tilgjengelig for ulike aktører, 1 ingen grad, 4 stor grad



Kilde: Spørreundersøkelse til prosjektledere

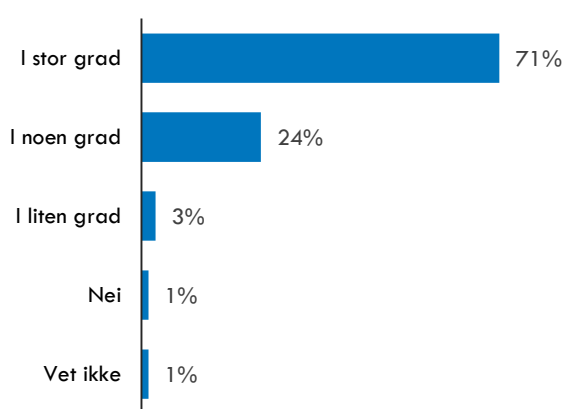
Dersom det stemmer at erfaringene ikke har blitt spredd i større grad, særlig til ansatte i sektorer som ikke er direkte involvert i programmet, kan det være et tegn på at resultatene ikke vil være spesielt levedyktige. Jobben som er gjort med å nedtegne erfaringene på nettsiden www.sammen.om og i kompetansemiljøenes rapporter blir i så måte viktig. Kompetansemiljøenes dypdykk og faglige kunnskapsstatus ligger lett tilgjengelige på nettsiden til programmet. På nettsiden er det i tillegg utviklet egne sider for hver enkelt kommune, som oppdateres løpende med hva kommunen jobber med, hvordan de jobber, hvilke resultater dette har gitt og hvilke erfaringer de sitter igjen med. Viktige erfaringer fra programmet er derfor allerede gjort lett tilgjengelig for allmenheten. Denne nedtegningen av erfaringer og tilgjengeliggjøringen av dem er et viktig bidrag for at flere aktører, både i deltakerkommunene og i andre kommuner, kan nyttiggjøre seg kunnskapen som har oppstått i programmet.

At erfaringene ikke har blitt spredd i større grad kan skyldes at de fleste prosjektene kun er relevant for sektorer involvert i prosjektet, eller at prosjektarbeidet ennå ikke har gitt klare nok svar på hva som virker og ikke til å spre det videre i kommunen eller til andre

kommuner. Hvis sistnevnte er tilfelle er det viktig for resultatene av programarbeidet at de lokale prosjektene fortsetter til man har fått muligheten til å sjekke om arbeidet gir resultater eller ikke.

Resultatene fra spørreundersøkelsen tyder da også på at arbeidet vil fortsette i de aller fleste kommuner. Som vist i Figur 6-2 svarer de aller fleste prosjektlederne at kommunen vil videreføre arbeidet fra «Sammen om en bedre kommune». For samtlige temaområder sa over 90 prosent av respondentene at de i noen eller stor grad vil fortsette arbeidet etter at programmet er slutt.

Figur 6-2: Kommer kommunen til å videreføre arbeidet fra «Sammen om en bedre kommune» etter at programmet er slutt? (N=72)



Kilde: Spørreundersøkelse til prosjektledere

Det var kun 3 respondenter som svarte nei på spørsmålet om arbeidet kom til å videreføres etter «Sammen om en bedre kommune». De tre respondentene ble videre spurt om årsakene til at arbeidet ikke kom til å bli videreført. Årsakene som ble oppgitt var enten manglende økonomiske ressurser eller manglende forankring av prosjektet hos den administrative ledelsen.

6.2 Suksessfaktorer

Forankring blir ofte trukket frem som viktig for at prosjekter skal lykkes, og for at det skal gi resultater over tid. Forankring blir også trukket frem som en sentral suksessfaktor blant prosjektlederne i «Sammen om en bedre kommune». I spørreundersøkelsen listet vi opp potensielle suksessfaktorer, og ba respondentene foreta en prioritering basert på hva de mente var de mest sentrale suksessfaktorene. Resultatene er vist i Tabell 6-1, hvor det fremkommer at forankring av prosjektet hos henholdsvis administrativ ledelse og politiske ledelse er trukket frem som de viktigste suksessfaktorene. Rangeringen av suksessfaktorene var i all hovedsak de samme, uavhengig av hvilket temaområde kommunene hadde jobbet med. Eneste

forskjellen var at respondenter fra kommuner som hadde jobbet med heltid i gjennomsnitt rangerte forankring av prosjektet hos politisk ledelse som viktigere enn forankring hos administrativ ledelse.

Responsen bekrefter det som synes å være et gjennomgående funn i evalueringen, at de aller fleste kommunene synes å være av den oppfatning at en form for involvering av både tillitsvalgte, folkevalgte og administrativ ledelse i kommunen er viktig for prosjektenes suksess.

Som vi ser av tabellen var også «Annet» et svaralternativ. 13 av de som svarte dette spesifiserte hva de mente, og de ting som her ble trukket fram, og som ikke favnes av de forhånds-spesifiserte kriteriene var:

- Deltakelse fra lokal næringsliv
- Prioritering av ressurser, bred prosjektgruppe
- Samarbeid på tvers, mellom enheter, ansatte og tillitsvalgte
- Forankring ute i organisasjonen

Tabell 6-1: Respondentenes gjennomsnittlige vurdering av ulike suksessfaktors betydning for de lokale prosjektene

Rangering	Påstand
1	Forankring av prosjektet hos administrativ ledelse i kommunen
2	Forankring av prosjektet hos politisk ledelse i kommunen
3	Tillitsvalgtes deltakelse i programmet
4	Veldefinerte mål som gjør vurderinger av måloppnåelse enkelt
5	Kunnskap om organisering og gjennomføring av prosjekter i kommunesektoren
6	Oppmerksomhet om prosjektet fra aktører utenfor kommunen (andre kommuner, departementet e.l.)
7	Annet

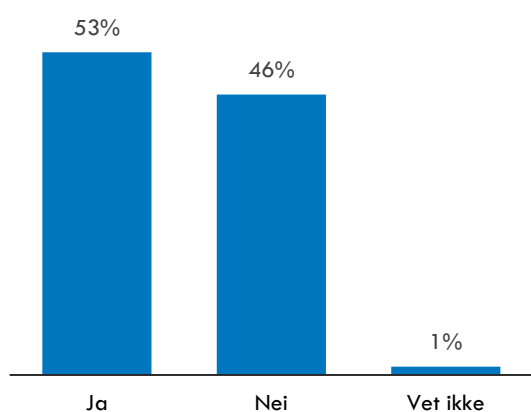
Kilde: Spørreundersøkelse til prosjektledere

Rangeringer av typen som er gjort i Tabell 6-1 må tolkes med varsomhet. Eksempelvis trenger ikke Oppmerksomhet om prosjektet fra aktører utenfor kommunen å være uviktig, selv om det blir rangert nederst. Det kan fortsatt være viktig, men i gjennomsnitt vurderes det som mindre viktig enn de øvrige faktorene.

Erfaringsutveksling var ikke blant de spesifiserte suksessfaktorene, men gjennom intervjuene har vi avdekket at det er av betydning for resultatene at

prosjektlederen evner å viderefordre sine erfaringer til andre i prosjektet og i kommunen. Det er gjerne utfordrende for prosjektledere som har deltatt på eksempelvis nettverkssamlinger, å skulle spre hva de eventuelt har lært om hva som virker og ikke til andre i kommunen. I forlengelsen av dette er det også en suksessfaktor at kommunen faktisk får beholde den kompetansen som har blitt ervervet gjennom prosjektarbeidet. Kommunesektoren sliter med høy utskifting, og en prosjektleder som slutter vil ikke lenger ha muligheten til å viderefordre sine erfaringer. At utskiftingen av ansatte i kommunene er høy, bekreftes av den utskifting som har vært av prosjektledere. Over halvparten av kommunene har hatt flere enn én prosjektleder i løpet av programperioden (Se Figur 6-3).

Figur 6-3: Har kommunen hatt flere prosjektledere enn deg gjennom prosjektperioden? (N=72)



Kilde: Spørreundersøkelse til prosjektledere

6.3 Vurderinger

Siden programmet akkurat er avsluttet kan vi ikke si med sikkerhet hvorvidt de eventuelle positive resultater av arbeidet i de lokale prosjektene vil opprettholdes på lengre sikt. Svarene fra prosjektlederne tyder imidlertid på at kommunens arbeid innenfor de ulike temaområder vil fortsette også etter at programperioden er over (Se Figur 6-2).

Som vi så i kapittel 4 er det flere prosjektledere som trekker frem kunnskap om prosjektledelse som en viktig virkning av programarbeidet. Dette er isolert sett positivt, men programmet har ikke hatt som mål å lære bort prosjektstyring. Programmets mål har vært å redusere sykefravær, skape en heltidskultur, styrke kompetansen og bedre omdømme til kommunene. Flere av disse tema har vært omfattet av tidligere programmer, og det virker som om flere av kommunene har vanskelig for å kapitalisere på tidligere resultater. Dette kan være fordi det er en stor grad av utskifting i kommunene, noe som gjør at man ikke klarer å få den nødvendige kontinuiteten i

arbeidet. Best resultater ville trolig programmet fått om kommunenes prosjektledere ikke trengte å lære prosjektledelse gjennom programmet, men brukte sin kompetanse til å målrettet prosjektarbeid med kommunene utfordringer. Programmet har imidlertid få muligheter til å påvirke utskiftingen i kommunal sektor.

Når det gjelder hva programmet sentralt kan gjøre for å fremme prosjektenes levedyktighet, så bidro programmets krav om deltakelse fra tillitsvalgte, folkevalgte og administrativ ledelse til at de tre mest sentrale suksessfaktorer oppfylles. Programmet kan likevel ikke garantere at den skriftlige bekreftelsen om deltakelse fra alle parter tilsvarer en faktisk forankring av prosjektarbeidet.

Den største utfordringen til programmet er hvordan de skal sikre erfaringsutveksling internt i kommunene og på tvers av kommuner utover nettverkene. Programmet kan ikke kreve at prosjektlederen holder kurs for de ansatte i kommunen og de kan som nevnt ikke kontrollere hvem det er som slutter og ikke. Et mulig virkemiddel for å sørge for at erfaringer spres innad i kommunen er å tilby foredrag eller annen faglig veiledning direkte til kommunene. Et slik forslag ble fremmet av en informant vi snakket med. Nettverkssamlingene må naturligvis ha en begrensning på antall deltakere fra kommunene, men med besøk hos kommunen har man muligheten til at flere fra kommunen kan få delta. Eventuell bruk av et slikt tiltak må naturligvis tilpasses antall deltakere i programmet. For «Sammen om en bedre kommune» ville det trolig blitt for omfattende å reise rundt til hver enkelt kommune for å holde kurs eller foredrag.

Det er vanskelig å vite i hvor stor grad programmets erfaringer har blitt spredt til ikke-deltakende kommuner. Prosjektlederne oppgir i liten grad at kommunens erfaringer er spredt til andre kommuner. Kanskje er det mer sannsynlig at ikke-deltakende kommuner vil kunne tilegne seg erfaringene gjennom nettsiden www.sammen.om, som i stor grad dokumenterer erfaringene og den faglige kunnskapen om hvordan kommunene best kan jobbe med tematikken. Nettsiden gjør det mulig for andre kommuner å få en oversikt over kommuner som har jobbet med problemstillinger de selv jobber med og hvem de kan kontakte for relevante erfaringer. Kompetansemiljøenes dypdykk, som også er lett tilgjengelig på nettsiden, bidrar parallelt til å dokumentere erfaringene fra utvalgte kommuner mer detaljert. Vi har ikke kunnskap om hvorvidt ikke-deltakende kommuner kjenner til programarbeidet og nettsiden, men dersom de i liten grad kjenner til arbeidet som er gjort kan det være nyttig for programmet å bruke noe ressurser på å informere relevant personell i ikke-deltakende kommuner om de tilgjengelige ressursene.

Vi tror også det er sannsynlig at programmets innsats vil gi resultater over tid i deltakerkommunene. Mange kommuner skal fortsette sitt prosjektarbeid, og disse må forventes å ha nytte av den kunnskapen som er samlet på programmets nettside om hva det er som virker og ikke i arbeidet med de ulike temaområder.

7. Programmets produktivitet

I vurderingen av programmets produktivitet ser vi nytten av programmet opp mot kostnadene. Hensikten er å få et mål på programmets samfunnsøkonomiske lønnsomhet, og vurdere om programmet kunne oppnådd den samme nytten med mindre ressursbruk.

Det er ikke rett fram å beregne den samfunnsøkonomiske effekten av et utviklingsprogram. Kostnadene er typisk relativt enkle å tallfeste, fordi de i stor grad innebærer penger som programmet har som utgifter. Nytteeffektene er derimot ofte vanskelig å prissette. Nytten ved bedre kommunale tjenester er svært stor, men hvor mye er det verdt i kroner og øre? Bedre tjenester vil gi økt tilfredshet blant brukerne, økt sosial likhet i kommunen og generelt høyere velferd. Det er mulig å sette en prislapp på slike verdier, men det er krevende. Vi har kun gjennomført en forenklet samfunnsøkonomisk analyse, hvor hensikten er å få et grovt overslag på programmets lønnsomhet.

I det videre gjennomgår vi først de virkninger vi kan prissette, deretter de ikke-prissette virkningene, før vi gjør en samlet vurdering av programmets lønnsomhet. Tilslutt følger en vurdering av om noe kunne vært gjort annerledes for å heve programmets produktivitet.

7.1 Prissette virkninger

7.1.1 Kostnader

Tabell 7-1 gir en oversikt over det sentrale programmets samlede kostnader. De statlige utgiftene inkluderer alle kostnader som sekretariatet har hatt til tilskudd til kommunene, gjennomføring av samlinger, støtte til kompetansemiljøene og egne utgifter i form

av lønns- og driftskostnader. Sekretariatet har dekket alle direkte kostnader knyttet til samlingene, mens deltakerkommunene selv har betalt reise og opphold. Sekretariatets totale utgifter til programdriften påløper 128 millioner kroner samlet over de fem årene programmet har vært i drift.

I tillegg til Statens utgifter har KS og arbeidstakerforeningene brukt ressurser på programgjennomføringen, i hovedsak i form av tidsbruk. Den største ressursbruken utenom statlige utgifter har vært gjennom ressursgruppen, som har brukt mye tid på oppfølging gjennom programmet. Fire personer fra Fagforbundet jobbet med programmet i hele programperioden, hver tilsvarende anslagsvis 70 prosent av et årsverk per år. Andre ressurspersoner fra Fagforbundet har også vært involvert. Lønn og sosiale kostnader for disse årsverkene i Fagforbundet er samlet sett estimert til 14 millioner kroner for perioden programmet har vært i drift.

I tillegg til utgiftene som er oppsummert i Tabell 7-1, har flere andre aktører vært involvert i programrådet og programmets styringsgruppe (se Figur 1-1). Tidsbruken til disse aktørene er ikke tallfestet, fordi det anslås å ha medført liten tidsbruk sammenlignet med de andre store utgiftspostene.

Det sentrale programmets samlede kostnader er dermed estimert til 142 millioner kroner for hele programperioden. I tillegg kommer mindre kostnader av tidsbruken i programråd og styringsgruppe.

Tabell 7-1 Programmets sentrale utgifter

	2011	2012	2013	2014	2015	Totalt
Tilskudd til kommunene	-	15,0	29,6	27,0	25,2	96,8
Nettverk	-	1,5	2,3	1,4	0,4	5,6
Andre samlinger*	0,2	0,1	1,0	0,4	1,1	2,8
FoU**	-	0,4	0,4	-	-	0,8
Kompetansemiljø	-	2,2	2,5	3,2	4,4	12,3
Sekretariatsutgifter***	-	2,2	1,9	2,5	3,5	10,1
Sum statlige utgifter	0,2	21,4	37,7	34,5	34,6	128,3
Lønn ressursgruppa (betalt av Fagforbundet)	-	3,5	3,5	3,5	3,5	13,8
Det sentrale programmets utgifter	0,2	24,9	41,2	37,9	38,0	142,2

Kilde: Kommunal og moderniseringsdepartementet og Oslo Economics

*prosjektledersamlinger, erfaringskonferanse, temaverksted, oppstartssamling, avslutningskonferanse; **samfinansiering med ASD om heltidsprosjekt; ***lønn, formidling/trykk, reise, div drift, etc.

Tilskuddet på 97 mill. kroner til kommunene er summen av de årlige tilskuddene på 300 000 kroner som kommunene har fått for å delta i programmet. Noen kommuner har brukt tilskuddene til å bemanne prosjektlederrollen, mens andre har brukt pengene til andre ting og lønnet prosjektorganisasjonen med egne midler. Tilskuddet i seg selv er ikke en samfunnsøkonomisk kostnad, men en overføring fra staten til kommunene. Den samfunnsøkonomiske kostnaden ved kommunenes innsats bestemmes av verdien til den ekstra ressursinnsatsen kommunene har lagt ned i arbeidet. Dette beløpet kan både være større eller mindre enn selve tilskuddet.

Fra spørreundersøkelsen fremkommer det at 70 prosent av prosjektlederne har hatt en definert stillingsstørrelse. 33 prosent av disse har hatt en stillingsstørrelse mellom 11 og 30 prosent, mens 45 prosent har hatt en stillingsstørrelse mellom 31 og 50 prosent. Den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen blant prosjektlederne har vært 40 prosent. En 40 prosent stilling i kommunen koster anslagsvis 350 000 kroner per år, inkludert sosiale ytelser⁵, altså noe mer enn det årlige tilskuddet til kommunene. Dersom vi antar at tilskuddet er brukt til å lønne prosjektleder kan vi anslå at hver kommune i snitt har brukt 50 000 kroner i midler per år på prosjektleder utover programmets tilskudd. Med i alt ca 90 prosjektledere og en overordnet antakelse om at alle kommuner i pulje 1 har hatt prosjektet løpende i 4 år (2012-2015), mens alle kommuner i pulje 2 har hatt prosjektet løpende i 3

år (2013-2015), medfører dette samlede kostnader til lønning av prosjektleder utover de sentrale tilskuddene på 16 millioner kroner for programperioden under ett.

I tillegg har de langt fleste av kommunene hatt en definert prosjektgruppe, som må forventes å ha brukt tid og ressurser på arbeidet. Mange av prosjektgruppene hadde representanter fra et bredt spekter blant kommunens administrativt ansatte, folkevalgte og tillitsvalgte (se Figur 5-3). De fleste prosjektgruppene har hatt regelmessige møter, mange månedlige. Det ble i tillegg indikert fra sentralt hold at det var en fordel dersom både administrativt ansatte, folkevalgte og tillitsvalgte stilte på utvalgte samlinger. Selv om ikke alle kommuner har fått dette til, har det i hovedsak vært flere medlemmer i prosjektgruppen som har stilt på samlingene, utover prosjektleder. Det er vanskelig å kvantifisere tidsbruken i kommunen utover prosjektleders tidsbruk, men det er trolig slik at særlig de kommunene som har oppnådd resultater har måttet inkludere flere aktører og brukt en god del mer tid på prosjektarbeidet lokalt enn prosjektleders stillingsbrøk alene tilsier. Noen regneeksempler kan illustrere den potensielle kostnaden av den prosjektrelaterte tidsbruken i kommunene, utover prosjektlederens arbeid.

Dersom vi antar at det i tillegg til prosjektleder er to personer som har jobbet 20 prosent med prosjektarbeidet i hver kommune, tilsvarer dette en kostnad på 350 000 kroner per år per kommune. Noen

⁵ SSB lønnsstatistikk 2014 Tabell 08683: Gjennomsnittlig månedslønn for heltidsansatte i kommunal og

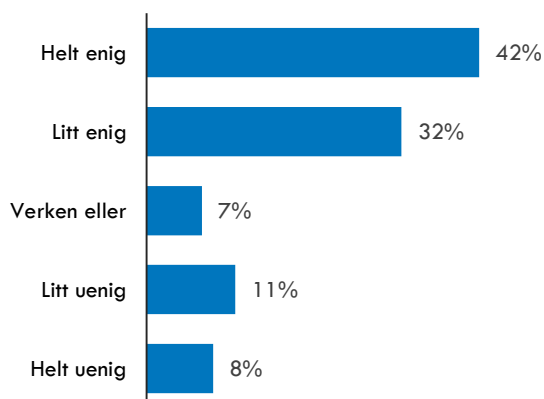
fylkeskommunal virksomhet, etter kjønn, næring og yrke, i lagt 40 prosent påslag for sosiale ytelser.

kommuner har hatt felles prosjektorganisasjon, så det har samlet sett vært anslagsvis 90 prosjektorganisasjoner tilknyttet programmet. Med 90 prosjektorganisasjoner blir dette årlige utgifter på 32 millioner kroner utover de sentrale tilskuddene. Dersom også i snitt 20 virksomhetsledere i hver kommune har brukt 5 prosent av sin tid på prosjektrelatert arbeid, utgjør dette årlige kostnader på nærmere 900 000 kroner per kommune, tilsvarende 81 millioner kroner årlig for 90 kommuneorganisasjoner samlet. I disse regneeksemplene har vi lagt til grunn at virksomhetsledere og prosjektmedarbeidere har en gjennomsnittslønn tilsvarende akademisk ansatte i kommunal sektor, basert på lønnsstatistikk fra SSB.

I tillegg til innsatsen lokalt har kommunene måttet delta på nettverkssamlinger. Basert på tilbakemeldinger fra intervjuene anslår vi at hver kommune i snitt har hatt tre representanter tilstede på hver av de tre nettverkssamlingene, det vil si to representant utover prosjektleder. Disse personene har brukt anslagsvis 5 arbeidsdager per nettverkssamling til selve samlingstiden, reising, forberedelser og oppfølging. Med en antakelse om 230 arbeidsdager i et normalt år innebærer tidsbruken 6,5 prosent av en normalstilling ett år, med en gjennomsnittlig kostnad på 57.000 kroner. For 90 prosjektorganisasjoner innebærer dette en kostnad på 10 millioner kroner.

Det er fra flere hold blitt påpekt at arbeid med de utvalgte temaområdene er kontinuerlig arbeid, som har fokus i alle kommuner uansett om de deltar i «Sammen om en bedre kommune» eller ikke. Slik sett er det vanskelig å skille hva som er ressursbruken tilknyttet programmet og hvilken ressursbruk man uansett ville ha hatt. Særlig på temaet sykefravær og kompetanse er det trolig at det legges ned et kontinuerlig arbeid i alle kommuner på mange nivåer. Det vi er interessert i er det ekstra innsatsen kommunene har lagt ned i programmet, som alternativt ville ha blitt brukt til annet produktivt arbeid. For å få et begrep om dette ba vi i spørreundersøkelsen prosjektlederne om å ta stilling til påstanden, *Prosjektarbeidet har i liten grad fortrenget andre viktige gjøremål i kommunen*. Hele 74 prosent av prosjektlederne sier seg litt eller helt enig i denne påstanden (Se Figur 7-1). Dette tyder på at de som har vært involvert i prosjektarbeidet utover prosjektleder allerede har arbeidet med tematikken definert som deres ansvarsområder.

Figur 7-1 Prosjektledernes svar på påstanden: «Prosjektarbeidet har i liten grad fortrenget andre viktige gjøremål i kommunen»



Kilde: Spørreundersøkelse til prosjektledere

Gitt at prosjektarbeidet i liten grad har fortrenget andre viktige gjøremål i kommunen og vi ikke har informasjon som tilsier at kommunene har tilsatt mer personell til prosjektgjennomføringen, antar vi at den prosjektrelaterte tidsbruken i kommunene har tilsvart:

- Tiden prosjektlederen har brukt
- Tiden to ekstra personer i kommunene har brukt på deltakelse under nettverkssamlingene.

Kommunenes samlede kostnader utover de sentrale tilskuddene estimeres derfor til 26 millioner kroner for programperioden samlet. Kostnaden inkluderer da ikke kommunens kontinuerlige arbeid med problemstillingene, som også må forventes å foregå i ikke-deltakende kommuner.

Kostnaden inkluderer heller ikke kostnaden av prosjektspesifikke tiltak. Tiltakene som er gjennomført er av svært ulik art. Noen har kun medført tidsbruk for personell som i utgangspunktet har som del av jobben sin å jobbe med problemstillingene, mens andre tiltak trolig har hatt større kostnadsposter utover kommunens normale budsjetter. Noen kommuner har brukt de sentrale tilskuddene på slike spesifikke tiltak, og da lønnet prosjektleder med egne midler. Vi har ikke nok informasjon om kostnadene ved tiltaksgjennomføringen til at det er hensiktsmessig å anslå denne.

Som et grovt anslag på programmets samlede kostnader over 5 år, ender vi opp med 168 millioner kroner. 123 millioner tilsvarer verdien av kommunenes arbeid, resterende beløp er kostnader for gjennomføringen av programmet sentralt.

7.1.2 Nytte

Kommunene som har deltatt i nettverkene på tema sykefravær ser samlet ut å ha klart å redusere sykefraværet sitt med 0,7 prosentpoeng til og med

2014, sammenlignet med den forventede utviklingen i sykefraværet i perioden. Denne reduksjonen i sykefraværet er anslått å ha spart samfunnet for anslagsvis 500 millioner kroner samlet sett over programmets fire første år.

7.2 Ikke-prissatte virkninger

I kapittel 4 avdekket vi at programmet har bidratt til økt kunnskap og bedre lokalt samarbeid. Når det gjelder økt kunnskap, så tyder våre analyser på at programmet har bidratt til økt kunnskap om hvordan man kan oppnå resultater innen alle de fire temaområdene. Flere av prosjektlederne har rapportert at ny kunnskap har oppstått gjennom utprøving av tiltak og gjennom erfaringsdelingen i nettverkene, som er av verdi for de som deltok i nettverkene og som er av potensiell verdi for andre kommuner dersom erfaringene spres. Verdien av økt kunnskap er i seg selv vanskelig å prissette. Vi har derfor valgt å klassifisere økt kunnskap som en ikke-prissatt virkning. For samfunnet vil den største effekten av økt kunnskap oppstå dersom den materialiseres i bedre tjenester eller økonomiske besparelser.

Når det gjelder økt samarbeid er argumentene de samme som ved økt kunnskap. Bedre samarbeid har trolig en verdi i seg selv, ved at det kan gjøre det enklere å omsette økt kunnskap til faktiske tiltak. De store effektene vil imidlertid oppstå først når det bedrede samarbeidet leder til bedre løsninger lokalt.

Det er ennå usikkert i hvilket omfang ny kunnskap og bedret samarbeid bidrar til reduserte kostnader eller et bedret tjenestetilbud. Våre analyser av registerdata tyder imidlertid på at det kan ha oppstått virkninger også utover reduksjonen i sykefravær. Vi fant at gjennomsnittlig stillingsprosent i barnehagesektoren har økt i deltakerkommunene, sett i forhold til utviklingen i ikke-deltakerkommuner. I tillegg tyder tilbakemeldinger på at programmet har hatt en positiv effekt på stillingsprosenten også i andre sektorer. Det kan være at slike effekter er oppnådd i enkeltvirksomheter, men at den samlede effekten er for liten til at dette kommer fram i de aggregerte analysene.

Med den kunnskap vi i dag har om programmets virkninger anses de ikke-prissatte virkningene av programmet å være moderate. Kombinasjonen av økt kunnskap og bedret samarbeid har imidlertid et potensial til å gi store gevinster på sikt.

7.3 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Vi har oppsummert våre vurderinger av programmets samfunnsøkonomiske lønnsomhet i Tabell 7-2. Basert på de overordnede beregningene vi har gjort fremstår programmet som et samfunnsøkonomisk

lønnsomt tiltak. De prissatte nyttevirkningene overstiger kostnadene, og de ikke-prissatte virkningene vurderes som positive.

Tabell 7-2: Programmets samfunnsøkonomiske lønnsomhet

Prissatte virkninger	MNOK
Kostnader	-168
Nyttevirkinger	500
Netto prissatt verdi	332
Ikke-prissatte virkninger	Virkning
Økt kunnskap	Moderat
Bedre lokalt samarbeid	Moderat

Kilde: Oslo Economics

Lønnsomheten drives av resultatene til de kommunene som har jobbet med sykefravær. Et forbehold til konklusjonene er at vi ikke med sikkerhet kan slå fast at virkningene på sykefravær skyldes programmet alene. Tilbakemeldinger fra våre informanter tyder på at de kommunene som har oppnådd best resultater er de som allerede hadde et definert prosjekt på temaet før programmet startet og som deretter koblet dette prosjektet opp mot arbeidet i «Sammen om en bedre kommune». Dette står imidlertid i kontrast til responsen på spørreundersøkelsen. Der fant vi ingen sammenheng mellom initieringen av prosjektene og prosjektledernes vurdering av kommunens mål-oppnåelse (se kapittel 3.3). Skulle likevel tilbakemeldingene fra informantene stemme, så indikerer det at det er kommunens eget arbeid i forkant av programmet som har vært avgjørende for mål-oppnåelsen. Om kommunene hadde oppnådd den observerte reduksjonen i sykefravær uten programmet er vanskelig å vite, og dermed kan vi ikke med sikkerhet slå fast at den samlede gevinsten på 382 millioner kroner skyldes programmet.

Når det gjelder lønnsomheten til de øvrige tema, så er den basert på en vurdering av de ikke-prissatte virkningene. Mye tyder på at programmet sentralt har bidratt positivt til mål-oppnåelse på flere av temaene, men ser en på resultatene for programperioden isolert, er det ikke gitt at innsatsen innenfor disse tema har vært samfunnsøkonomisk lønnsom. Mange av prosjektledere oppgir at programmet har tilført økt kunnskap til kommunene, både om prosjektstyring og om hvordan kommunen kan jobbe med sine store utfordringer, og at samarbeidet lokalt har blitt bedre som følge av programmet. At kommunene har fått økt kunnskap har vært et mål for programmet, men den samfunnsøkonomiske verdien av økt kunnskap er liten før den faktisk omsettes til konkrete resultater.

Eksempelvis i form av reduserte kostnader eller økt kvalitet på kommunal tjenesteproduksjon.

Den samfunnsøkonomiske verdien av innsatsen innenfor temaene heltid, kompetanse og omdømme vil derfor avhenge av om kommunene evner å omdanne kunnskapen til konkrete resultater. I så måte er det positivt at vi har kunnet spore noen resultater knyttet til heltid i barnehagesektoren allerede, og at et overveldende flertall av prosjektlederne oppgir at kommunen vil fortsette prosjektarbeidet. Dette tyder på at den økte kunnskapen vil utnyttes i tiden fremover.

Problemstillingene programmet har arbeidet med er alle av en slik karakter at de krever langsiktig og kontinuerlig innsats. Som nevnt i diskusjonen om levedyktighet i kapittel 6 er det imidlertid en utfordring for kommunene å holde på den ervervede kompetansen. Tilbakemeldinger fra intervjuer og spørreskjema tyder på høy gjennomstrømning i prosjektorganisasjonen. Dermed vil programmets langsiktige effekter i stor grad avhenge av at kommunene har oppnådd å spre erfaringene internt. Dersom programmets erfaringer også blir spredd til ikke-deltakende kommuner og disse klarer å omsette kunnskapen til resultatgivende tiltak, vil dette bidra ytterligere til programmets produktivitet.

Et slikt program burde derfor evalueres både kort tid etter avslutning og flere år etter avslutning, for å se om effektene vil vedvare over tid. En slik evaluering må da vurdere hvorvidt det er oppnådd langsiktige resultater på de fire sentrale målene, i tillegg til å vurdere hvorvidt kunnskapen som har oppstått gjennom programmet har spredd seg innad i kommunen og på tvers av kommuner.

7.4 Mulige produktivetsforbedringer

Det sentrale programmets kostnader later til å ha vært rimelige i forhold til de ressursene som har vært nedlagt. Det er kun virkningene av arbeidet med sykefravær vi har kunnet prissette, men virkningene er store nok til å forsvare programmets kostnader alene. Dersom man kun ser på de prissette virkningene ville det åpenbart økt programmets produktivitet om det kun hadde fokusert på sykefravær. Det man da overser er de positive ikke-prissette virkningene som vi antar at programmet har ført til, og som vi mener vil gi gevinster på sikt.

I det langsiktige perspektivet fremstår det som lønnsomt å ha brukt midler på kompetansemiljøene og på nettsiden www.sammenom.no. Gjennomstrømningen av ansatte i kommunal sektor er høy, men med dokumenterte erfaringer fra kompetansemiljøene og

på nettsiden er man mindre avhengig av erfaringene til enkeltpersoner i kommunen.

Hvis en ikke skal kutte ned på antall temaområder, så vil en annen måte å kutte kostnader på være gjennom å redusere antallet deltagende kommuner. Dersom man, som flere informanter har pekt på, kun hadde tatt med de kommunene med sterkest lokal forankring og størst grad av tidlig igangsettelse av prosjektarbeidet, ville man trolig også fått med seg de kommunene som hadde størst sannsynlighet for å oppnå gode resultater og dermed kunne fått en større effekt av programmet. Samtidig blir spørsmålet da om disse kommunene kanskje hadde kunnet oppnå det samme uten programmet og om det er de kommunene som i utgangspunktet har kommet kortere i sitt arbeide med problemstillingene som trenger et slikt program mest.

Mange av våre informanter har hevdet at kommunene har måttet være svært motiverte og ha stor grad av lokal forankring for arbeidet for at deltakelsen skulle være vellykket. Dersom det stemmer at kommunene som i utgangspunktet stilte dårligere har fått lite ut av programmet vil det være et spørsmål om det er mer kostnadseffektivt å ha et smalere program rettet mot de kommunene som allerede har kommet et stykke i arbeidet. Samtidig er det også viktige fordelingsaspekter ved å kun hjelpe de beste til å bli bedre, mens de dårligste overlates til seg selv. Dersom de som i utgangspunktet er mindre gode bare blir litt bedre som følge av programmet kan det argumenteres for at denne lille forbedringen vil være mye verdt i fordelingsøyemed fordi de løftes fra et allerede lavt nivå. Her snakker vi til syvende og sist om kvaliteten på tjenester som leveres ute i landets kommuner, og det vil være en verdi i seg selv at folk har en relativt lik tilgang til tjenester uavhengig av hvor i landet man bor. Det vil også være problematisk å kun tilby et økonomisk gunstig utviklingsprogram til de allerede mer utviklede kommunene av fordelingshensyn.

Samlet sett ser vi ingen åpenbare grep som ville ha bedret programmets produktivitet.

8. Avsluttende betraktninger om programmet

I det følgende presenterer vi våre overordnede betraktninger om programmet «Sammen om en bedre kommune» på sentrale områder. For et sammendrag av evalueringen og de viktigste funnene henviser vi til det innledende sammendraget. For en oppsummering av våre funn og drøftinger av de fem enkeltvis evalueringskriteriene henviser vi til de oppsummerende vurderingene som er presentert avslutningsvis i de enkeltkapitlene 3-7.

Programmets effekter

Deltakerkommunene på sykefraværet har fått til en samlet reduksjon i sykefraværet sammenlignet med ikke-deltakende kommuner i programperioden. På samme måte har deltakerkommunene som har jobbet med heltid, oppnådd resultater i enkelte virksomheter, samt også en effekt på aggregert nivå for barnehagesektoren. På temaene kompetanse og omdømme har vi ikke hatt tilgang på data som kan sammenligne utviklingen i deltakerkommuner med andre kommuner, men tilbakemeldinger fra prosjektlederne tyder på positiv måloppnåelse.

De utvalgte temaene er problemstillinger som krever kontinuerlig og langsiktig jobbing. Flertallet av prosjektledere oppgir også at kommunen vil videreføre prosjektarbeidet etter at programmet er avsluttet. Dette tyder på at programmet kan tenkes å få effekter også på lengre sikt. Måloppnåelsen bør derfor evalueres på nytt om noen år.

Måloppnåelsen har bidratt til store økonomiske besparelser og forbedrede tjenester. I tillegg har programmet bidratt til påfyll av kunnskap i kommunene og i å utvikle ny kunnskap om hvordan kommunene bør jobbe med disse problemstillingene.

Programmets tilpasning underveis

Programmet har vist seg tilpassingsdyktig underveis. I løpet av programperioden er både målformuleringer og metodikk tilpasset ny kunnskap og erkjennelse som har fremkommet gjennom prosessen.

Målstyring

Mange kommuner mener at det tidvis har vært et overdrevent fokus på målsetninger og rapportering av disse. Mål og rapportering fremheves som viktig av alle aktører, men at målsetninger på mange ulike nivåer oppleves som lite hensiktsmessig. Kommunene melder også om at en endring av rapporteringsstrukturen underveis i programperioden har skapt unødvendig merarbeid. Det fremstår derfor som at programmet hadde tjent på å avklare ambisjoner og nivå for målstyring tidligere i programmet.

Et økt målfokus vil trolig påvirke hvilke problemstillinger det er hensiktsmessig at programmet jobber med. Noen problemstillinger lar seg vanskelig måle, og disse vil kanskje måtte falle utenfor et program med høyt fokus på måling av resultater. Samtidig er det ikke slik at man ikke skal jobbe med problemstillinger bare fordi de vanskelig lar seg måle.

Dersom man ønsker å fokusere på målbare størrelser, er det viktig at målene og rapporteringsnivået planlegges ved programstart, slik at det kan etableres gode indikatorer, nullpunktsmålinger og aller helst en kontrollgruppe som kan følges opp underveis.

Samarbeidsmodellen

Lokal forankring og et godt samarbeid mellom tillitsvalgte, administrasjon og folkevalgte ser ut til å være en viktig suksessfaktor i arbeidet lokalt. Det ser altså ut til å være riktig å ha et tydelig fokus på viktigheten av dette. Samtidig tyder tilbakemeldinger på at det lokale samarbeidet i kommunene i utgangspunktet har vært godt. Et godt samarbeidsklima trenger i prinsippet ikke være et mål i seg selv, men er et virkemiddel for å oppnå mål. Et bedret samarbeid er i så måte kun nyttig dersom det faktisk bidrar til å oppnå programmets mål.

Det har vært brukt mye tid på begrepsdefinisjon sentralt og ordet «trepertssamarbeidet» er diskutert. Det har vært viktig for KS å unngå dette ordet, og de ser ut til å ha fått forståelse for dette blant de andre sentrale aktørene. Begrepsdiskusjonene ser ut til å ha tatt mye tid, men dette har kanskje vært en forutsetning for det sentrale samarbeidet. Noen sentrale informanter har pekt på at samarbeidsklimaet mellom partene sentralt har blitt bedret gjennom programperioden, delvis gjennom en økt forståelse for at utfordringene i kommunesektoren er felles og at løsningene kan komme alle aktører til gode. Kanskje har programmet delvis bidratt til dette, gjennom å skape fokus på problemstillingene og en møteplass mellom lokale aktører, sentrale aktører og fagpersoner på temaene. Viktigere er det kanskje at bedre samarbeid mellom de sentrale partene har hatt positiv betydning for programarbeidet og i så måte har gjort det lettere å oppnå resultater i «Sammen om en bedre kommune» sammenlignet med tidligere programmer på lignende tema.

Nettverksmodellen

Nettverksmodellen innebærer et fokus på at løsninger utvikles underveis av de lokale aktørene og at en løsning som er ferdigsydd på sentralt hold ikke fungerer. Modellen får gjennomgående svært positive

tilbakemeldinger både fra nettverksledere og deltakere. Mange mener at nettverksløsningen er svært fruktbar for læring og innovasjon i kommunesektoren. Deltakerne lærer mye av å høste erfaringer fra andre kommuner, i tillegg til at det har en inspirerende og motiverende effekt å se at andre kommuner har de samme typene utfordringer i arbeidet som ens egen kommune.

Våre funn tyder også på at ny kunnskap om hvordan man bør jobbe med kommunens utfordringer har oppstått nettopp i nettverkssamlingene, som en møteplass mellom ulike aktører fra lokalt, sentralt og faglig hold.

Samtidig er ikke tilbakemeldingene fra kommunene entydig positive. Deltakerne er ofte svært fornøyde, men det kan ha vært vanskelig å involvere de andre i kommunen i stor grad i læringen. Noen peker på at det kan være mer nyttig å invitere gode foredragsholdere hjem til kommunen, slik at flere får utbytte av det og fordi det kan muliggjøre en intern diskusjon om løsninger som er rettet mot å løse kommunens utfordringer. På denne måten slipper deltakerne også å bruke mye tid på reising og den totale tidsbruken blir ikke nødvendigvis høyere. Tilbakemeldinger tyder på at lokal erfaringsspredning avhenger av at nettverkslederne setter dette på agendaen og eksempelvis gir deltakerkommunene («hjemmelekser») i å spre erfaringene internt, for å skape både forankring og erfaringsspredning.

De små, tette fora, slik nettverkssamlingene har vært utformet, ser ut til å ha fungert best for læring og innovasjon. Prosjektledersamlingene har hatt flere deltakere og tilbakemeldingene tyder på at disse har fungert noe dårligere.

Flere har også meldt om de andre kommunenes utfordringer ikke nødvendigvis samsvarer med deres egne, slik at erfaringsutveksling var mindre fruktbar. Dette varierte trolig i stor grad mellom ulike nettverk.

Tilbakemeldinger tyder på at kommunene kunne hatt nytte av å ha mer kontakt med andre kommuner som jobber med tilsvarende problemstillinger, også mellom samlingene. Noen har pekt på at kommunene i større grad selv burde ta initiativ til å reise rundt til andre kommuner og lære av disse, uten at det anses å være det sentrale programmets oppgave å bidra til dette.

Programmets lengde

Noen kommuner har brukt mye tid på definering av prosjektet, mål og prosjektgruppen, og har først kommet i gang med selve prosjektjobbingen mot slutten av perioden. Disse etterlyser en lengre prosjektperiode. Andre var godt i gang før programmets oppstart og har kanskje avsluttet prosjektet. En lengre prosjektperiode har også

ulempet ved at man kan miste fokus og motivasjon når tidshorizonten er lang. Økt antall samlinger er et også et ressurs spørsmål, både med tanke på tid og penger. Totalt sett virker det som om programmets tidsperiode har fungert godt.

Kompetansemiljøenes rolle

Tilbakemeldinger fra programmets deltakere tyder på at det har vært positivt å ha følgeforskere. Kompetansemiljøene har bidratt med tidvis svært viktig kompetanse, både på prosjektstyring og faglige vurderinger om hvordan kommunene burde jobbe med sine utfordringer. Kompetansemiljøene har også hatt en viktig rolle i å dokumentere den kunnskapen som har oppstått gjennom programmet, slik at andre kommuner og virksomheter som ikke har vært involvert i programmet har muligheten til å ta del i erfaringene.

Noen kommuner har valgt å invitere utvalgte fagpersoner til å holde foredrag i kommunen internt, og programmet har trolig bidratt til å gjøre kommunene oppmerksom på de fagressurser som finnes på temaene.

Erfaringsspredning

Prosjektlederne har oppgitt at erfaringene, innad i kommunene, i stor grad er spredt i de sektorer som har vært berørt av tiltakene, men i mindre grad i sektorer som ikke har vært berørt av tiltakene og i liten grad til andre kommuner.

Dette indikerer lite erfaringsoverføring mellom ulike programmer internt i kommunene, som tyder også på at den tilførte kunnskapen om prosjektstyring og relevante løsninger ikke nødvendigvis gir effekt på lengre sikt, gitt en høy gjennomstrømming av personell i sektoren.

Kanskje utgjør kompetansemiljøenes rapporter og informasjonen som er tilgjengelig på nettsiden www.sammenom.no de viktigste bidragene til erfaringsspredning, fordi dette er offentlig tilgjengelig informasjon som andre kommuner og virksomheter som ikke har vært berørt av programmet kan utnytte.

Temaene

Temaene som er valgt ut i programarbeidet er gjennomgående vurdert som noen av de viktigste utfordringene kommune-Norge står ovenfor og oppfattes dermed som svært relevante. Noen peker på at omdømme-tematikken ble noe vag, både fordi man hadde vanskeligheter med å måle omdømme men også fordi det eksisterer lite kunnskap om hvordan man best bør jobbe med problemstillingen. Samtidig har programmets utforming i stor grad vært rettet mot å utvikle løsninger, og i så måte burde temaer med lite eksisterende kunnskap være velegnet til arbeidsformen.

Noen informanter har da også pekt på at temaer som sykefravær og heltid, som det nå finnes mye kunnskap om hvordan man kan jobbe med, ikke bør være en del av tematikken i framtidige programmer, delvis fordi problemstillingene uansett er på agendaen hos de aller fleste kommuner og at det kontinuerlig jobbes med dette.

Det kan likevel stilles spørsmål ved om det bør være et statlig programs rolle å jobbe for å bedre enkeltkommuners omdømme og rekruttering. Dersom en kommune blir bedre til å rekruttere vil det trolig gå tilsvarende ut over en annen kommunes rekrutteringsevne. Statens rolle bør i så måte i større grad knyttes til arbeid med å løfte hele sektoren. Temaene sykefravær, heltid og kompetanse er derimot områder som egner seg bedre for statlig innsats.

Problematikken med å tilføre riktig kompetanse trekkes av noen frem som kommunenes største utfordring framover, og gitt at dette også er et felt hvor det kreves stor grad av lokal forankring og lokale løsninger, fremstår dette som et viktig tema for eventuelle framtidige programmer.

Balansen mellom statlig styring og kommunalt selvstyre

Kommunene selv ønsker gjerne å få økte generelle overføringer som de står fritt til å bruke i stedet for tilskudd gjennom spesifikke programmer. Kommunene har generelt svært stram økonomi og mener at de selv vet best hvordan ekstra midler bør brukes for å øke kostnadseffektiviteten. Når et slikt program likevel blir tilbudt, med den innebærende tilskuddsordningen, vil mange kommuner likevel søke om å få tilgang til den ekstra finansieringen og ressurstilgangen programmet medfører. Det er likevel ikke sikkert at dette er den mest lønnsomme måten å bruke statlige penger til å jobbe med disse spesifikke temaene.

Isolert sett er det trolig slik at kommunene som selv står midt oppi sine egne problemstillinger har de beste forutsetningene for å vite hvordan de bør jobbe med dette og hvordan ressursene best kan brukes til å oppnå resultater. Kommunen har i utgangspunktet sterke incentiver til å jobbe med disse problemstillingene, fordi de selv har mye å spare på å oppnå resultater på områdene. Sånn sett bør det ikke nødvendigvis være statens oppgave å gjennomføre utviklingsprogrammer i kommunene.

Utfordringene varierer fra kommune til kommune, og det gjør også løsningene. En løsning som gir resultater i en kommune fungerer ikke nødvendigvis i en annen kommune.

Likevel er det gjerne slik at kommunene kan lære av hverandre, noe som er hele ideen bak

nettverksmodellen som generelt får gode skussmål i denne evalueringen. Man kan da tenke seg at kommunene selv bør kunne ta kontakt med andre kommuner de tenker at de kan lære noe av å samarbeide med disse dersom de finner det nyttig. Dersom dette kan hjelpe kommunen med de store utfordringene, har kommunen selv et sterkt incentiv til å gjøre dette på egenhånd. I teorien burde derfor ikke staten ha noen særlig rolle verken for å presse kommunene til å jobbe med temaene eller for å sette dem sammen for å skape læringsarenaer.

Tilbakemeldingene fra programmet tyder likevel på at staten, sammen med de sentrale partene i arbeidslivet, har bidratt positivt i arbeidet. Det kan argumenteres for at det ligger i den arbeidslivsrelaterte tematikkens natur at de sentrale partene i arbeidslivet inkluderes, også i utviklingsarbeidet ute i kommunene. Et samarbeid mellom sentrale og lokale aktører i dette arbeidet kan tenkes å gi positive virkninger begge veier. Kommunene kan få og har trolig fått gode innspill til sitt arbeid fra sentralt hold, gjennom faglige innspill og arbeidsmetodikk, og de sentrale partene er samtidig avhengig av å forstå problematikken lokalt for å utforme sin sentrale politikk.

I tillegg kan det være at et fokus utenfra, med en god balanse mellom press og støtte, kan bidra til å øke fokus og motivasjon i arbeidet i kommunene. Flere kilder fra kommunalt hold har påpekt at Kommunal- og moderniseringsdepartementet har hatt en viktig rolle i arbeidet, gjennom tett oppfølging av kommunene, og at departementet i sin tyngde gir økt motivasjon og fokus internt på arbeidet.

Sekretariatet får gjennomgående svært gode skussmål for styringen og at de i stor grad har vært tilgjengelige for kommunene. Noe av det viktigste later til å være at de har involvert seg, fulgt opp og viser at de bryr seg.

Noen melder at programmet sentralt burde vært mer aktivt i å utelukke kommuner som ikke viste tilstrekkelig innsats og at man burde vært tydeligere innledningsvis på hva prosjektlederrollen skulle innebære (definert stillingsstørrelse/forpliktelser, uten at staten måtte ha gitt mere midler).

Organiseringen har vært omfattende og dette har medført omstendelige prosesser. Samtidig har mange informanter pekt på at det har vært nødvendig å ha både KS og arbeidstakersiden involvert. Slik sett fremstår det ingen åpenbare muligheter for å trimme organisasjonen uten at vesentlige aktører ekskluderes.

Samfunnsøkonomiske perspektiver

Det sentrale programmet har totalt sett i programperioden hatt kostnader på 142 millioner

kroner, inkludert 300 000 kroner i årlige tilskudd til hver deltakerkommuner.

Det har vært noe vanskeligere å fastslå kommunenes kostnader i programmet. Dette er fordi dette er sentrale problemstillinger som kommunene kontinuerlig jobber med og derfor er det vanskelig å skille mellom utgiftene kommunene uansett bruker på problemstillingen og utgiftene som har oppstått spesifikt gjennom programmet. Vi har anslått at kommunene har brukt noe ressurser tilknyttet prosjektledelse og programmets sentrale samlinger, samlet anslagsvis til 26 millioner kroner. Programmets samlede kostnader anslås derfor til 162 millioner kroner. Samtidig gjøres det oppmerksom på at det trolig har vært nødvendig for måloppnåelsen at kommunene i tillegg har brukt ressurser både å spesifikke prosjekttiltak og på kontinuerlig jobbing med tematikken. Særlig vil det være knyttet stort tidsbruk og tilhørende kostnader til den kontinuerlige jobbingen med disse problemstillingene ute i kommunens ulike virksomheter. Disse ressursene har trolig vært nødvendige for måloppnåelsen og det kan således argumenteres for at kostnaden burde fremheves i sammenheng med nytteeffektene. Samtidig er det trolig at dette arbeidet også gjøres i kommuner som ikke har deltatt i «Sammen om en bedre kommune», og vi har derfor valgt å ikke inkludere disse kostnadene i de samlede produktivetsberegningene.

De samlede økonomiske besparelsene som har oppstått som resultat av redusert sykefravær alene er estimert til 500 millioner kroner og overstiger dermed langt programmets anslåtte kostnader. I tillegg har måloppnåelsen på de andre områdene også medført økonomiske besparelser og bedre tjenester. En majoritet av prosjektlederne oppgir i tillegg at kommunen vil videreføre prosjektarbeidet, noe som indikerer at programmet vil kunne medføre positive virkninger også i fremtiden.

Programmet fremstår altså i sum som svært produktivt i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Dersom andre kommuner eller flere virksomheter innad i kommunene klarer å tilegne seg erfaringene og nyttiggjøre seg disse i sitt arbeid med problemstillingene vil den samfunnsøkonomiske lønnsomheten kunne stige ytterligere.

9. Referanser

- Elgvin, O., 2013. "Saman om" et bedre omdømme - en kunnskapsstatus, s.l.: s.n.
- Hem, K.-G., 2011. *Bedriftenes kostnader ved sykefravær*, s.l.: Sintef Teknologi og Samfunn.
- Hilsen, A. I., 2014. *Kompetanse for en ny tid*. s.l.:s.n.
- Hilsen, A. I. & Tønder, A. H., 2013. "Saman om" kompetanse og rekruttering - en kunnskapsstatus, s.l.: s.n.
- Hovik, S., Stigen, I. M., Blekesaune, M. & Opedal, S., 2010. *Evaluering av Kvalitetskommuneprogrammet. Samarbeidsrapport NIBR/NOVA/IRIS*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014. *Bearbeiding av kommunenes årsrapportering for 2013*, s.l.: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015. *Sammen om en bedre kommune - Om programmet*. [Internett]
Available at: <http://www.sammenom.no/om-programmet/>
[Funnet 12 January 2016].
- KS, 2015. *Beregningsmodell for kostnader av sykefravær*. [Internett]
Available at:
<http://www.ks.no/fagomrader/Arbeidsgiver/analyse-og-statistikk/fravar/beregningsmodell-for-kostnader-av-sykefravar-i-kommunene/>
[Funnet 15 03 2016].
- Kvalitetskommuneprogrammet, 2010. *Sluttrapport Kvalitetskommuneprogrammet*, s.l.: Sekretariatets sluttrapport juni 2010.
- Lien, L., 2013. "Saman om" sykefravær - en kunnskapsstatus, s.l.: Fafo.
- Moland, L. E., 2013. *Heltid-deltid - en kunnskapsstatus*, s.l.: s.n.
- Moland, L. E., 2015. *Større stillinger og bedre drift - Evaluering av programmet Ufrivillig deltid*, s.l.: s.n.
- Moland, L. E., Bakkelig, V., Hilsen, A. I. & Lien, L., 2015. *Sammen om en bedre kommune: Dydykk-rapport 2*, s.l.: s.n.
- Moland, L. E., Elgvin, O., Hilsen, A. I. & Lien, L., 2014. *Saman om ein betre kommune: Dydykk i 16 kommuner*, s.l.: s.n.
- Moland, L. E., Lien, L., Nygård, L. & Hofstad, T., 2013. *Læringsnettverk og innovasjon i kommunene*, s.l.: s.n.
- Ose, S. O. et al., 2009. *Evaluering av IA-avtalen 2001-2009*, s.l.: s.n.
- Værnor, K. E., Hoff, P.-T. & Tørstad, K., 2013. *Deloppdrag 1 - Gjennomgang av kommunenes årsrapportering 2012, pulje 1*, s.l.: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Værnor, K. E. et al., 2015. *Bearbeiding av kommunenes årsrapportering for 2014*, s.l.: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

10. Vedlegg 1 – Spørreundersøkelsen

Sendt til 93, og svar fra 72 respondenter, noe som tilsvarer en svarprosent på 77 prosent til selve spørreundersøkelsen. Spørreundersøkelsen er imidlertid sendt til færre adresser enn det er kommuner som har deltatt i programmet. Årsaken til dette er dels at flere kommuner har samarbeidet med en felles prosjektleder, og dels at vi ikke har hatt kontaktinformasjon til samtlige av de som har jobbet som prosjektledere.

Svarene fra de 72 respondentene dekker 86 av de 110 kommunene som har deltatt, slik at svarene dekker 78 prosent av de kommunene som har deltatt. Dette er en god svarprosent i denne typen undersøkelser.

Svarprosenten varierer avhengig av hvilken pulje kommunen til prosjektlederne har deltatt i. I pulje 1 var det 50 kommuner. Responsen dekker 68 prosent av disse. I pulje 2 var det 60 kommuner. Responsen vår dekker 87 prosent av disse.

En oversikt over de kommuner/kommunesamarbeid som har svar er gjengitt i Tabell 10-1, fordelt på hvilke temaområder respondenten oppga at kommunen hadde jobbet med. Som det fremgår av tabellen kan samme kommune ha jobbet med flere temaområder. I tillegg til kommunene listen opp i tabellen har prosjektleder for Listersamarbeidet svart på spørreundersøkelsen. Listersamarbeidet jobbet spesifikt med innovasjon innen velferdsteknologi.

Tabell 10-1: Respondenter fordelt på temaområde

Sykefravær	Heltid	Kompetanse	Omdømme
Andebu	Brønnøy	Brønnøy	Gamvik
Arendal	Båtsfjord	Båtsfjord	Grong
Bjugn	Drammen	Dyrøy	Innherred samkommune
Bømlo	Dyrøy	Etne	Karmøy
Dyrøy	Dønna	Frøya	Lenvik
Fræna	Eigersund	Gloppen	Lunner
Grong	Fredrikstad	Ibestad	Molde
Horten	Fræna	Karmøy	Oppdal
Høyanger	Hamar	Kristiansund	Os i Østerdalen
Inderøy	Høyanger	Lom	Rissa
Innherred samkommune	Inderøy	Lunner	Sel
Jondal	Innherred samkommune	Luster	Sogndal
Lenvik	Kristiansund	Løten	Stordal
Lunner	Lunner	Molde	Strand
Løten	Meråker	Nordre Land	Sørreisa
Midtre Gauldal	Molde	Oppdal	Ørland
Molde	Oppdal	RKK Vesterålen	Ørsta
Nord-Aurdal	Oppegård	Rælingen	Øvre Eiker
Oppdal	Rælingen	Røst	Åfjord
Porsgrunn	Saltdal	Salangen	Åsnes
Skånland	Sarpsborg	Saltdal	
Songdalen*	Sel	Sarpsborg	
Stavanger	Skånland	Skånland	
Tinn	Songdalen*	Sogndal	
Vefsn	Spydeberg	Sørumsund	

Vegårshei	Sunndal	Ørsta
Østre Toten	Surnadal	Åfjord
	Tinn	
	Vaksdal	
	Våler	
	Åfjord	

*Songdalen har hatt to respondenter til spørreundersøkelsen

11. Vedlegg 2 – Analyser av aggregerte registerdata

Vi har brukt «forskjeller i forskjeller» -metoden til å estimere effektene av «Sammen om en bedre kommune» -prosjektene på sykefraværprosent og gjennomsnittlig stillingsstørrelse i deltakerkommunene. I analysen vår har vi brukt en såkalt «fixed effects» -modell, som er egnet til estimering av paneldata (data på ulike grupper på ulike tidspunkter). Vi identifiserte kommunene og årstall for målingene som grupperingsvariabler i analysen og brukte følgende økonometriske spesifikasjon:

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{deltakere}_i + \sum \beta_t \text{år}_t + \delta \text{deltakere}_i * \text{post}_{it} + \gamma K_{it} + \epsilon_{it}$$

der y_{it} er enten sykefraværprosent eller stillingsstørrelse, deltakere er en dummyvariabel⁶ for deltakerkommunene⁷, $\text{deltakere} * \text{post}$ er en interaksjonsvariabel mellom deltakere og deltakelsesår, år er individuelle dummyvariabler for hver enkelt år, og vektoren K er kontrollvariablene folketall og ledighet. Tabell 11-1 beskriver variablene nærmere.

Tabell 11-1. Definisjon av variablene og deskriptiv statistikk

Variabel	Beskrivelse	Minimum	Maksimum
Sykefravær prosent (y_{it})	Sykefraværprosent i kommunal sektor i gjeldende kommune	2,53 %	18,29 %
Stillingsstørrelse (y_{it})	Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i kommunal sektor for gjeldende kommune	56,03 %	84,45 %
$\text{deltakere}_i * \text{post}_{it}$	Interaksjonsvariabel mellom deltakere og deltakelsesår. Denne er lik 1 for deltakerkommunene i årene etter prosjektene begynte og er lik 0 for alle andre observasjoner.	0	1
deltakere_i	Dummyvariabel for deltakerkommunene. Denne er lik 1 for deltakere og lik 0 for ikke-deltakere	0	1
Folketall (K_{it})	Antall innbyggere i kommunen, per 1000 innbyggere. Registrert i 2014	0,15	520
Ledighet (K_{it})	Arbeidsledighetsprosent i kommunen. Registrert i 2014	0,23 %	6,85 %
år_t	Dummyvariabel for observasjonens år. Eksempelvis er år_{2006} lik 1 dersom observasjonen er fra 2006 og lik 0 ellers, år_{2007} er lik 1 dersom observasjonen er fra 2007 og lik 0 ellers, osv. $t \in (2007, 2014)$	0	1

⁶ En såkalt dummyvariabel er enten lik 1 eller lik 0.

⁷ I beregningene for sykefravær er kun deltakerkommuner innen temaet sykefravær inkludert i *deltaker*-gruppen. Disse kommunene sammenliknes deretter med kommuner som ikke

har deltatt i «Sammen om en bedre kommune». Tilsvarende er kun heltidskommunene inkludert i *deltaker*-gruppen ved estimering av effekten innen heldtidstemaet.

11.1 Sykefravær

Tabell 11-2 til Tabell 11-5 viser resultatene for effekter innen sykefravær. Dataene inkluderer kommunene som deltok i sykefraværprosjekter og kommunene som ikke deltok i «Sammen om en bedre kommune» innen noen av temaene. Vi er mest interessert i «deltaker*post» -variabelen fordi den viser hvorvidt forskjellen i sykefravær i deltakerkommunene er statistisk signifikant, sammenlignet med forventet sykefravær dersom ikke hadde deltatt.

Kolonne 1 i Tabell 11-2 viser de samlede resultatene for heltids- og deltidstillinger i kommunal sektor. «deltaker*post» -variabelen er statistisk signifikant og negativ, noe som antyder at kommunene som deltok i programmet hadde en lavere sykefraværspersent enn forventet i prosjektperioden. Kolonnene 2 og 3 i Tabell 11-2 viser resultatene for henholdsvis heltids- og deltidstillingene separat. Kolonnene viser at det i hovedsak er heltidsstillinger som førte til reduksjonen i sykefravær i deltakerkommunene. Reduksjonen i sykefravær for deltidstillinger er ikke statistisk signifikant. Dette vises i kolonne 3. Tabell 11-2 viser at det er sannsynlig at deltakerkommuner, større kommuner og kommuner med høyere arbeidsledighet har høyere sykefraværspersent.

Tabell 11-3 viser effekten på sykefraværet for henholdsvis menn og kvinner. Resultatene viser at mens reduksjon i sykefravær for deltakerkommuner var statistisk signifikant for begge kjønn er størrelsen på effekten større for menn enn for kvinner.

Tabell 11-4 viser at reduksjonen i sykefravær kun er statistisk signifikant i administrativ sektor. Det finnes også en liten effekt innen og skolesektoren, men denne er kun signifikant med 90 prosent signifikansnivå. Koeffisienter for andre sektorer er ikke signifikante. Vi kan dermed ikke si, med tilstrekkelig stor sannsynlighet, at det finnes noen effekt på sykefraværet i helse- og omsorgssektoren, teknisk sektor, og barnehagesektoren.

Tabell 11-5 viser en statistisk signifikant reduksjon i legemeldt sykefravær for deltakerkommunene. Kolonne 2 i samme tabell viser derimot en statistisk signifikant økning i egenmeldt sykefravær for deltakerkommunene i prosjektperioden. Størrelsen på reduksjonen i legemeldt sykefravær er større enn størrelsen på egenmeldt sykefravær, og den totale sykefraværeffekten er dermed negativ og statistisk signifikant.

Tabell 11-2. Sykefraværspersent i kommunal sektor, samlet, heltids -og deltidstillinger

	(1) Samlet	(2) Heltid	(3) Deltid
Deltakere x Post	-0.671*** (-3.39)	-1.101*** (-4.07)	-0.302 (-1.19)
Deltakere	0.173*** (4.53)	0.151*** (2.82)	0.209*** (4.51)
Folketall	-0.0504* (-1.71)	-0.0495 (-1.23)	-0.0574 (-1.52)
Ledighet	0.0430 (0.57)	0.210** (2.05)	-0.184* (-1.90)
År	0.0378** (2.47)	0.0820*** (3.92)	-0.0161 (-0.86)
Constant	-67.81** (-2.23)	-157.3*** (-3.77)	41.11 (1.10)
År dummy	Ja	Ja	Ja
Observations	3371	3364	3365
Gj obs per gruppe	7.876	7.860	7.862
Chi2			
R2 innen	0.0311	0.0343	0.0177
R2 mellom	0.00715	0.00523	0.00776
R2 samlet	0.00595	0.000914	0.00917

t-statistikk i parenteser * p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01

Tabell 11-3. Sykefraværspersent i kommunal sektor, menn og kvinner

	(1) Menn	(2) Kvinner
Deltakere x Post	-0.960*** (-3.28)	-0.607*** (-2.66)
Deltakere	0.106 (1.40)	0.178*** (4.37)
Folketall	-0.0234 (-0.54)	-0.0525 (-1.55)
Ledighet	-0.0881 (-0.78)	0.0488 (0.56)
År	-0.00693 (-0.35)	0.0353** (2.03)
Constant	19.46 (0.49)	-61.99* (-1.79)
År dummy	Ja	Ja
Observations	3319	3371
Gj obs per gruppe	7.809	7.876
Chi2		
R2 innen	0.0105	0.0227
R2 mellom	0.0139	0.00930
R2 samlet	0.00440	0.00742

t-statistikk i parenteser * p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01

Tabell 11-4. Sykefraværspersent i kommunal sektor, sektorer

	(1) Helse	(2) Admin	(3) Teknisk	(4) Barnehage	(5) Skole
Deltakere x Post	-0.398 (-1.30)	-1.355*** (-3.20)	-0.588 (-1.24)	-0.327 (-0.62)	-0.559* (-1.78)
Deltakere	-0.527 (-1.55)	-0.0140 (-0.15)	0.557 (0.68)	-0.0627 (-0.42)	-0.0222 (-0.12)
Folketall	5013.7 (1.36)	-0.112* (-1.76)	0.00652 (1.44)	-0.0247 (-0.33)	0.00405 (1.21)
Ledighet	0.195* (1.92)	0.00991 (0.06)	0.792*** (3.13)	-0.346 (-1.53)	0.403*** (4.07)
År	0.274* (1.95)	0.0445* (1.70)	-0.102 (-0.75)	0.233*** (3.36)	0.0740 (1.18)
Constant	-536.2* (-1.92)	-81.54 (-1.55)	206.9 (0.77)	-455.4*** (-3.31)	-141.2 (-1.13)
År dummy	Ja	Ja	Ja	Ja	Yes
Observations	3262	3178	1432	2890	3258
Gj obs per gruppe	7.639	7.567	5.917	7.225	7.648
Chi2	28.87		19.08		50.12
R2 innen	0.00596	0.0126	0.0101	0.0245	0.00706
R2 mellom	0.0373	0.00536	0.0365	0.0135	0.0955
R2 samlet	0.0239	0.00368	0.0160	0.000307	0.0451

t-statistikk i parenteser * p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01

Tabell 11-5. Sykefraværprosent i kommunal sektor, legemeldt og egenmeldt

	(1)	(2)
	Legemeldt	Egenmeldt
Deltakere x Post	-0.781*** (-3.96)	0.124*** (3.36)
Deltakere	0.187*** (4.20)	0.0377 (0.18)
Folketall	-0.0408 (-1.39)	0.00165*** (2.96)
Ledighet	0.0492 (0.66)	0.0316** (2.52)
År	0.0232 (1.60)	0.0204 (1.09)
Constant	-39.58 (-1.37)	-39.95 (-1.07)
År dummy	Ja	Ja
Observations	3371	3371
Gj obs per gruppe	7.876	7.876
Chi2		447.6
R2 innen	0.0234	0.127
R2 mellom	0.00306	0.0593
R2 samlet	0.00249	0.0831

t-statistikk i parenteser * p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01

11.2 Heltidskultur

Tabeller 11-6 og 11-7 viser resultatene for kommunene som deltok innen programtemaet heltidskultur, sammenliknet med kommunene som ikke deltok i «Sammen om en bedre kommune». Tabell 11-6 viser at deltakelse innen heltidskultur ikke hadde en statistisk signifikant effekt på gjennomsnittlig stillingsstørrelse.

Tabell 11-7 viser resultatene for hver av sektorene. Det er kun effekten innen barnehagesektoren som er statistisk signifikant. Deltakelse gjennom heltidskulturprosjekter hadde ingen statistisk signifikant effekt på gjennomsnittlig stillingsstørrelse i de andre sektorene. I tillegg til de fem sektorene i datasettet for sykefravær, finnes også en egen sektor for kultur i heltidsdataene.

Figur 11-1 gir et visuelt inntrykk av sektoranalysen innen heltidstemaet. Teknisk sektor er i dette tilfellet utelatt, ettersom det var lite tilgjengelig data på gjennomsnittlig stillingsstørrelse innen sektoren. Figuren illustrerer at det er få endringer i stillingsstørrelsen i sektorene, med unntak av barnehagesektoren.

Tabell 11-6 Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i kommunal sektor, samlet

	(1) Samlet kommunesektor
Deltakere x Post	0.00205 (0.58)
Deltakere	-0.00560 (-0.83)
Folketall	0.0000872** (1.98)
Ledighet	0.00310*** (3.48)
År	0.00174*** (11.43)
Constant	-2.813*** (-9.21)
År dummy	Yes
Observations	3837
Gj obs per gruppe	8.965
Chi2	512.0
R2 innen	0.126
R2 mellom	0.0729
R2 samlet	0.0766

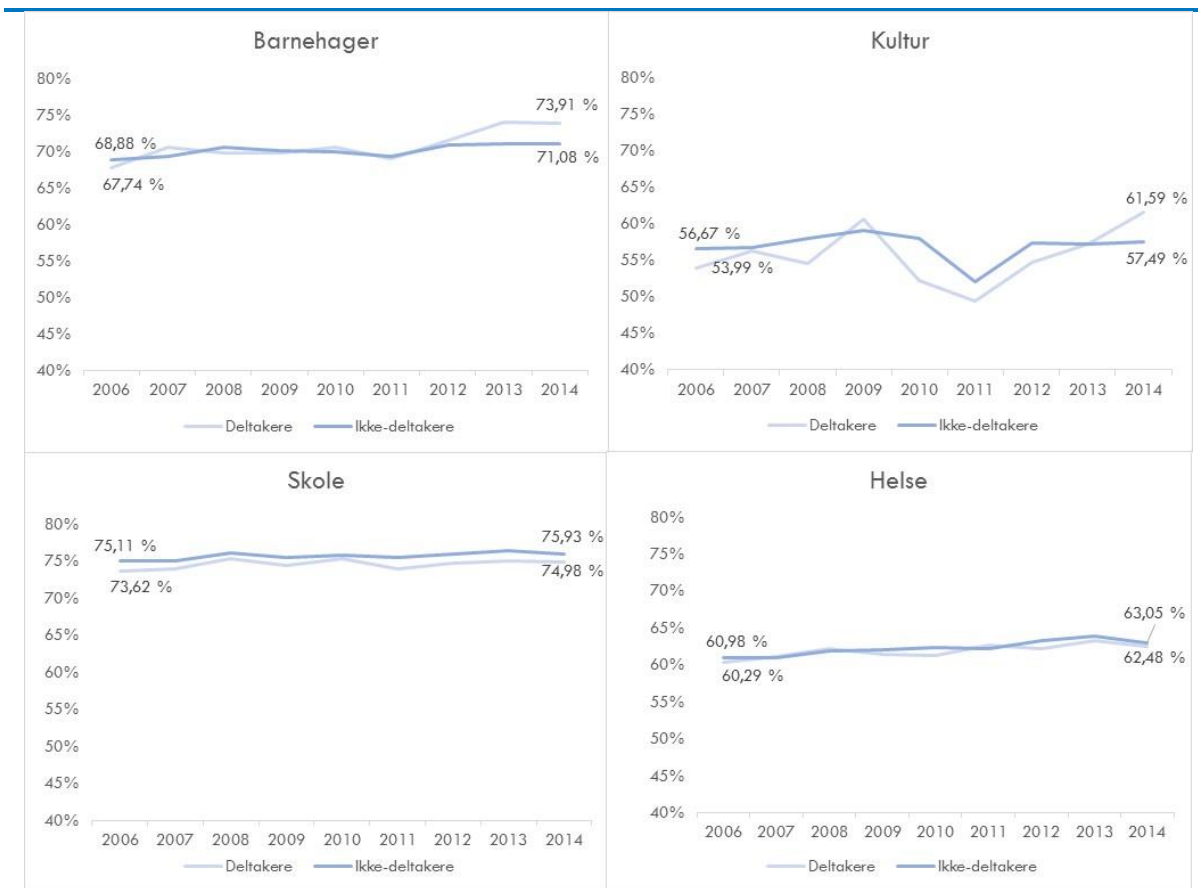
t-statistikk i parenteser p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01

Tabell 11-7 Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i kommunal sektor, sektorer

	(1) Helse	(2) Admin	(3) Teknisk	(4) Barnehage	(5) Skole	(6) Kultur
Deltakere x Post	-0.00368 (-0.70)	0.000531 (0.06)	-0.00998 (-0.32)	0.0241** (2.49)	-0.00246 (-0.38)	0.0333 (1.40)
Deltakere	-0.00360 (-0.40)	-0.00267 (-0.26)	0.0872 (1.50)	0.0000526 (0.00)	-0.0113 (-1.44)	-0.0231 (-0.78)
Folketall	-2.40e-08 (-0.41)	0.00196*** (2.84)	0.00854** (2.23)	0.00306*** (4.27)	4.07e-06 (0.79)	0.00359* (1.84)
Ledighet	0.00364*** (2.80)	0.00206 (1.07)	0.00237 (0.25)	0.00767*** (3.62)	0.00729*** (4.99)	0.00961* (1.75)
År	0.00260*** (11.49)	0.00171*** (4.73)	-0.00597*** (-3.83)	0.00272*** (6.59)	0.00103*** (3.71)	0.00115 (1.12)
Constant	-4.607*** (-10.14)	-2.676*** (-3.67)	12.86*** (4.11)	-4.786*** (-5.77)	-1.330** (-2.38)	-1.753 (-0.85)
År dummy	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Observations	3837	3837	2831	3800	3837	3689
Gj obs per gruppe	8.965	8.965	7.651	8.920	8.965	8.700
Chi2	473.5	97.09	132.5	148.8	92.81	98.00
R2 innen	0.120	0.0253	0.0495	0.0325	0.0196	0.0270
R2 mellom	0.0653	0.0209	0.0149	0.0754	0.0661	0.0192
R2 samlet	0.0539	0.0230	0.0242	0.0539	0.0391	0.0239

t-statistikk i parenteser p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01

Figur 11-1 Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i kommunal sektor, sektorer



Kilde: KS

12. Vedlegg 3 – Liste over informanter

I Tabell 12-1 gir vi en oversikt over informantene vi har intervjuet som en del av vår informasjonsinnhentingsprosess. Vi har gjennomført totalt 19 intervjuer med 20 personer.

I utvelgelsen av intervjuobjekter har vi vektlagt å fremskaffe et bredt og nyansert informasjonsgrunnlag, og har derfor søkt å intervju individer med ulike roller og posisjoner i programmet og programorganisasjonen. Derfor er sekretariatet, kompetansemiljøene, ressursgruppen, nettverksledere og kontaktpersoner fra kommunene representert blant informantene.

Blant kommunene ble det gjennomført en omfattende spørreundersøkelse rettet mot prosjektledere. I tillegg ønsket vi å innhente tilleggsinformasjon, i første rekke fra ordførere, for å sikre et nyansert informasjonsgrunnlag fra kommunene. Vi har søkt å intervju rådmenn innen alle programtemaer og valgte ut både kommuner som var fornøyd med programdeltagelsen og signaliserte at de var mindre fornøyd gjennom spørreundersøkelsen. Der vi ikke kom i kontakt med rådmannen, intervjuet vi isteden en annen representant fra kommunen.

Tabell 12-1 Oversikt over informanter

Navn	Rolle	Organisasjonell tilhørighet
Ina Ruud og Karin Dokken Austvik	Sekretariatet	KMD
Anne Inga Hilsen	Kompetansemiljø	Fafo
Leif Moland	Kompetansemiljø	Fafo
Kjell Værnor	Kompetansemiljø	Agenda Kaupang
Anne Grimsrud	Ressursgruppa	Fagforbundet
Bjørn Pettersen	Ressursgruppa	Fagforbundet
Kristen Dalby	Ressursgruppa	Fagforbundet
Nina Monsen	Ressursgruppa	Fagforbundet
Asbjørn Stavem	Nettverksleder	Pensjonist
Geir Johan Hansen	Nettverksleder	KS
Gustav Weiberg-Aurdal	Nettverksleder	Inocco (tidligere i KS)
Marit Tovsen	Nettverksleder	KS
Dorrit Svenning	Nettverksleder	KS
Erland Beberg	Prosjektleder	Porsgrunn kommune
Bente Hedum	Rådmann	Moss kommune
Dagfinn Skjølsvold	Rådmann	Oppdal kommune
Arne Svendsen	Rådmann	Os kommune (Østerdalen)
Olve Molvik	Direktor Personal og administrasjon	Stavanger kommune
Brit Nilsson Edland	Rådmann	Time Kommune

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Dronning Mauds Gate 10
0250 Oslo

Postadresse:
Postboks 1540 Vika
0117 Oslo

