

Ståle Opedal og Inger Marie Stigen

Fra innvortes til utvortes bruk

Sluttrapport fra evaluering av Kommunal- og regionaldepartementets Stifinnerprogram

Rapport IRIS-2007/050

Samarbeidsrapport mellom International Research Institute in Stavanger (IRIS) og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)

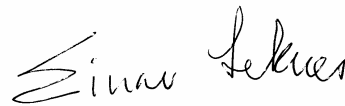
Prosjektnummer: 7252119
Prosjektets tittel: Evaluering av Stifinnerprogrammet
Oppdragsgiver: Kommunal- og regionaldepartementet

ISBN: 978-82-490-0518-5
Gradering: Åpen

Stavanger, 13.04.2007



13.04.2007



13.04.2007

Ståle Opedal Prosjektleder	Sign.dato	Einar Leknes Kvalitetssikrer	Sign.dato
-------------------------------	-----------	---------------------------------	-----------



13.04.2007

Gottfried Heinzerling
Senterleder
Samfunns- og næringsutvikling

Sign.dato

Forord

Stifinnerprogrammet er evaluert av International Research Institute in Stavanger (IRIS) og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Programmet er et statlig forsøksprogram i regi av Kommunalavdelingen hvor siktemålet har vært å prøve ut en mer helhetlig tilnærming i lokalt omstillings- og utviklingsarbeid. Åtte deltakerkommuner forpliktet seg til å innta en helhetlig tilnærming i omstillingsarbeidet for å bedre kommunenes prestasjoner.

Den foreliggende sluttrapporten er en sammenfattende presentasjon av evalueringen. Den er skrevet av Inger Marie Stigen (NIBR) og Ståle Opedal (IRIS) med sistnevnte som prosjektleder. Gro Sandkjær Hanssen (NIBR) og Ann Karin Tennås Holmen (IRIS) har begge deltatt i evalueringen og levert verdifulle bidrag til denne.

Målgruppen for rapporten er foruten deltakerne i Stifinnerprogrammet, interesserte i kommune-Norge. Gir lesningen mersmak, kan den interesserte leser finne ut mer om Stifinneren i flere andre rapporter. En "nåsituasjonsbeskrivelse" ble laget i 2004 for å kartlegge status ved oppstarten av programmet (jf. Hanssen m.fl. 2004). En midtveisevaluering ble laget i 2005 for å finne ut om programmet var på rett veg (Hanssen m.fl. 2005). I tillegg til den foreliggende sluttrapporten er det laget en dokumentasjonsrapport fra arbeidet i de åtte kommunene (Hanssen m.fl. 2007). KRD har dessuten sørget for at det er gitt ut en bok om Stifinnerprogrammet (Holm 2006) og både KRD og de åtte kommunene har rapporter og annen informasjon.

Et forsøksarbeid er en blanding av planlagt handling og utprøving av det uprøvde. Forutsigbarhet er godt blandet med det uforutsigbare. Det blir en arena for gjennomføring av vedtatte prosjekter, utklekking av nye ideer, erfaringsutveksling og ny erkjennelse. Det kan like gjerne ende i grøfta som å bli en suksesshistorie. Opp- og nedturer, god diskusjon og utklekking av nye ideer har skapt en dynamikk som etter hvert har gitt Stifinnerprogrammet en mer helhetlig ramme.

For oss som evaluører har det vært en særdeles spennende reise å følge dette programmet. Vi vil takke KRD og prosjektlederen Toril Lahnstein for et godt og givende samarbeid. Vi vil også takke alle de hyggelige folkene vi har møtt i de åtte stifinnerkommunene. Alle har gladelig delt sine erfaringer med oss når vi har besøkt kommunene, vært på fellessamlinger eller bedt folk om å fylle ut spørreskjemaer.

Når denne rapporten leses vil stifinnerkommunene ha kommet lenger i sitt utviklingsarbeid. Det slutter ikke med Stifinnerprogrammet. Jakten på de gode løsninger fortsetter. Men i en evaluering må det til slutt naturligvis settes en strek.

Stavanger, april 2007

Ståle Opedal,
prosjektleder

Innhold

FORORD	2
INNHold	3
SAMMENDRAG	5
1 EVALUERING AV STIFINNERPROGRAMMET	12
1.1 Innledning.....	12
1.2 Bakgrunn - hvorfor et Stifinnerprogram?.....	12
1.3 Stifinnerprogrammets målsetting	14
1.4 Designet av Stifinnerprogrammet som forsøk	16
1.5 Stifinnerkommunene	18
1.6 Evalueringsmodell og datakilder.....	20
1.7 Sluttrapportens oppbygging	23
2. STIFINNERKOMMUNENE – I FRONT PÅ EGNE VEIER? EN TEORETISK ANALYSERAMME	24
2.1 Innledning.....	24
2.2 Store moderniseringsambisjoner – tvetydig moderniseringsbegrep	24
2.3 Helhetlig omstilling – innovasjon i praksis?	25
2.4 Mulige stivalg: government, marked eller governance? ... Eller litt av hvert?.....	28
2.4.1. Hvordan komme fra ”alfa” til ”omega” i omstillingsarbeidet?.....	28
2.4.2. Government-stien	30
2.4.3. Markeds-/ NPM-stien.....	31
2.4.4. Governance-/ nettverksstien.....	32
2.4.5. Mulige stivalg oppsummert.....	33
2.5. Mulige utfall i Stifinnerprogrammet: Tradisjonister, modernister, vardebyggere eller pionerer?	35
3. EN VELLYKKET PROSESS?	37
3.1. Innledning	37
3.2. Stifinnerprogrammets forsøksdesign: tiltak og læringsarenaer	37
3.3. Har KRDs rolle i Stifinnerprogrammet vært vellykket?	38
3.4 Vellykket læring på tvers av kommunene?	41
3.5. God forankring og læring internt i kommunene?	43
3.6. Oppsummering	49

4. STIFINNERPROGRAMMETS BETYDNING FOR KOMMUNENES ROLLER	51
4.1 Innledning.....	51
4.2 Har Stifinnerprogrammet vitalisert lokaldemokratiet?	52
4.3 Har stifinnerne blitt bedre myndighetsutøvere?	56
4.4 Har stifinnerne blitt bedre tjenesteytere?	67
4.5 Er samfunnsutviklerrollen blitt vitalisert?.....	77
4.6. Oppsummering	91
5. ET HELHETLIG OG INNOVATIVT FORSØKSPROGRAM?	94
5.1 Innledning.....	94
5.2 Helhet og innovasjon – hånd i hånd?	94
5.3 Hvorfor vellykket?	102
5.4 Vellykket, men ikke helt uten utfordringer	104
5.5 Oppsummerende drøfting: Fra innvortes til utvortes styringsperspektiv – en viktig betingelse for helhetlig omstilling?.....	105
LITTERATUR	109
Vedlegg 1: Kommuneundersøkelsen 2006.....	114
Vedlegg 2: Intervjuguide 2006	123
Vedlegg 3: Næringslivsundersøkelsen 2006	128
Vedlegg 4: Foreningsundersøkelsen 2006.....	133

Sammendrag

Bakgrunn

”Stifinnerprogrammet – modernisering for velferd” har vært et omfattende statlig forsøksprosjekt i regi av Kommunalavdelingen i KRD i tidsrommet 2004-2006. Det overordnede målet med Stifinnerprogrammet har vært å prøve ut om en mer *helhetlig tilnærming* i utviklings- og omstillingsarbeid bedre vil sette kommunene i stand til å se ulike virkemidler i sammenheng. Åtte kommuner ble høsten 2003 valgt til å delta i forsøket etter en generell invitasjon til alle norske kommuner. De åtte som ble valgt ut var Vadsø, Molde, Tingvoll, Herøy (i Møre og Romsdal), Sogndal, Bømlo, Porsgrunn og Bydel Alna i Oslo kommune. Det grunnleggende kriteriet for å få delta i programmet har vært at kommunene forpliktet seg til å innta en helhetlig tilnærming i omstillingsarbeidet for på den måten å oppnå effekter i form av større effektivitet, bedre kvalitet og mer bruker-/ innbyggerorientering i kommunen.

Evalueringen er gjennomført som en kombinert *følge- og resultatevaluering* som startet opp sommeren 2004 og ble avsluttet vinteren 2007. Det har gitt oss en mulighet til å følge utviklingen i programmet på nært hold. Vi har fått innsikt i de stivalg som er gjort, hva slags erkjennelser som er vunnet og hvordan ”klimaet” har skiftet underveis. Både forsøksprosessens skapende dynamikk i forhold til idèutvikling og ny erkjennelse og programmets iverksetting og effekter er viet oppmerksomhet i evalueringen.

Tre *evalueringsspørsmål* står sentralt i rapporten: 1) Har samarbeidet mellom deltakerne lagt til rette for læring og nytenking (jf. kapittel 3)? 2) Er kommunenes roller som myndighetsutøver, tjenesteyter, samfunnsutvikler og demokratisk arena blitt vitalisert som en følge av Stifinnerprogrammet (jf. kapittel 4)? Og 3) Har omstillingsarbeidet blitt gjennomført på en helhetlig og nyskapende måte (jf. kapittel 5). I kapittel 1 og 2 har vi beskrevet bakgrunnen for Stifinnerprogrammet, det omfattende datamaterialet som ligger til grunn for evalueringen og evalueringens teoretiske forankring. Teoretisk tar vi utgangspunkt i begrepene ”government”, New Public Management og ”governance”.

Evalueringen er en etterprøving av Stifinnerprogrammets *handlingslogikk*. Programmet bygger på en forventning om at det formelle designet av forsøket, dets ressurser og samarbeidet deltakerne i mellom, vil legge til rette for mer helhetlig og innovativ omstilling til beste for innbyggerne og lokalsamfunn. Kravet er at det lokale omstillingsarbeidet endrer karakter fra å være fragmentert og tilfeldig til å bli mer helhetlig og gjennomtenkt. Programmet bygger også på en forhåpning om å bidra med nyskapende og innovative ideer og utviklingsgrep som andre kommuner kan lære av.

Stifinnerprogrammet som statlig forsøksprogram

Stifinnerprogrammet var ment å virke gjennom kommunene, noe som også har vist seg i praksis. Det har vært et *desentralisert forsøksprogram* hvor stifinnerkommunene har hatt stor frihet fra statlig styring. Mange stivalg var allerede gjort i kommunene da programmet startet opp. Derfor er det mer riktig å omtale Stifinnerprogrammet som åtte lokale program enn ett statlig program.

Stifinnerprogrammet har likevel vært basert på et nært samarbeid mellom KRD og stifinnerkommunene. Likeverdig partnerskap mellom staten og kommunene er mer dekkende enn et oven-fra-og-ned stat-kommuneforhold. KRD har lagt betydelige ressurser inn i programmet i form av penger, prosjektledelse, besøk i kommunene, arrangering av fellessamlinger og studieturer, felles web-portal, evaluering og et eget bokprosjekt om programmet. I stifinnerkommunene har egne prosjektorganisasjoner hatt ansvar for mer enn 70 ulike prosjekter. En lang rekke personer i den politiske ledelsen, i rådmannsledelsen, blant virksomhetslederne og de tillitsvalgte har vært engasjert i det lokale arbeidet med å utvikle og gjennomføre stifinnerprosjekter.

Selv om stifinnerkommunene har hatt stor frihet, er heller ikke Stifinnerprogrammet preget av ”alenegang” fra åtte kommuner som har gått i hver sin retning. Fellesprosjekter, fellessamlinger og prosjektledergruppen (sentral og lokale prosjektledere) har vært viktige for å holde Stifinnerprogrammet sammen. KvalitetsLosen, utvikling av Servicestrategier, Balansert målstyring, og tiltak i forbindelse med Samfunnsutviklerrollen har vært prosjekter som har samlet tråder fra både store og små enkeltprosjekter.

Kommunal- og regionaldepartementets rolle i Stifinnerprogrammet

KRDs rolle i Stifinnerprogrammet har vært flerfoldig. Stifinnerkommunene har fått frihet fra statlig styring, men det har ikke vært rom for anarki. Kommunene har fått statlig drahjelp i sitt lokale omstillingsarbeid, men KRD har også påsett at kommunene har levert. Motiverende selvledelse i det ene øyeblikket er i det neste kombinert med til tider tøffe krav fra statens side for å få kommunene til å følge opp og levere. Det er gitt rom for ”kreativt kaos”, men uten å overse behovet for ”kaospiloter”. Denne balansekunsten er det ikke så mange forunt å beherske. KRD og den sentrale prosjektlederen synes imidlertid å ha lykkes denne gang. Det er gitt faglig veiledning fra KRDs side, fellesarrangementer er gjennomført på en kompetent måte og departementet har bidratt til å sikre oppfølging og framdrift i det lokale prosjektarbeidet. Staten har fått prøvd seg både som nettverksdriver og faglig rådgiver i tillegg til rollene som katalysator (initiativtaker til programmet) og tilrettelegger av fellesaktiviteter. Gjennom nærhet og deltakelse i det lokale omstillingsarbeidet har det tilført departementet læring og erfaringer i langt større grad enn om departementet hadde stått mer på sidelinjen.

Fra læringsarena til effekter på kultur og samarbeid internt i kommunene

Skapt en mer endringsorientert kultur. Svært mange av informantene i stifinnerkommunene er opptatt av den effekt Stifinnerprogrammet har hatt på holdningene til omstilling blant politikere og ansatte. Mange peker på at det er skapt en mer endringsvillig kultur og at omstilling aksepteres i større grad nå enn før Stifinnerprogrammet. Det er forskjeller mellom kommunene, men svært mange er opptatt av denne siden ved programmet. Både kompetansen i omstilling (evnen) og kulturen (viljen) synes å være endret.

Bedre samarbeid internt i kommunene. Stifinnerprogrammets effekt kan også gjenfinnes på handlingsplanet. Et viktig resultat er den ”smitteeffekt” som selve arbeidsformen i programmet har hatt på samarbeidet internt i kommunene. Dialogkafeer, bruk av historiefortellinger, workshops og prosjektarbeid synes å ha påvirket samarbeidsrelasjonene i kommunene positivt. Arbeidsformen i programmet har på mange vis utfordret den klassiske hierarkiske linjeledelsen i kommunene. Det har ikke nødvendigvis vært formell posisjon og status som har styrt engasjementet til den enkelte på fellessamlinger og lignende. Arbeidsformen har vært preget av flat struktur, dialog og stor grad av likeverdighet mellom partene. I dette tilfellet er det skapt en arena hvor politikere, administrative ledere og tillitsvalgte i fellesskap har diskutert retning for kommunen (for eksempel i visjonsarbeidet) og hva som trengs av utviklingstiltak for å komme dit. Denne måten å jobbe på ser særlig ut til å ha påvirket dialogen mellom politikerne og toppadministrasjonen til det bedre. Det er skapt arenaer for dialog og samarbeid som mange har savnet i mer ”moderne” styringsmodeller, inspirert av New Public Management. Det er lagt mer vekt på en kommunikativ modell for samhandling mellom politikk og administrasjon enn på å markere skiller og rydding av banehalvdeler. Dette har gitt samhørighet og eierskap til programmet.

Er kommunenes roller vitalisert?

Stifinnerprogrammets helhetsperspektiv bygger på den demokratiske styringskjeden. Både politikens inntaksside, lokaldemokratiet, den interne myndighetsrollen og politikens uttaksside - tjenesteytingen og lokalsamfunnsutvikling – skal inngå i et helhetlig omstillingsperspektiv. Stifinnerprogrammet bygger på en antagelse om at utviklingsarbeidet i kommunene er for oppstykket og tilfeldig. Det ene tiltaket kan slå det andre i hjel. Forsøk på å piffe opp lokaldemokratiet kan i neste omgang bli slått overende av administrativ fristilling og maktforskyvning i favør av tjenestestedene.

Stifinnerkommunene har gjennomført prosjekter som berører alle de kommunale rollene og forholdet mellom dem. Minst vekt er lagt på å utvikle nyskapende demokratitiltak i forhold til *den klassiske demokratirollen*, for eksempel tiltak for å stimulere til økt valgdeltakelse. De demokratitiltakene som er gjennomført har i større grad vært såkalte deltakerdemokratiske tiltak, for eksempel tiltak for å bedre dialogen med innbyggerne, næringsliv og frivillighet. Det er også gjennomført tiltak for å skape åpenhet og et informert forhold mellom kommune og lokalsamfunn.

Omstillingsarbeidet i forhold til *myndighetsrollen* har vært påvirket av utflatingen og ”nettverkifiseringen” i kommunene. Det har dreid seg om å finne nye styringsformer som passer til en mer utflatet, myndiggjort og selvregulerende organisasjon. Det har krevd andre, mer indirekte og tillitsbaserte former for styring. Utvikling av en organisasjonskultur som samler seg om felles visjoner for kommunen har vært en angrepsmåte. En annen har vært bedre tilrettelegging av styringsinformasjon for å sikre en mest mulig kunnskapsbasert og informert ledelse av kommunene. De av kommunene som mest aktivt har jobbet med økonomistyring og effektivisering har til en viss grad fått uttelling i form av bedre økonomiske resultat, lavere administrative kostnader og god tilpasning av tjenester og behov i pleie og omsorg.

Tjenesteyterrollen har hatt en viktig plass i Stifinnerprogrammet. Bedre service, sterkere brukerorientering og bedre kvalitet på tjenestene har vært viktige stikkord for mange av prosjektene. Over 70 prosent i stifinnerkommunene mener at Stifinnerprogrammet har styrket brukerorienteringen i kommunen/ bydelen. To tredjedeler mener kvaliteten på tjenestene er blitt bedre og at Stifinnerprogrammet har gjort kommunen/ bydelen til en bedre tjenesteyter. Det må imidlertid legges til at verken næringsliv eller frivillige organisasjoner gir stifinnerkommunene noen høy skår som tjenesteytere og velferdsprodusenter. Heller ikke tilgjengelige brukerundersøkelser på pleie og omsorgsfeltet faller entydig i favør av stifinnerkommunene.

Stifinnerprogrammet har satt fokus på *samfunnsutviklerrollen*, særlig i siste halvdel av programmet. Mer oppmerksomhet om samfunnsutvikling faller i tid sammen med endrede oppfatninger av styring. Den klassiske "government-kommunen" antas i økende grad å bli supplert med "governance" og ulike former for interne og eksterne nettverk. Denne "nettverkifiseringen" har Stifinnerprogrammet tatt tak i. Samfunnsutviklerrollen er drøftet og ulike prosjekter er utviklet for å bygge bedre samarbeid med andre kommuner, næringslivet og foreningslivet. Kommuneundersøkelsen i 2006 viser at over to tredjedeler av de spurte mener at Stifinnerprogrammet har styrket kommunens/bydelens rolle som samfunnsutvikler.

Et innovativt forsøksprogram?

Stifinnerprogrammet kan betraktes som innovativt på flere nivåer. "Oppskrifter" på helhetlig omstilling vil innebære en *begrepsmessig innovasjon* som samler omstillingsaktivitetene i kommunene i en lokal reform- eller forvaltningspolitikk. Staten har som kjent sin generelle fornyelses-/moderniseringspolitikk. Det samme har sektordepartementene. Stifinnerprogrammet har lagt til rette for utvikling av en mer *helhetlig reformpolitikk* i kommunene. Flere av stifinnerkommunene har laget en struktur og en ramme for sitt omstillingsarbeid som ligger nær opp til en definisjon av en lokal reformpolitikk. *Stien er ikke helt gått opp, men det er gjennom Stifinnerprogrammet tatt viktige steg i en slik retning.*

Innslaget av *systeminnovasjon* og *administrativ innovasjon* synes for sin del å være størst i forhold til arbeidet med samfunnsutviklerrollen. Bygging av nye relasjoner til frivillige organisasjoner og næringsliv borger for nye samarbeidsmodeller og styring fra kommunenes side mer i tråd med "governanceideene". Nettverk og likeverdighet mellom partene skaper rammer om de saker som kommune og lokalsamfunn blir enige om å jobbe med. Foreløpig er det etablering av formelle møteplasser, samarbeidsforum og partnerskapsavtaler som har preget denne formen for systeminnovasjon.

For øvrig dreier flesteparten av prosjektene i Stifinnerprogrammet seg om å forbedre *eksisterende tjenester og prosesser*. Brukes KvalitetsLosen på en aktiv måte kan det bety bedre tjenester etter hvert. Overgang fra manuelle til flere elektroniske tjenester kan bety at prosessen endres og tjenesten blir lettere tilgjengelig for publikum. En utvidet styringsdialog, for eksempel ved å inkludere brukerråd, næringsliv og frivillige organisasjoner, kan bety et mer informert styringssystem, mao. en prosessforbedring. Det er utvist stor kreativitet i jakten på ennå bedre løsninger i kommunene.

Potensialet for læring

Fra innvortes til utvortes styringsperspektiv – en betingelse for helhetlig omstilling?

I den første tiden av Stifinnerprogrammet var det mest oppmerksomhet om omstillingstiltak av mer innvortes karakter. Det var ikke samfunnsutvikling, brukerdialog og deltakerdemokrati som stod mest i fokus. Det var i stedet ”rådhusfunksjonene” – den kommunale organisasjonens indre liv, dens struktur, dens styringssystem og dens organisatoriske ”inneklime” som fikk mest oppmerksomhet.

En sentral konklusjon i evalueringen er at Stifinnerprogrammet over tid har maktet å vri perspektivet ut forbi rådhusets vegger. Den økende nettverksbyggingen i forhold til lokalsamfunnet viser seg igjen på tre måter: Utvikling av dialogen med brukerne som et viktig element i tjenesteyterrollen, bruk av deltakerdemokratiske tiltak for å bedre samhandlingen med innbyggere og lokalsamfunn og etablering av mer samarbeid med andre kommuner, næringsliv og frivillighet for å ivareta samfunnsutviklerrollen. Stifinnerne har tatt initiativ som kan gi dem en viktig rolle i utviklingen av ”nettverkskommunen” eller det som er kalt ”relasjonskommunen”.

Utviklingen fra et mer innvortes fokus på omstilling til et mer utvortes perspektiv har gitt omstillingsarbeidet et mer *helhetlig preg*. Det er ikke bare forholdet mellom de kommunale rollene og den klassiske demokratiske styringskjeden som har fått oppmerksomhet. Utviklingen av de ulike rollene har etter hvert fått et tydeligere blikk utover – mot brukerne/ innbyggerne, frivillighet, næringsliv og andre kommuner.

Oppsummert vil vi derfor hevde at det er grunnlag for å si at prosjektene og organiseringen av Stifinnerprogrammet over tid har bidratt til å bygge broer mellom kommunenes roller slik ambisjonen var i programmet. Kanskje har Stifinnerprogrammet, gjennom å være på ”høyde med tiden” eller kanskje endog ”ei båtlengd føre”, vist vei i forhold til helhetlig kommunal omstilling!

En vellykket læringsarena for deltakerkommunene?

En sentral konklusjon er at Stifinnerprogrammet på en vellykket måte har fungert som en *lærings- og innovasjonsarena* for de som har deltatt. Både på fellessamlinger og i samarbeid kommunene i mellom, har utveksling av erfaringer og lufting av nye ideer stått sentralt. Mange av de betingelser som kreves for å skape innovasjon i det offentlige har slik vært til stede i Stifinnerprogrammet. Prosessen har vært desentralisert og preget av åpenhet. Det har også over tid blitt skapt et bedre organisasjonsklima i Stifinnerprogrammet som har oppmuntret til innovasjon. Det har også vært viktig at ledelsen av stifinnerarbeidet, både i KRD og lokalt, har gitt rom for prøving og feiling. I privat sektor er det gjerne konkurranse mellom bedriftene som er motoren i innovasjonsarbeid. I Stifinnerprogrammet har motoren vært velfungerende samarbeid. Det har vært samarbeid og ikke konkurranse mellom kommunene som har drevet forsøksprogrammet framover. Stifinnerprogrammet har tatt utgangspunkt i de prosjekter

en kunne enes om og unngått de mest kontroversielle omstillingstiltakene (for eksempel konkurranseutsetting, radikale brukervalgmodeller og kommunesammenslåinger).

Det at forsøksprogrammet har vært treårig har også gitt *tid* for refleksjon og erkjennelse. Det er ikke bygd på en illusjon om at ny erkjennelse vinnes den første dagen. Å påvirke holdninger til utvikling og endring tar tid. Programmet har også hatt et tidsperspektiv langt nok til at folk har våget å vise ansikt.

En vellykket læringsarena for Kommunal- og regionaldepartementet?

KRD har gjennom Stifinnerprogrammet fått erfart utfordringene med lokal ”vegg-til-vegg” omstilling. Dette har vært det nye i dette statlige forsøket, ikke at det har vært benyttet så mange radikale virkemidler i omstillingsarbeidet.

KRD har fått mye anerkjennelse fra Stifinnerkommunene for sitt engasjement i Stifinnerprogrammet. Programmet har vist viktigheten av et partnerskap mellom stat og kommune i forsøksarbeid. Det har også vist hvor viktig det er at departementet er synlig og holder trykket oppe fra start til mål. Departementet har, i motsetning til det som ofte har vært tilfelle tidligere, fått prøvd seg i en lang rekke roller i omstillingsarbeidet.

Ressursene i forsøksprogrammet har ikke vært spredt tynt utover Kommune-Norge, noe som åpenbart har vært en fordel denne gangen. Samtidig er det et tankekors at programmet har bidratt til å privilegere de få utvalgte, mens de mange er blitt utelatt. Det betinger innsats for å spre erfaringene.

Forsøksdesignet i Stifinnerprogrammet kan langt på vei sies å ha vært vellykket, men det har antakelig også vært ganske personavhengig. For å unngå at programmer blir for personavhengige bør ”driftsorganisasjonen” i KRD i framtiden sannsynligvis trekkes ennå sterkere med enn det som har vært tilfellet i Stifinnerprogrammet.

Et vellykket forsøksprogram, men likevel ikke helt uten utfordringer

I kommuneundersøkelsen høsten 2006 mente nesten 80 prosent av de spurte at Stifinnerprogrammet alt i alt hadde vært svært eller nokså vellykket. Kun 7 prosent av de spurte mente at programmet hadde vært mislykket. 15 prosent sa de ikke visste. Det har vært en klar økning i prosentandelen som mener at programmet har vært vellykket fra en tilsvarende måling midtveis i programperioden – våren 2005. Stifinnerprogrammet har gjennomlevd en dynamikk underveis som har gitt programmet et positivt løft. Denne dynamikken har også evaluatorene observert gjennom følgeevalueringen. Uten å ha fulgt programmet over tid, gjennom følgeevalueringen, kunne evaluatorenes konklusjon meget vel ha blitt annerledes. Observasjonene av prosessen og utviklingen i prosjektarbeidet viser at programmet over tid har utviklet seg til et mer helhetlig program enn det en så konturene av ved programmets oppstart.

Men selv om Stifinnerprogrammet på mange måter framstår som vellykket, har det ikke vært uten utfordringer og uutnyttede muligheter. For de som er interessert i å høste lærdom av Stifinnerprogrammet for egen omstilling, hører også utfordringene med. Avslutningsvis vil vi peke på noen av disse.

- *Vellykket ja, men har det vært dristig?* Stifinnerprogrammet har stort sett vært preget av en konsensussøkende arbeidsform. Dette har sannsynligvis bidratt til en god stemning i programmet både faglig og sosialt, men det kan også ha medført at de mest konfliktfylte og kontroversielle omstillingstiltakene ikke er blitt tatt i bruk. Å finne nye stier i ulendt terreng krever stort mot, også mot til å ta krangler om veivalg og retning. Kanskje burde programmet strekt seg litt mer.
- *Har kommunene evnet å få fram entreprenørtypene?* Dristighet i utviklingsarbeid har også med kommunenes vilje og evne til å finne fram til ”oppfinnertypene” (innovations heroes) i organisasjonen. Dette er ikke noen formell rolle, men noen er ofte bedre i utvikling enn andre. Vi er ikke helt overbevist om kommunene har lett godt nok i egne rekker for å finne fram til de mest kreative idemakerne. Prosjektorganisasjonene har i mange tilfeller blitt befolket ut fra de formelle posisjonene til folk i kommunene, ikke nødvendigvis i forhold til hvilken kompetanse de har til å finne på spennende ting.
- *Stikker Stifinnerprogrammet dypt nok?* Prosessen i Stifinnerprogrammet har mange positive sider som har vært viktige for programmets resultater. Samtidig viser observasjonene i denne rapporten at mange på ”gulvet” har etterspurt bedre informasjon og sterkere medvirkning fra den ”menige” ansatte. Det kan naturligvis stilles et spørsmål ved om det skal settes inn mye ressurser for å forankre et utviklingsarbeid i hele organisasjonen. Men det er visse tegn til at det burde vært gjort et ennå bedre ”fotarbeid” i noen av kommunene for å forankre stifinneren bedre – både i forhold til menige politikere og de ansatte.
- *Ble det for lite fokus på den klassiske demokratirollen?* Prosjektene og debatten i Stifinnerprogrammet har tatt for seg alle de kommunale rollene, men det er som nevnt lagt minst vekt på den klassiske demokratirollen. For eksempel er det få prosjekter som har hatt til hensikt å stimulere valgdeltakelsen i kommunene. I noe større grad er det lagt vekt på deltakerdemokratiske tiltak, men nokså få av dem er *direkte adressert* for å vitalisere denne delen av rollen. Politikens inntaksside har dermed ikke fått samme oppmerksomhet som myndighetsrollen og rollene på politikens uttaksside, tjenesteyter- og samfunnsutviklerrollen.
- *Iverksetting uten effekt?* En del av de vel 70 prosjektene i Stifinnerprogrammet er blitt avsluttet med programmets formelle avslutning. Andre vil det bli jobbet videre med i kommunene. De ”harddata” vi har brukt for å vise substansielle effekter av programmet viser relativt moderate utslag. Noe kan skyldes at målindikatorerne er lite treffsikre i forhold til programmets prosjekter. En annen mulighet er at de vil vise seg en gang i framtiden. En tredje mulighet er at spranget fra prosjekt til iverksetting i linjen ikke har vært helt vellykket. Kunne det vært gjort mer for å få til en smidig og dokumenterbar overgang fra prosjektaktivitetene til iverksetting og dermed bedre resultat?

1 Evaluering av Stifinnerprogrammet

1.1 Innledning

Stifinnerprogrammet er et statlig forsøksprogram som ble initiert av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) i 2003 og ble avsluttet i 2006. Forsøket har vært forankret i Kommunalavdelingen og har foruten KRD, bestått av åtte deltakerkommuner. De deltakende kommunene har vært Vadsø i Finnmark, Tingvoll, Herøy og Molde i Møre og Romsdal, Sogndal i Sogn og Fjordane, Bømlo i Hordaland, Porsgrunn i Telemark og Bydel Alna i Oslo kommune.

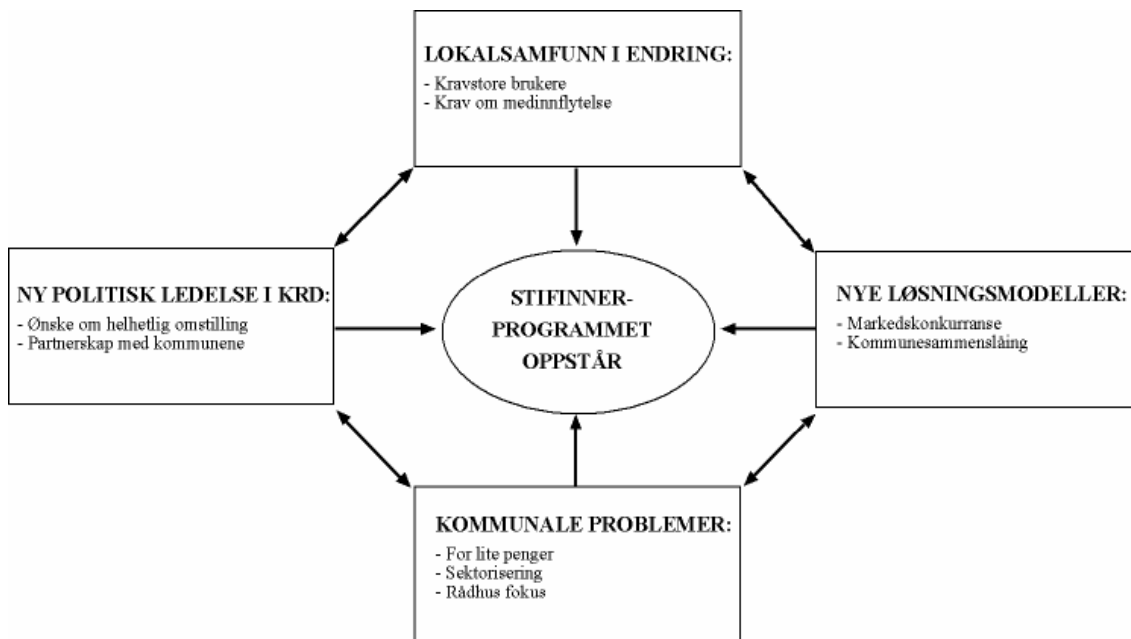
Det overordnede målet med Stifinnerprogrammet har vært å prøve ut om en mer *helhetlig tilnærming* i utviklings- og omstillingsarbeid bedre vil sette kommunene i stand til å se ulike virkemidler i sammenheng. På den måten kan kommunenes roller som myndighetsutøver, tjenesteproducent, samfunnsutvikler og demokratisk arena utvikles på en mer koordinert og sammenhengende måte. Dermed kan effekter oppnås i form av større effektivitet, bedre kvalitet og økt innbygger-/ brukerorientering.

Evalueringen er gjennomført som en kombinert *følge- og resultatevaluering* som startet opp sommeren 2004 og ble avsluttet vinteren 2007. Vi har stilt fire spørsmål: Hva ville staten og kommunene med Stifinnerprogrammet? Hvordan har det utviklet seg underveis i programperioden? Hva er oppnådd i forhold til å vitalisere kommunenes ulike roller og dermed bedre kommunenes prestasjonsevne? Hva kan andre lære?

Et forsøks legitimitet må blant annet ses i lys av hvilken interesse det har for kommune-Norge i sin alminnelighet. Har programmet kommet opp med ideer, arbeidsformer og prosjekter som er innovative og nyskapende? Stifinnerprogrammet er bredt anlagt. Både enkeltprosjekter og ”pakkene” av prosjekter kan ha interesse for andre kommuner. Det fordelaktige med programmets bredde er at det tilbyr noe for enhver smak.

1.2 Bakgrunn - hvorfor et Stifinnerprogram?

Norske kommuner har i tiden etter kommuneloven, iverksatt i 1993, reorganisert seg som aldri før. Mange kommuner har de siste 15 årene drevet en nesten kontinuerlig justering og tilpasning av egen organisasjon. Brukerorientering, rydding i forholdet mellom politikk og administrasjon og tydeliggjøring av ulike lederroller, er fellesnevnerne for mye av reformarbeidet. Det kan derfor synes noe paradoksalt at det skulle være behov for et stort, statlig forsøksprogram som Stifinnerprogrammet. Det var på begynnelsen av 2000-tallet få tegn til mindre endringsiver i norske kommuner. Figuren nedenfor illustrerer noe av bakgrunnen for hvorfor det ble et Stifinnerprogram.



Figur 1.1. Faktorer som virket inn på initiativet til Stifinnerprogrammet.

Bondevik II regjeringen i 2001 og nytt politisk lederskap i KRD, satte modernisering av kommunene høyt oppe på den politiske dagsordenen. Et ”politisk vindu” åpnet seg med statsråd Erna Solberg og hennes statssekretær Morten Meyer¹. Stifinnerprogrammet ble et svar på et politisk ønske om en mer aktiv moderniseringspolitikk fra KRDs side. ”Vegg-til vegg” omstilling”, mer valgfrihet og konkurranse og et partnerskap mellom stat og kommuner skulle fjerne inntrykket av ”stykkevis-og-delt” omstilling, litt puslete lokale reformer og statlig sektorstyring av kommunene. Ved å gå i nærkontakt med lokalt omstillingsarbeid, skulle det også bli mer lærerikt for KRD.

Selv om initiativet til Stifinnerprogrammet i stor grad var rikspolitisk, må det også forstås i lys av utviklingen i kommune-Norge ved årtusenskiftet. Press på tjenestene i form av mer kravstore brukere, ønske om medinnflytelse på tjenestenes innhold, parallelt med nedgang i valgdeltakelsen, preget utviklingen i mange lokalsamfunn.

Økonomisk var situasjonen rundt årtusenskiftet preget av nedgang i kommunenes driftsresultater. Disse falt både i 2000, 2001 og 2002. I 2003 hadde om lag halvparten av norske kommuner negative driftsresultat. Effektivisering tvang seg fram som det viktigste virkemidlet for å lukke gapet mellom brukernes forventninger og kommunenes anstrengte ressursituasjon. Steiner ble snudd og snudd for å spare penger. Samtidig manglet mange kommuner tilgang på spesialisert arbeidskraft.

Internt i de kommunale rådhus ble det reorganisert for å temme ”dyre” sektorinteresser. 1980-årenes hovedutvalgsmodell ble nesten utradert til fordel for andre politiske

¹ I oktober 2003, kort tid før selve oppstarten av Stifinnerprogrammet, gikk Morten Meyer av, og ble etterfulgt av Frank Jenssen som statssekretær. Vel midtveis i Stifinnerprogrammet, ved stortingsvalget høsten 2005, gikk Erna Solberg av som statsråd og ble etterfulgt av Åslaug Haga fra Senterpartiet.

organisasjonsløsninger på tvers av de gamle sektorene. Mens 84 prosent av kommunene hadde hovedutvalgsmodellen i 1992, var denne andelen redusert til 13 prosent i 2000 og 3,5 prosent i 2004 (Vabo og Stigen 2000:38, Hovik og Stigen 2004:30). Den andelen av kommunene som organiserte politiske komiteer og utvalg på tvers av den sektoriserede hovedutvalgsmodellen, steg fra 16 prosent i 1992 til 85 prosent i 2000. Parallelt med hovedutvalgsmodellens fall ble mer myndighet delegert rådmannen.

Forsøket på å temme sektorinteressene ble imidlertid ikke fullbyrdet med hovedutvalgsmodellens fall. Også den administrative etatsmodellen ble satt under press. Flattere administrasjon og tonivå-modell ble svaret (Opedal og Stigen m.fl. 2003). De første kommunene i Norge innførte flat struktur eller to-nivå-modell tidlig på 1990-tallet (Trondheim, Strand og Rindal), mens den store reformbølgen først skyllet innover kommune-Norge etter årtusenskiftet. 10 prosent av landets kommuner rapporterte å ha innført tonivåmodell—helt eller delvis—i 2000, mot 29 prosent i 2002 og 41 prosent i 2004 (Hovik og Stigen 2004). Den kommunale tonivå-modellen preges av et mer oppsplittet tjenesteapparat, av økt fristilling av tjenestestedene og av utflating ved at de gamle etatene og etatslederne fjernes (Opedal og Stigen m.fl. 2003, Torsteinsen 2006).

For Stifinnerprogrammet betydde reorganiseringsiveren i kommunene at mye var gjort for å tegne organisasjonskartene på nytt. Struktur, bokser og piler var puslet sammen på en ny måte i det som kan kalles ”boksologiens” tidsalder i kommune-Norge. Langt mindre var gjort for å skape gode relasjoner mellom et modernisert rådhus og innbyggerne, lokale foreninger og lag og næringslivet. Det gjenstod også mye for å få til en effektiv styringsdialog og rolleforståelse mellom politikk og administrasjon. Til sist var fortsatt mye uprøvd i forhold til kvalitetsutvikling/servise, åpenhet, valgfrihet og konkurranse. Stifinnerprogrammet skulle bli et steg bort fra tradisjonell strukturtenkning og ”boksologi” til å tenke i nye styringsformer og samarbeidsløsninger.

Utviklingen fra å fokusere på interne strukturreformer i rådhuset til å fokusere sterkere på markedsløsninger og nettverksmodeller reflekterer internasjonale trender (Pollitt og Bouckaert 2004, Rhodes 1997, Sørensen og Torfing 2005). Den klassiske Weberianske ”government-kommunen” er ikke bare satt under press fra New Public Management (NPM), men også fra ideen om kommunen som del av lokale nettverk hvor både offentlige, halvoffentlige og private aktører inngår (governance). Ikke bare NPM, men også governance er blitt et viktig ”buzz-ord” for reform i kommunene. I kapittel 2 gis en teoretisk tilnærming til utviklingen fra government til governance og i kapittel 5 drøfter vi om og eventuelt hvordan Stifinnerkommunene har fokusert på nye styringsperspektiver i programmet.

1.3 Stifinnerprogrammets målsetting

Statsråd Erna Solberg formulerte målet med Stifinnerprogrammet på følgende måte på programmets oppstartskonferanse, Holmenkollen Park hotell, 2.desember 2003:

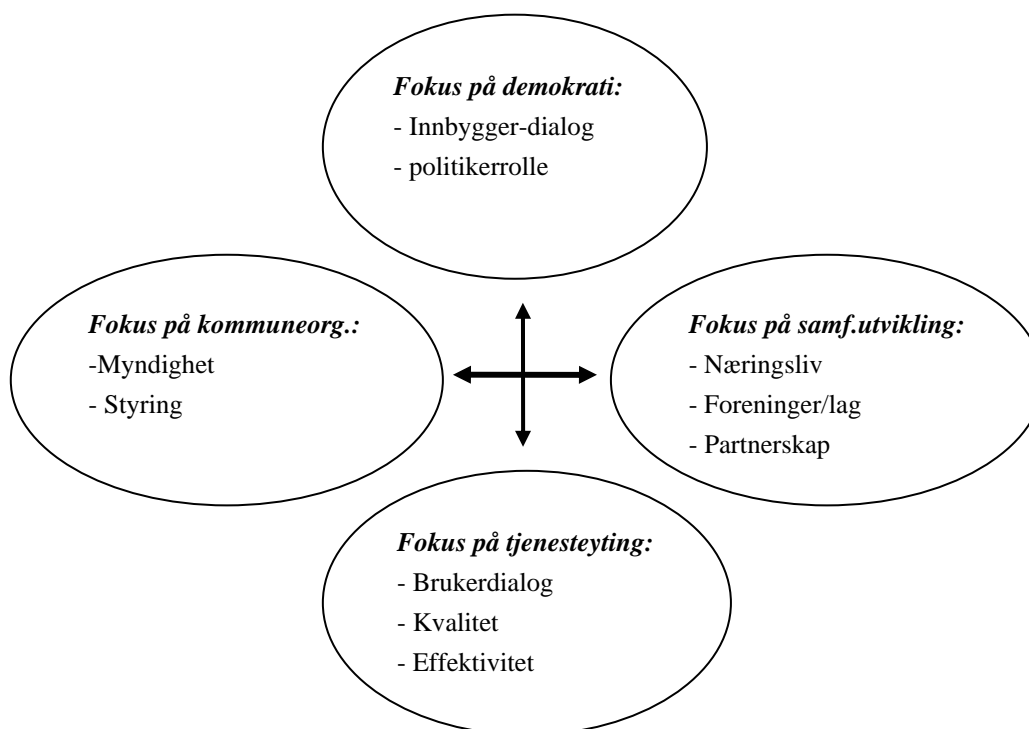
- Bidra til mer brukertilpassede og effektive tjenester med riktig kvalitet
- Styrke kommunenes lokaldemokratiske funksjon
- Programmet skal bygge opp under helhetlige omstillingsprosesser
- Modernisering for velferd.

I forbindelse med invitasjonen til kommunene om å søke om deltakelse i programmet, pekte departementet på seks aktuelle virkemiddelområder. Disse områdene reflekterte dels Bondevik II-regjeringens generelle moderniseringspolitikk og dels KRDs politikk for modernisering av kommune-Norge (jf. St.prp.nr.64, 2003-2004). For departementet var det viktig å få prøvd ut et bredt spekter av tiltak gjennom programmet:

- Utvikling av systemer for kvalitetsutvikling og kvalitetssikring av tjenesteproduksjonen
- Økonomistyring, kostnadskontroll og styringsinformasjon
- Bruk av konkurranse i ulike former, blant annet anbuds konkurranse, friere brukervalg og benchmarking/ målestokkonkurranse
- Økt brukermedvirkning og valgfrihet i tjenesteproduksjonen
- Nye former for organisering, samhandling og partnerskap – med andre kommuner, privat sektor, innbyggerne og frivillige organisasjoner
- Utvikling av lokaldemokrati og innbyggerdialog.

Det grunnleggende kriteriet for å velge ut de åtte stifinnerkommunene var at kommunene forpliktet seg til å innta en *helhetlig tilnærming* i omstillingsarbeidet. På den måten kan det oppnås effekter både i form av større effektivitet, bedre kvalitet og mer bruker-/innbyggerorientering. KRD har ønsket å få kunnskap om hvorvidt en helhetlig tilnærming i moderniseringsarbeidet bedre ville sette kommunene i stand til å se ulike virkemidler i sammenheng. Bare slik kan kommunenes roller som myndighetsutøver, tjenesteprodusent, samfunnsutvikler og lokaldemokrati, forenes.

De fire fokusområdene i Stifinnerprogrammet kan fremstilles på denne måten:



Figur 1.2. Fire fokusområder i Stifinnerprogrammet.

Stifinnerprogrammet tar utgangspunkt i at kommunene skal ivareta mange verdier. Ikke alle er like lette å forene. Den lokale, demokratiske skjønnsutøvelsen må for eksempel ikke komme på kant med norsk lov. Den lokale myndighetsutøvelsen skal ikke bare være demokratisk, den skal også være forankret i den norske rettsstat. Velger kommunene å ta et større lokalsamfunnsansvar betyr ikke det at de kan kutte ut de lovpålagte velferdstjenestene. Mange roller og hensyn må ivaretas og utvikles samtidig. Stifinnerprogrammets ambisjon har vært å ta et samlet grep om omstillingsarbeidet.

1.4 Designet av Stifinnerprogrammet som forsøk

Et statlig forsøksprogram som Stifinnerprogrammet har et formelt startpunkt og en endestasjon. Det formelle designet av forsøket avgjør hvor mye ressurser - penger, folk, organisasjon - som puttes inn i programmet, mens de faktiske aktivitetene avgjør om det kommer i mål.

Kommunal- og regionaldepartementet har lagt inn følgende ”ressurser” i programmet:

- Bidratt med ca. fem millioner kroner hvert av de tre årene i programperioden
- Prosjektleder på heltid i KRD, samt finansiert lokal prosjektledelse/ frikjøp
- Bidratt med kompetanse og rådgivning i forhold til kommuneøkonomi, juss, statlig samordning og organisering
- KRD har ved prosjektleder og utvalgte representanter fra KRD gjennomført to årlige besøk i hver av de åtte stifinnerkommunene pluss noen tilleggsbesøk, til sammen 57 besøk.
- KRD har arrangert til sammen åtte fellessamlinger for stifinnerkommunene. I tillegg er det gjennomført seks prosjektledersamlinger, noen også med deltakelse fra rådmennene i de åtte stifinnerkommunene
- KRD har arrangert studieturer til Nacka og Tierp kommuner i Sverige og Appeldoorn i Nederland. I tillegg har stifinnerkommunene fått informasjon om andre kommuner, blant annet Tønsberg (kvalitetsutvikling i pleie og omsorg), Askim (omorganisering og kostnadskutt) og Bærum (frivillighetspolitikk)
- Etablert nettstedet www.Stifinneren.no som et felles web-basert møtested for stifinnerkommunene og KRD. Del av www.kunnskapsnettverk.no.
- KRD har finansiert en kombinert følge- og resultatevaluering av Stifinnerprogrammet og en separat spørreundersøkelse rettet mot næringsliv og frivillig sektor i stifinnerkommunene. En bok med historiefortellinger fra Stifinnerprogrammet (Holm 2006) er utgitt som et bidrag i formidlingen fra programmet. For øvrig er stifinnerkommunene blitt tilført kunnskap fra akademia og forskning, blant annet gjennom innlegg på stifinnersamlinger.

Hvordan plasserer Stifinnerprogrammet seg sammenlignet med andre forsøk? I Norden har forsøket gjerne vært den klassiske måten å få til fornyelse på, delvis etter initiativ fra staten og delvis etter initiativ fra kommunene selv (Baldersheim 1993, Baldersheim og Rose 2000). Den første bølgen av forsøks- og fornyingsarbeid på 1980-tallet gjaldt forenkling av den mangslungne kommunale nemndstrukturen. Den andre bølgen av forsøk samme tiår hang sammen med de såkalte ”frikommuneforsøkene” som innebar fristilling fra nærmere spesifiserte lovkrav til kommunal organisering.

På slutten av 1980-årene initierte Kommunenes sentralforbund Pilotkommuneforsøkene for å prøve ut nye kommunale styringsmodeller (Hovik 1994, Vabo 1997). Et par år etter, i 1991, tok KRD initiativ til Program for kommunal fornyelse (Kleven og Hovik 1994)². Målet var å gjøre distriktskommuner mer attraktive som lokalsamfunn. I perioden 1998–2003 ble det såkalte Modellkommuneforsøket gjennomført etter initiativ av Norsk Kommuneforbund og støttet av KRD. Hensikten her var å bedre effektiviteten og kvaliteten i tjenesteytingen uten bruk av konkurranseutsetting (Skålnes m.fl. 2002).

På 2000-tallet har forsøksvirksomheten blant annet bestått i å prøve ut bestemte modeller og verktøy (for eksempel forsøk med enhetsfylke, forsøk med differensiert oppgavefordeling, balansert målstyring). Det har også omfattet utviklingsarbeid i store nettverk av kommuner slik som Effektiviseringsnettverkene i årene 2002-2005 (Askim m.fl. 2006). Kvalitetskommuneprosjektet 2007-2009 involverer også et større antall kommuner for å utvikle kvaliteten og effektiviteten i pleie og omsorg og oppvekst.

Sammenlignet med annet forsøks- og fornyingsarbeid har Stifinnerprogrammet følgende trekk (jfr. tabell 1.2.):

Tabell 1.2. Stifinnerprogrammet sammenlignet med annet forsøks- og utviklingsarbeid.

Særtrekk ved Stifinnerprogrammet:	Annet forsøks- og utviklingsarbeid:
<ul style="list-style-type: none"> - Stifinnerprogrammet er tematisk svært bredt anlagt. Det er lite som faller på utsiden av programmet - Stifinnerprogrammet er basert på et tett partnerskap mellom deltakerkommunene og staten - Stifinnerprogrammet dreier seg ikke om utprøving av en bestemt modell eller ett bestemt verktøy, men mange tiltak innenfor rammen av det som er definert som helhetlig omstilling - Stifinnerprogrammet er gjennomført over en lengre tidsperiode enn mye annet utviklingsarbeid og hatt tilgang på relativt mye ressurser - Stifinnerprogrammet har vært avgrenset til åtte kommuner, et mindre antall enn i en del annet forsøks- og utviklingsarbeid 	<ul style="list-style-type: none"> - Frikommuneforsøkene - Pilotkommuneforsøkene - Program for kommunal fornyelse - Modellkommuneforsøket - Effektiviseringsnettverkene - Forsøk med enhetsfylke - Forsøk med differensiert oppgavefordeling - Kvalitetskommuneprosjektet

2 Tittelen på denne rapporten er inspirert av sluttrapporten fra Evaluering av "Program for kommunal fornyelse" (jf. Kleven og Hovik 1994). Den rapporten fikk tittelen "Til innvortes bruk..." fordi mye av oppmerksomheten i forsøket var knyttet til den kommunale organisasjonens indre liv, dens struktur og dens styringssystem (s. XIII). Vi har valgt vår tittel for å synliggjøre det blikk utover mot lokalsamfunnet som har preget mye av omstillingsarbeidet i Stifinnerprogrammet.

1.5 Stifinnerkommunene

Invitasjonen til kommune-Norge i 2003 om å delta i Stifinnerprogrammet resulterte i søknader fra 42 kommuner. Sju ble valgt ut i første omgang. Molde kom med som den åttende kommunen etter aktiv markedsføring av sitt kandidatur overfor KRD.

Langs flere dimensjoner utgjør stifinnerne et tverrsnitt av kommune-Norge. De varierer sterkt i størrelse. Mens Tingvoll har om lag 3000 innbyggere, har Bydel Alna i Oslo godt og vel 43 000 innbyggere. Bydelen har endog nesten like mange ansatte som det Tingvoll har innbyggere. Stifinnerkommunene er også godt spredt geografisk, men med et tyngdepunkt på Vestlandet. Med et lite unntak for Porsgrunn, er ikke Stifinnerkommunene blant de som har deltatt mye i forsøksprogrammer. Porsgrunn har deltatt både i Modellkommuneforsøket, Effektiviseringsnettverkene og et KS-prosjekt om "Den samfunnsaktive kommunen" og var den av stifinnerkommunene med størst erfaring i forsøksorganisert utviklingsarbeid.

Utover forpliktelsen om å jobbe med helhetlig omstilling, var motivene for å delta ulike. I Bydel Alna var det presserende å få de tre tidligere bydelene, Hellerud, Furuset og Teisen-området fra tidligere Bydel Helsfyr-Sinsen, til å gå i takt som en ny, stor bydel. I Porsgrunn, Bømlo og Molde var en anstrengt kommuneøkonomi et viktig motiv for å søke om deltakelse. Men også Tingvoll (Robek-kommune på slutten av 1990-tallet), Herøy og til dels Vadsø trengte drahjelp for å bedre økonomien. Ulike motiv for å delta har vist seg igjen i antall lokale mål, delmål og prosjekter. Prosjektene i de åtte kommunene oppsummerte seg til godt og vel 70 store og små prosjekter.

Et fellestrekk ved alle stifinnerkommunene var at de allerede før Stifinnerprogrammet stod oppe i omfattende omstillingsarbeid. Vadsø innførte tonivå-modell i 2000 og ny politisk organisering fra 2005. Sogndal flatet ut administrasjonen i 2002 og innførte en politisk modell med færre utvalg og bruk av tidsbegrensede sakskomiteer. I Herøy dannet det lokale Fornyingsprogrammet en ramme for omstillingsarbeidet rundt årtusenskiftet. Molde hadde sitt "Molde kommune i omstilling" (MiO), mens Porsgrunn fikk sitt Handlingsrom 2007 (HR2007). Bydel Alna stod oppe i oppgaven med å innføre områdemodell i bydelen (siden omgjort til en resultatenhetsmodell). Bømlo og Tingvoll hadde også flatet ut administrasjonen og omorganisert den politiske styringsstrukturen. Utflating av administrasjonen og forenkling av den politiske organiseringen kan stå som fellesnevnerne for det omstillingsarbeidet som pågikk i stifinnerkommunene.

De åtte stifinnerkommunene har bidratt med folk og deres tid og kompetanse, i noen grad også egne penger og med etablering av lokale prosjektorganisasjoner. Hvor stor ressursbruken har vært i kommunene, er ikke lett å fastslå. Men det er nedlagt et betydelig arbeid i prosjekter, planlegging, gjennomføring, deltakelse på samlinger osv.

Oversikten i tabell 1.3 (neste side) viser noen av prosjektene.

Tabell 1.3 Virkemiddelområder i Stifinnerprogrammet og utvalgte prosjekter fra de åtte stifinnerkommunene.

Virkemiddelområder	Kommuner	Eksempler på virkemidler
Utvikling av systemer for kvalitetsutvikling og kvalitetssikring av tjenesteproduksjonen	Alna, Herøy, Molde, Porsgrunn, Sogndal, Tingvoll, Vadsø, Bømlo	<ul style="list-style-type: none"> • KvalitetsLosen • Balansert målstyring • Service-/velferdsstrategi • Servicetorg/ døgnåpen kommune (digitalisering) • Oppfølging av brukere med sammensatte behov • Tjenestestandarder/serviceerklæringer • Kvalitetsreform pleie og omsorg • Pleie, rehabilitering og omsorg (PRO-modell) • Pedagogisk samarbeid
Økonomistyring, kostnadskontroll og styringsinformasjon	Alna, Bømlo, Herøy, Molde, Porsgrunn, Sogndal, Tingvoll, Vadsø	<ul style="list-style-type: none"> • KvalitetsLosen • Balansert målstyring • Service-/velferdsstrategi • Effektivisering ved hjelp av IKT • Omsorg i balanse • Utvikling av Skoleportalen • Bruk av resultatavhengig lønnsdel • Måling av ressursbruk • Avviksrapportering og avvikshåndtering • Effektiviseringsnettverk • Lederutvikling/ -skole
Bruk av konkurranse i ulike former, bl.a. anbudskonkurranse, friere brukervalg og benchmarking	Alna, Bømlo, Herøy, Molde, Sogndal, Porsgrunn, Tingvoll, Vadsø	<ul style="list-style-type: none"> • Utvikle bestillerrollen. • Strategier for økt bruk av konkurranseutsetting • Økt bruk av benchmarking/ styringsinformasjon
Økt brukermedvirkning og valgfrihet i tjenesteproduksjonen	Alna, Bømlo, Herøy, Molde, Porsgrunn, Sogndal, Tingvoll, Vadsø	<ul style="list-style-type: none"> • Innføre ulike typer brukerundersøkelser • Brukerråd • Brukerdialog som styringsverktøy • Fra monolog til dialog • Digitalisering av tjenestene (døgnåpen kommune) • Service-/velferdsstrategi
Nye former for organisering, samhandling og partnerskap – med andre kommuner, privat sektor, innbyggerne og frivillige organisasjoner	Alna, Bømlo, Herøy, Molde, Porsgrunn, Tingvoll, Sogndal, Vadsø	<ul style="list-style-type: none"> • Interkommunalt samarbeid/ regionsamarbeid • Etablering av samarbeidsorgan mellom kommune og lokalt næringsliv • Etablere samarbeid med de frivillige organisasjonene • Etablering av SATS/NAV • Flerkulturelt samarbeid • Foretaksetablering • Ny eiendomsforvaltning
Utvikling av lokaldemokrati og innbyggerdialog	Alna, Bømlo, Herøy, Molde, Sogndal, Porsgrunn, Tingvoll, Vadsø	<ul style="list-style-type: none"> • Etablere e-dialog • Politikernet • Utvikle politikerrollen • Lokalpolitisk arbeid • Etablere rådsorgan (eldreråd, ungdomsråd) • Evaluering av politisk organisering

1.6 Evalueringsmodell og datakilder

Evalueringsteamet har fulgt Stifinnerprogrammet fra sommeren 2004 til vinteren 2007. Det har gitt oss en mulighet til å følge utviklingen i programmet på nært hold. Vi har fått innsikt i de stivalg som er gjort, hva slags erkjennelser som er vunnet og hvordan stemningen har skiftet underveis. Uten disse observasjonene underveis ville vi ikke fått innsikt i den prosessen som ble skapt innenfor rammen av Stifinnerprogrammet.

Følgeevalueringen har bydd på muligheter til å komme med både skriftlige og muntlige innspill i forhold til det utviklingsarbeidet vi observerte. Blant annet påpekte vi midtveis i programmet at det var tiltak og prosjekter av mer innvortes karakter som var mest vektlagt i programmet (jf. Hanssen mfl. 2005). Følgeevaluatorrollen har betydd at vi på noen områder har vært med på å påvirke det arbeidet vi til slutt har gjort en resultatevaluering av. Flere evaluatorroller har stilt klare krav til ryddighet og rolleforståelse fra vår side. Det mener vi å ha klart. Samtidig er det viktig å understreke at vi ikke har hatt en rådgiverrolle eller aksjonsforskerrolle i Stifinnerprogrammet. Vi har holdt en armlengdes avstand fra selve utviklingsarbeidet og avgrenset oss til å komme med skriftlige og muntlige innspill om det vi mente å observere.

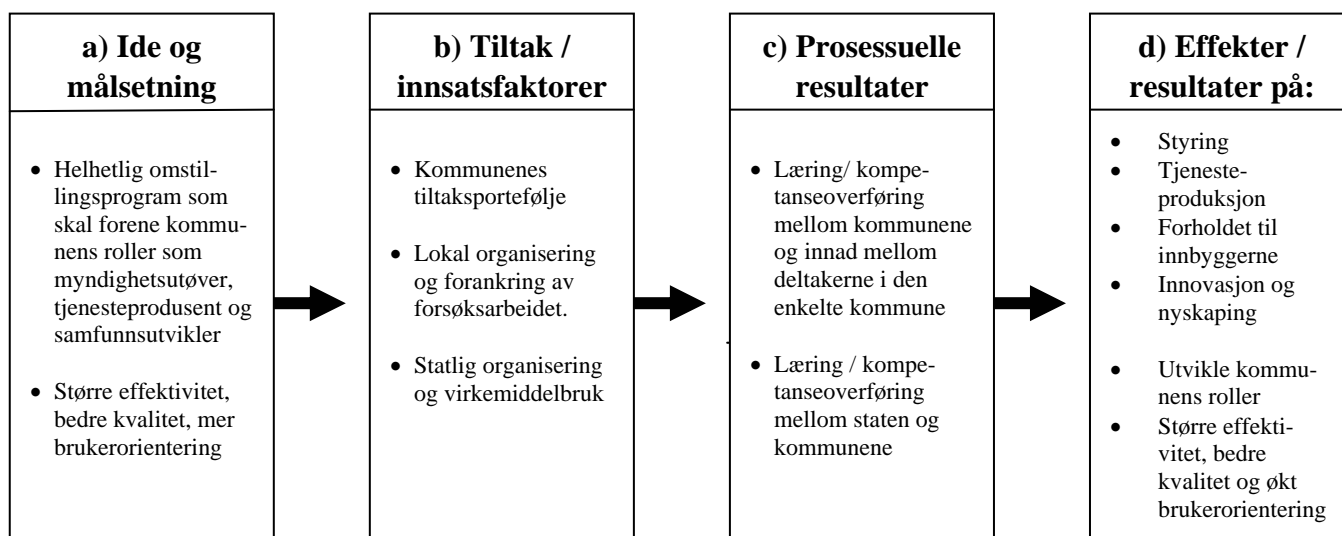
Fire tema har stått sentralt i evalueringen. For det første har det vært viktig å undersøke om Stifinnerprogrammet som læringsarena har skapt en merverdi for deltakerne – både for staten og kommunene.

En annen viktig evalueringsoppgave har vært å peke på innovative og nyskapende sider ved den *arbeidsform* som er benyttet i programmet og de prosjekter det er arbeidet med. Både måten å jobbe på og innholdet i seg selve utviklingsarbeidet kan ha innovative sider. Har Stifinnerprogrammet vært tradisjonelt eller nyskapende?

En tredje viktig oppgave har vært å peke på sammenhenger mellom det stifinnerkommunene faktisk har gjort og *kommunenes roller* som myndighetsutøver, tjenesteprodusent, samfunnsutvikler og demokratisk arena. Er rollene på noen måte blitt vitalisert? Og har det påvirket kvalitet, effektivitet og brukerorientering? Metodisk er dette den mest krevende delen av evalueringen. Å isolere Stifinnerprogrammet fra en rekke andre faktorer som påvirker kommunenes roller er svært vanskelig. Vi har valgt noen metodiske grep som i alle fall et stykke på vei bygger bro mellom prosjektaktivitetene i programmet og effekter på stifinnerkommunene.

En fjerde oppgave i evalueringen har vært å svare på spørsmålet om programmet har vært helhetlig og innovativt. Oppgaven har også bestått i å peke på læringsmuligheter og erfaringsoverføring til kommune-Norge. Stifinnerprogrammets legitimitet er nøye forbundet med dets evne til å servere interessante ideer og prosjekter for andre kommuner. Som vi allerede har fått et innblikk i, spenner Stifinnerprogrammet svært bredt. Fordelen med stor bredde er at programmet tilbyr noe for enhver smak.

I figuren nedenfor tar vi utgangspunkt i premissene for Stifinnerprogrammet, og rekonstruerer handlingslogikken fra mål til resultater. Figuren tydeliggjør de ulike fasene i programmet og danner utgangspunkt for oppbyggingen av sluttevalueringen.



Figur 1.5. Stifinnerprogrammets handlingslogikk fra ide til resultater.

Evalueringen har benyttet en rekke datakilder. Disse inngår som før nevnt i ulike produkter fra evalueringen slik som Nåsituasjonsbeskrivelsen (Hanssen m.fl. 2004), i Midtveiseevalueringen (Hanssen m.fl. 2005) og den foreliggende sluttevalueringen (både i den foreliggende sluttrapporten og den mer omfattende dokumentasjonsrapporten). Vi har laget en tabell som gir en oversikt over datamaterialet (jf. tabell 1.4).

To av spørreundersøkelsene, i lokalt næringsliv og frivillige foreninger og lag i stifinnerkommunene, ble gjennomført som et eget oppdrag for KRD og kommunene³. For kommunene var det viktig å få sjekket ut hvordan næringsliv og foreningsliv så på kommunens arbeid og finne ut hvordan et samarbeid kunne (videre-)utvikles. Spørreundersøkelsene kan imidlertid også benyttes i evalueringen. Flere av kommunene var i gang med tiltak forut for undersøkelsene, mens andre var i startfasen. Spørreundersøkelsene kan således brukes som en blant mange kilder i evalueringen.

3 De to spørreundersøkelsene er rapportert elektronisk på www.stifinneren.no, jf. Samfunnsaktive stifinnerkommuner? Det er laget to presentasjoner: En presentasjon av spørreundersøkelsen blant foreninger og lag (Opedal 2006) og en presentasjon av spørreundersøkelsen i lokalt næringsliv i de åtte stifinnerkommunene (Farsund og Tennås Holmen 2006).

Tabell 1.4. Oversikt over datakilder i evalueringen av Stifinnerprogrammet.

Datakilder	2004	2005	2006/2007
<i>Spørreundersøkelser:</i>			
- I stifinner-kommunene		Første undersøkelse våren 2005 rettet mot politikere, adm. ledere, prosjektledere, virksomhetsledere (svarprosent 56, N=198)	Andre undersøkelse høsten 2006 rettet mot politikere, adm. ledere, prosjektledere, virksomhetsledere (svarprosent 70, N=177)
- I næringsliv, foreninger og lag i stifinner-kommunene, jf. rapportering i www.stifinneren.no			Undersøkelse rettet mot lokalt næringsliv (svarprosent 39) og foreninger og lag (svarprosent 50) i stifinnerkommunene
- Brukerundersøkelser		Innhentet tilgjengelige og sammenlignbare brukerundersøkelser i www.bedrekommune.no	Innhentet tilgjengelige og sammenlignbare brukerundersøkelser i www.bedrekommune.no
- Ansatteundersøkelser fra stifinner-kommunene		Innhentet tilgjengelige og sammenlignbare ansatteundersøkelser (basert på KS´ mal)	Innhentet tilgjengelige og sammenlignbare ansatteundersøkelser (basert på KS´ mal)
<i>Dataregistre:</i>			
- KOSTRA + www.Skoleporten.no	Utvalgte nøkkeltall mht. økonomi, produktivitet, kvalitet	Utvalgte nøkkeltall mht. økonomi, produktivitet, kvalitet	Utvalgte nøkkeltall mht. økonomi, produktivitet, kvalitet
- KRDS organisasjons-database	Stifinnerkommunene sammenlignet med øvrige kommuner		
<i>Intervjuer:</i>			
- I alle stifinner-kommunene	Intervjuer med ordfører, rådmann, prosjektleder, delprosjektledere	Intervjuer med politikere, stabsledere, virksomhetsledere, tillitsvalgte, prosjektleder	Intervjuer med ordfører, rådmann, kommunalsjefer, prosjektleder, delprosjektledere
- I KRD	Intervju med prosjektleder	Intervju med prosjektleder og tre representanter for Kommunalavdelingen. Totalt 4 intervjuer	Intervju med prosjektleder, ledere i KRD og representanter for ulike seksjoner i Kommunalavdelingen. Totalt 8 intervjuer
<i>Skriftlig dokumentasjon:</i>			
	Informasjon fra www.stifinneren.no og fra kommunene og KRD	Informasjon fra www.stifinneren.no og fra kommunene og KRD	Informasjon fra www.stifinneren.no og fra kommunene og KRD
<i>Deltakelse/ innlegg på samlinger</i>			
	Politikersamling i Lørenskog 11.-12.november	Midtveissamling i Vadsø 12.-15.april Stifinnersamling i Molde 4.-5.oktober	Avslutningssamling i Oslo 21.-22.november Stifinnersamling, Bømlo 1.-2.juni Stifinnersamling, Sandvika 1.-2-mars

1.7 Sluttrapportens oppbygging

I kapittel 2 gjør vi rede for den teoretiske tilnærmingen til analysen av Stifinnerprogrammet. Kapittel 3 tar for seg Stifinnerprogrammet som prosess. Hva slags samarbeid finnes i programmet? Hva har deltakerne og KRD hatt igjen for samarbeidet? Har denne prosessen vært annerledes enn det kommunene har erfart i andre omstillingsprogram de har deltatt i? I kapittel 4 belyses Stifinnerprogrammets og prosjektenes betydning for stifinnerkommunene. Hvordan påvirkes rollene? Har programmet noen substansielle effekter? I kapittel 5 trekkes trådene fra de foregående kapitlene sammen. Her spør vi hvor innovativt og helhetlig programmet har vært.

Det er viktig å understreke at sluttrapporten ikke gir noen fullstendig presentasjon av alt datamaterialet i evalueringen. Vi har kun brukt utvalgte kilder for på den måten å kunne lage en sammenfattende sluttrapport. En bredere presentasjon av ulike datakilder finnes i nåsituasjonsbeskrivelsen, i midtveisevalueringen, i undersøkelsen av stifinnerne som samfunnsutviklere og i dokumentasjonsrapporten over utviklingsarbeidet i de åtte deltakerkommunene i Stifinnerprogrammet.

2. Stifinnerkommunene – i front på egne veier? En teoretisk analyseramme

2.1 Innledning

I dette kapitlet skisserer vi en teoretisk analyseramme for evalueringen av Stifinnerprogrammet. Vi diskuterer hvordan veien fra ide til resultat kan analyseres, og hva som skal til for at en kan si at programmet (og de involverte kommunene) helt eller delvis har lyktes i forhold til programmets hovedmål om helhetlig modernisering og omstilling.

Først i kapitlet diskuterer vi noen sentrale begreper knyttet til omstillingsaktivitet i offentlig sektor. Hvordan kan begrepene *modernisering*, *omstilling* og *innovasjon* forstås? Og hva legger vi i *helhetlig omstilling*? Gjennom en diskusjon av disse begrepene søker vi å nærme oss noen fruktbare evalueringskriterier for programmet.

Dette leder oss til den neste delen av kapitlet hvor tre helt sentrale spørsmål for den videre evalueringen diskuteres. Hvordan komme fra start til mål i Stifinnerprogrammet? Hvilke stier kan kommunene velge? Og hvilke mulige utfall ser vi?

2.2 Store moderniseringsambisjoner – tvetydig moderniseringsbegrep

Svært mye er skrevet om den reformiver og reformoptimisme som har preget den offentlige sektor i den angloamerikanske verden de siste tiårene. Norge ble lenge ansett som en nølende reformator sammenlignet med andre land. Vi reagerte seint på de internasjonale moderniseringstrendene om utvikling i retning av en mer nyliberal stat, og valgte dessuten våre egne løsninger. Det siste tiåret har imidlertid Norge kommet etter, og har i økende grad gjennomført internasjonalt inspirerte reformer (Olsen 1996, Christensen og Læg Reid 2002). Parallelt har også reform- og forvaltningspolitikk vokst fram som et eget policyområde og blitt institusjonalisert (Læg Reid og Pedersen 1994, Læg Reid 1997, Læg Reid og Pedersen 1999)

Det gis ofte inntrykk av at en står overfor nye og unike prosesser i de ulike omstillingsprogrammene som lanseres. Grønlie (2001:65) argumenterer imidlertid for at de siste tiårenes moderniserings- eller fornyelsespolitikk for offentlig styring og forvaltning i Norge verken er ny eller unik. Han viser for det første til at det tidligere har vært tre store reformfremstøt i tillegg til fremstøtene fra tidlig på 1980-tallet og framover: I årene etter 2. verdenskrig, omkring midten av 1950-tallet og i første halvdel av 1970-årene. For det andre argumenterer han for at det vært et relativt begrenset antall spenninger eller problemstillinger som har vært konstituerende for reformpolitikken i hele denne perioden; nemlig politikk vs. forvaltning, fristilling vs. styring og kontrollbehov, sentrale beslutninger vs. desentralisert beslutningsmakt og rasjonalisering og effektivisering balansert mot rettssikkerhet, offentlighet og demokratisk deltakelse. Utviklingens retning og størrelsen på omstillingene har vært bestemt av summen av tyngdepunktforskyvningene. Det nye fram til 2001 var, ifølge Grønlie,

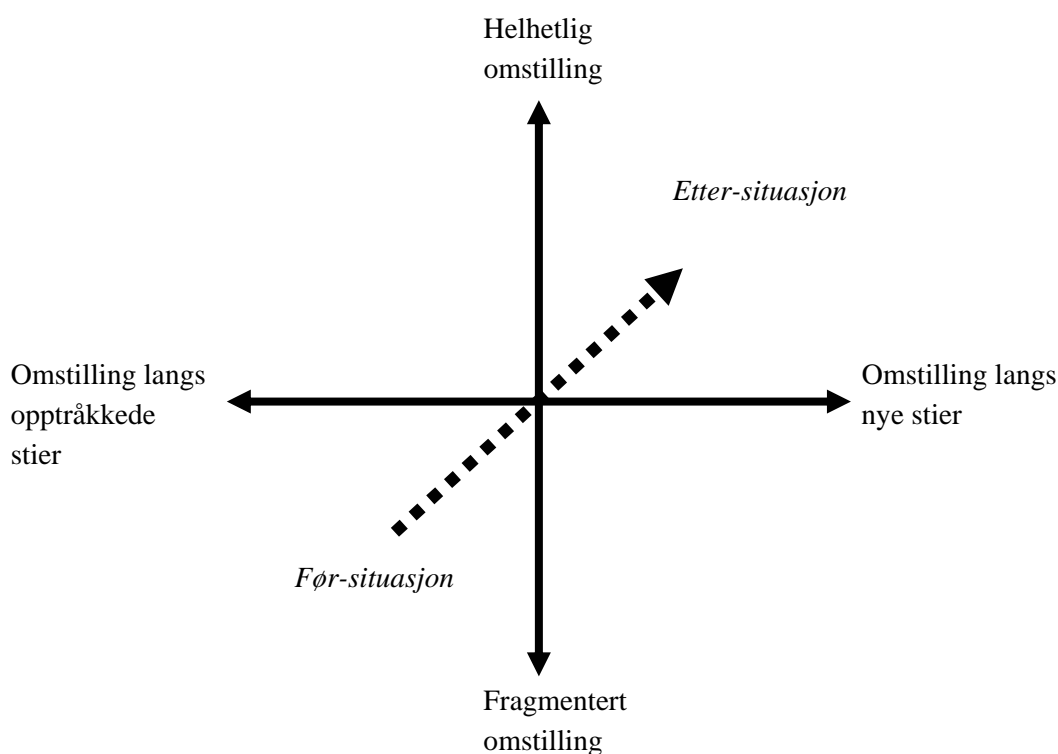
utviklingen i retning av større markedstilpasning og eliminering av styringsinstrumenter, som gikk på tvers av tidligere norske trender, samt at denne utviklingen var en tilpasning til internasjonalt dominerende styrings- og forvaltningspolitiske trender. I 2007 ser vi kanskje at andre omstillingsideer er i ferd med å vinne fotfeste.

Reformer som politikkområde preges ofte av retorikk uten klare begreper. Noen går så langt som å konkludere med at begrepet "modernisation is little more than a flag of convenience, used to signify different meanings, at different times, to different audiences" (Fairclough 2000, Finlayson 2003, Downe and Martin 2006:472). Derfor blir også referanserammene uklare når en skal vurdere hva som fremstår som vellykkede omstillingsprosjekter. Evalueringskriteriene på programnivå er slett ikke opplagte. Det har for eksempel vært lite debatt om hva som skal forstås med modernisering, utover at begrepet signaliserer at offentlig sektor er "gammeldags" og trenger omstilling.

Stifinnerprogrammet ble initiert i og strekker seg fra en periode med borgerlig styre på nasjonalt nivå, hvor begrepet *modernisering* ble brukt om omstillingsarbeidet i offentlig sektor, og inn den nåværende perioden med rød-grønn regjering, hvor det er gjort et poeng av å distansere seg fra begrepet modernisering, til fordel for betegnelsen *fornyning* om regjeringens omstillingsambisjoner (Grande Røys 2005, 2006a, 2006b). Når statsminister Stoltenberg i en kronikk i Dagens Næringsliv i 2006 bruker begrepet "moderne fornying" vitner det likevel om en reformambisjon som ikke er dramatisk annerledes enn den som ble staket ut av den borgerlige regjeringen i forrige regjeringensperiode (Stoltenberg 2006, Christensen 2006). Tvetydigheten med hensyn til betegnelser blir imidlertid ikke mindre av den grunn.

2.3 Helhetlig omstilling – innovasjon i praksis?

Stifinnerprogrammets målsetting signaliserer to hovedforventninger til stifinnerkommunene. Den ene forventningen er knyttet til *graden av fornyelse eller omstilling*, mens den andre er knyttet til *graden av helhetlig tenkning eller satsning*. Disse forventningene er fremstilt i figuren nedenfor. I dette avsnittet diskuterer vi nærmere hvordan disse begrepene kan forstås og vil bli benyttet videre i evalueringen.



Figur 2.1. Forventninger til stifinnerkommunene.

Den ene forventningen angår altså graden av *originalitet og oppfinnsomhet* i omstillingsarbeidet. KRDs omstillingsprogram som er fokus for denne evalueringen fikk betegnelsen *Stifinnerprogram*. Det er ikke bare snakk om å løpe fort på kjente og opptrakkende spor, det er også en ambisjon i programmet om å finne nye stier. En Stifinner er i følge Bokmålsordboka en person som er flink til å finne fram i *ukjent* terreng.⁴ Et ukjent terreng trenger imidlertid ikke å være *urørt* terreng, men det *kan* være det. Dersom den siste forståelsen legges til grunn, må vi også diskutere om det Stifinnerkommunene har oppnådd representerer noe nytt og unikt - som virkelig har nyhetens interesse.

Når har så et program eller et tiltak nyhetens interesse? Hvilke kriterier skal vi bruke for å definere en omstilling som innovativ? I vanlig språkbruk betyr "innovasjon" å skape fornyelse gjennom å bringe inn nye ideer, metoder, produkter og tjenester (Olsen 2004:3). Graden av innovasjon har gjerne blitt målt i forhold til om innovasjonen innebærer en ny prosess og/eller tjeneste (produkt), eller om den innebærer en forbedring av eksisterende prosesser og tjenester (Green, Howells, Miles 2001, OECD 2005). Førstnevnte er ofte betraktet som en form for radikal innovasjon, mens sistnevnte er definert som inkrementell innovasjon.

4

<http://www.dokpro.uio.no/perl/ordboksoek/ordbok.cgi?alfabet=n&renset=j&OPP=stifinner&bokmaal=S%F8k%21++%28bokm%E51%29>

Olsen (2004:3) argumenterer for at det de siste tiårene både har skjedd en *utvidelse* og en *innsnevring* av innovasjonsbegrepet. Utvidelsen består i at begrepet både brukes om ”grunnleggende vitenskapelige og teknologiske nyvinninger og om mindre, stegvis forbedringer av mer inkrementell karakter. I henhold til en slik mer utvidet fortolkning, vil en akseptere at aspirasjonsnivået er forskjellig i ulike organisasjoner med hensyn til hva en vil beskrive som en innovasjon eller nyvinning. For at en skal snakke om omstilling eller reform, må ideene eller løsningene være annerledes enn de som praktiseres allerede, og framstå som bedre enn de løsningene som er i bruk akkurat nå. Hvorvidt en betrakter utviklingsarbeidet som innovativt eller ikke vil imidlertid være avhengig av hvilket aspirasjonsnivå den enkelte organisasjon har. Om man velger å definere arbeidet som *exploitation*” heller enn *exploration*” (March 1999), har også å gjøre med hvor mye en organisasjon viser ”evne og vilje” å investere i et prosjekt. Det kan ”være vanskelig å vite hvor mye man skal investere i et omstillingsprosjekt når en ikke vet klart hva man ser etter, hva man vil finne, verdien av det man eventuelt vil finne, og hvem som eventuelt vil stikke av med en eventuell gevinst” (Olsen 2004:7). Kort sagt: hvor hardt en satser på å utvikle noe nytt og unikt, og hvilken merkelapp en setter på nye tiltak, er høyst situasjons- og kontekstavhengig.

Innovasjonsbegrepet er stort sett utviklet med referanse til privat sektor. En langt mindre del av litteraturen har tatt for seg innovasjon i offentlig serviceyting (Koch et al 2006, Osborne and Brown 2005). Når Olsen (2004) betegner innovasjonsbegrepet som mer innsnevret enn tidligere, legger han vekt på at det over tid har skjedd ”en (enda) sterkere vektlegging av de økonomiske aspektene og den kommersielle utnyttelsen av vitenskapelige og teknologiske nyvinninger.” Dette har, ifølge Olsen, ført til at innovasjonsdebatten ”et godt stykke på vei er blitt løsrevet fra en normativ analyse av den relative betydningen av kommersielle eller økonomiske mål i forhold til andre kriterier for et godt samfunn, som demokrati og maktfordeling, rettssikkerhet, sosialt samhold, helse, nasjonal sikkerhet og et økologisk bærekraftig samfunn”. Han argumenterer for et videre, mer helhetlig, innovasjonsbegrep som omfatter flere ulike verdier og hensyn. Samtidig må man, ifølge Olsen, også være åpen for at innovasjonsprosesser kan føre til dilemmaer/spenninger og konflikter.

Disse betraktningene kan også brukes som utgangspunkt for en drøfting av hva som kan eller bør forstås med *helhetlig omstilling*. Som vi så i kapittel 1 ønsket KRD gjennom Stifinnerprogrammet å prøve ut en mer helhetlig ”vegg-til-vegg-omstilling” i deltakerkommunene. Programmet bygger på en antagelse om at utviklingsarbeidet i kommunene har vært for oppstykket og tilfeldig. Det ene tiltaket kan slå det andre i hjel. Arbeidet stykkes opp av stadig nye konsepter fra konsulentmiljøene, motesvingninger innenfor organisasjonsutviklingen og endringsivrige rådmenn som kommer og går. Staten yter sitt gjennom sektorvise reformer som kommunene pålegges å følge opp. Det har oppstått et økende behov i kommunene om å ta utviklingsarbeidet tilbake.

Det var derfor en tydelig ambisjon i Stifinnerprogrammet om at kommunene skulle bevege seg i retning av mer helhetlig omstilling i løpet av programperioden. Bredde i tiltak og god sammenheng mellom de valgte tiltakene skulle gi større helhet.

Mer spesifikt ønsket en at deltakerkommunene både skulle utvikle kommunenes rolle som ivaretaker av lokaldemokratiske verdier og hensyn, rollen som myndighetsutøver,

rollen som tjenesteproducent og rollen som samfunnsutvikler. Slik håpet en at flere ulike verdier og roller kunne ivaretas og utvikles samtidig. Bak denne ambisjonen aner en konturene av en ny generasjon av reformtenkning, gjerne kalt post-NPM tenkning. Her brukes begreper som "whole-of-government" som vektlegger kollegiale organer for horisontal samordning internt i organisasjoner, "smart practice" som fokuserer på behovet for samarbeid internt og eksternt for å finne praktiske løsninger på ulike problemer og "value-based management" som betyr at ledere i sterkere grad enn før bør tenke felleskap både horisontalt og vertikalt, og ikke spesialinteresser eller subkulturer" (Christensen 2006:219-220). Koordinering foregår ikke bare på toppen av organisasjoner, men også lengre ned. Et annet begrep som i enda større grad peker ut over den formelle offentlige organisasjonen, er begrepet "joined-up" government (Ling 2002, Downe and Martin 2006, Stoker 2006). Her fokuseres det tydeligere på det offentliges samarbeid med ulike private aktører gjennom ulike partnerskap. Utviklingsarbeidet skal ikke bare være til *innvortes* bruk i kommunene. Det skal også reflektere at kommunene har et "utoverfokus" – i forhold til innbyggerne, brukerne av tjenestene, næringslivet og lokale foreninger og lag. Det skal med andre ord også være til *utvortes* bruk.

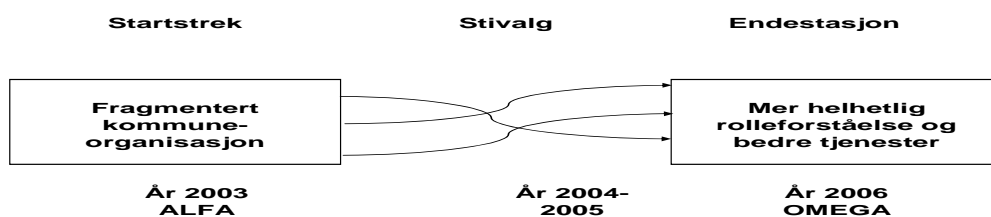
Hva kommunal innovasjon er i praksis vet vi ikke så mye om. Kanskje begrenser det seg til *enkeltstående* nyskapende tiltak og prosjekter som har stor nyhetsverdi for kommune-Norge. I vår studie er det imidlertid helhetlig omstilling, med vekt på at *alle rollene skal utvikles og ses i sammenheng*, som er det sentrale evalueringskriteriet.

2.4 Mulige stivalg: government, marked eller governance? ... Eller litt av hvert?

2.4.1. Hvordan komme fra "alfa" til "omega" i omstillingsarbeidet?

Hvilke alternative fornyelses- eller innovasjonsspor kan en så tenke seg for Stifinnerkommunene? Hva kan kommunene ha hatt av inspirasjonskilder i sitt omstillingsarbeid? I den videre utviklingen av en analyseramme tar vi utgangspunkt i Pollitt og Bouckaerts (2004) begrep om reformspor eller stier (trajectories) for å få et inntak til hvordan vi kan sortere prosjekter og tiltak i Stifinnerkommunene. Pollitt og Bouckaert (2004:65) definerer et reformspor som en villet eller ønsket rute i omstillingsprosesser. De leder fra et startpunkt (en alfa) til en ønsket framtidig tilstand (en omega). Scenariet, som forfatterne betegner dette, vil således bestå av tre hovedelementer: en innledende fase (en startstrek), ulike stivalg, og en framtidig ønsket tilstand.

Utgangspunktet for regjeringen Bondeviks satsning på Stifinnerprogrammet var som vi har sett en oppfatning av en fragmentert kommuneorganisasjon karakterisert av lite helhetlig rolleforståelse. Gjennom Stifinnerprogrammet så regjeringen for seg at de gjennom ulike prosjekter og arenaer for læring mellom kommunene og mellom kommuner og stat ville få til en mer helhetlig rolleforståelse og bedre tjenesteproduksjon i de enkelte kommunene. Omdefinert i Pollitt og Bouckaerts (2004) språkdrakt, kan Stifinnerprogrammet som scenario, illustreres slik som i figur 2.1.



Figur 2.1. Stifinnerprogrammet – fra alfa til omega

Denne forståelsen av Stifinneren kan karakteriseres som programmets overordnede målsetting eller visjon. I praksis kan de ulike kommunene ha hatt vidt forskjellige utgangspunkt og ambisjoner for deltakelsen i Stifinnerprogrammet, både når det gjelder problemoppfatninger, målsettinger og tiltak. Noen kan ha hatt klare forestillinger om hva de ønsket å *oppnå* med deltakelsen, men uten å ha klare forestillinger om hvilke problemer de ønsket svar på eller hvilke stier de ønsket å følge gjennom omstillingsarbeidet. Andre kan ha hatt klare oppfatninger om organisasjonens *problemer og utfordringer* og hvilken *sti* de ønsket å følge, mens visjonene om hva en ville oppnå kan ha vært mer uklare. I det siste tilfellet står en overfor en organisasjon som "flyter med strømmen", noe reformhistorien er full av eksempler på (Pollit og Bouckaert 2004:66).

En Alfa-situasjon sier altså noe om hvilke *problemer* som motiverer omstillingsaktivitet. Det er vanskelig å vise at det er behov for reformer uten at en står overfor et problem som må eller skal løses. Problemer kan slik både fungere som interne drivkrefter for de som ønsker å gjennomføre omstillingsprogrammer og argumenter overfor aktører en trenger støtte fra i en omstillingsprosess (Brunsson mfl. 1989:12). Det er en utbredt forestilling at tilgangen på problemer er stor i norske kommuner. En kilde til problemer som det ofte vises til er forandringene i kommunens omgivelser (jf. kapittel 1), ved at kommunene stadig skal oppfylle nye krav fra staten eller fra brukerne av kommunale tjenester. Hva som oppfattes som problemer vil imidlertid variere mellom ulike kommuner, og mellom staten og kommunene. Det som ledelsen i den ene kommunen mener er et problemfylt område som er modent for reform, kan ledelsen i andre kommuner oppfatte som uproblematisk. Hvorvidt problemene er observerbare eller ikke varierer. Oppfatninger om problemer kan altså motivere reformaktivitet, selv om problemene ikke er observerbare.

Hvilke stivalg som gjøres avhenger også av hvilke *løsninger* kommunene og staten har tilgang til. Løsninger kan utvikles av de som driver reformarbeidet, men arbeidet blir lettere dersom det finnes tilgang på noenlunde ferdige løsninger. Løsninger, så vel som problemer, kan være insitamenter for reformer. Tilgangen på løsninger i organisasjoner er ofte vel så gode som tilgangen på problemer. I de siste tiårene har mye forskningslitteratur omhandlet hvilke organisasjonsformer og arbeidsmåter som til en hver tid oppfattes som de mest hensiktsmessige for offentlig sektor - som moderne løsninger (Røvik 1992, 1998). Disse løsningene er gjerne knyttet

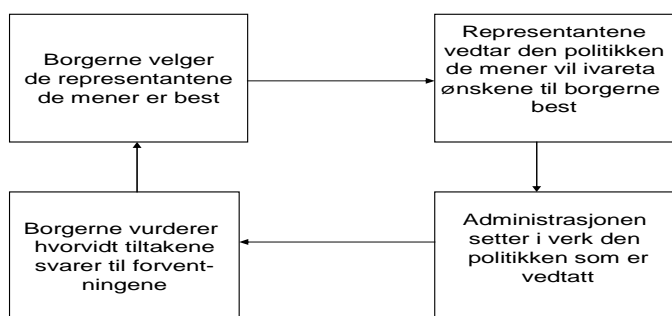
til såkalte ”moderne” problemer. De siste tiårene har for eksempel markedsretting og desentralisering vært mer moderne enn myndighetsutøving og sentralisering. De problemene som kobles til de moderne løsningene har gjerne vært manglende lønnsomhet eller dårlig markedstilpassning.

Brunsson m.fl. (1989) argumenterer også for at organisasjoner må ha tilgang på glemsel i tillegg til problemer og løsninger. Mange reformer er ofte gjentakelser av tidligere reformer. Den reformstien som velges på ett tidspunkt kan virke ny for de som gjennomfører reformen, men det kan godt tenkes at en lignende reform er gjennomført av et annet ”mannskap” på et tidligere tidspunkt. Slik ”glemsel” kan være god å ha for å motivere til gjennomføring av ”nye” endringer.

Dersom alle Stifinnerkommunene har en felles visjon om hvor de skal og hvordan denne visjonen skal nås, vil vi kunne identifisere ett felles spor eller en felles sti. Komparativ forskning viser imidlertid at svært få reformer har et slikt forløp. På samme måte som stater har ulike tyngdepunkt i sitt reformarbeid, vil vi forvente at også kommunene, herunder Stifinnerkommunene, følger ulike stier i sitt omstillingsarbeid. Vi forventer imidlertid ikke fullstendig ”anarki”. Vi tenker oss at kommunene kan følge tre hovedstier, der de ulike stiene representerer ulike tyngdepunkter i tenkningen rundt strukturreformer i offentlig sektor. Disse sier noe om rollefokus, om problem- og løsningsoppfatninger og hvordan en tenker seg at læringen mellom de ulike aktørene i programmet bør eller kan skje.

2.4.2. Government-stien

”Government-stien” representerer den klassiske måten å beskrive og forstå offentlig politikk og forvaltning på. Her er fokus på den klassiske parlamentariske styringskjeden med vekt på representativt demokrati og weberiansk forståelse av forvaltningsapparatet. Denne tankegangen kan illustreres gjennom følgende figur:



Figur 2.3. Den demokratiske styringskjeden. (Hentet fra Jacobsen 1997:14)

Grunnsteinen er det representative demokratiet der befolkningen først og fremst gis mulighet for å påvirke politikken gjennom valg. Representantene vedtar den politikken som de mener er best, mens administrasjonen setter politikken som er vedtatt ut i livet. Borgerne responderer så på denne politikken gjennom stemmeseddelen ved neste valg. Systemets legitimitet hviler slik på det representative demokratiet. Forvaltningen er politikernes sekretariat, og det forutsettes et klart skille mellom politikernes og administrasjonens oppgaver. Organisering og arbeidsmåter følger Max Webers prinsipper for nøytralitet, lojalitet og faglig uavhengighet (jf. Jacobsen 1960). Omgivelsene preges av stabilitet (Hartley 2005:22; Benington and Hartley 2001).

Torsteinsen (2006:39) lister opp følgende kjennetegn som de viktigste for en slik organisasjons- og styringsmodell: 1) input- og prosessorientering, med vekt på budsjett rammer, regler og prosedyrer. 2) bruk av hierarkisk autoritet, herunder vektlegging av lojalitet, 3) tro på planlegging, god organisering og vertikal koordinering, 4) vektlegging av institusjonell kultur og internt samarbeid, 5) vektlegging av organisatorisk enhet og integrasjon, herunder selvforsyning og egenregiproduksjon 6) vektlegging av faglig kompetanse, uavhengighet og nøytralitet, dvs. profesjonell autonomi og fri utøvelse av faglig skjønn og 7) brukerorientering i betydningen tilfredsstillende av faglige og *profesjonsdefinerte* bruker- og klientbehov.

Moderniseringsarbeidet vil innenfor en governmentmodell knytte an til et strukturelt eller instrumentelt perspektiv på studiet av organisasjoner (Egeberg 1989). Problemene oppstår når strukturene ikke passer til den situasjonen organisasjonen står overfor, dvs. det er en ubalanse mellom problemstruktur og organisasjonsstruktur (Jacobsen 1964). I slike tilfelle er endring i interne styringsstrukturer det virkemiddelet som ofte tas i bruk for å gjenopprette manglende samsvar. Omstillingsprosjekter vil med utgangspunkt i en slik modell først og fremst ta for seg intern styring og organisering. Fokus er på inntakssiden i politikken og på de såkalte ”rådhusfunksjonene”.

I et governmentperspektiv vil ikke bare reformtiltakene, men også prosessen farges av den tradisjonelle måten å tenke offentlig styring på. Også design av reform- eller forsøksprosjekter vil styres stramt fra den hierarkiske ledelsen.

2.4.3. Markeds-/ NPM-stien

Et alternativ eller supplement til government-stien er markeds- eller NPM-stien. Med det mener vi en reformtenkning som er inspirert av de siste tiårenes fokus på modeller hentet fra det private næringsliv. Markedsmodellene har for mange blitt et forbilde for styring, forvaltning og tjenesteyting også i offentlig sektor. Det noe løse samlebegrepet New Public Management eller ”Ny offentlig styring” på norsk, favner det mangfoldet og den tvetydigheten som dette begrepet omfatter. Det ligger ikke noe entydig konsept for fornyelse av offentlig sektor i bunnen av NPM. Utgangspunktet er at offentlig sektor har problemer, men det gis innenfor rammen av NPM ofte nokså upresise, eller motsetningsfylte fortolkninger av hva problemene består i (Vabo og Stigen 2004, Hanssen mfl. 2005:195.). Løsningene på problemene er heller ikke entydige. På den ene siden kan det med utgangspunkt i NPM lanseres radikale løsninger i form av privatisering og reduksjon av offentlig innsats. Men ideene gir også rom for en mer

forsiktig omprøving av tradisjonelle governmentløsnings, basert på ”stivhengighet” og kontinuitet. Mens de radikale løsningene representerer en økonomisk, liberal reformide, representerer de mer pragmatiske løsningene i større grad ”en tredje vei” (Hanssen mfl. 2005:195).

I sin gjennomgang av ulike modeller for organisering og styring trekker Torsteinsen (2006:35) fram følgende momenter som han betegner som et slags ”minste felles multiplum” for markeds- eller NPM ideene: 1) output-orientering med vekt på målformulering, resultatkrav, resultatmåling og resultatvurdering. 2) bruk av økonomiske incentiver, for eksempel resultatavhengig lønn, kontraktsrelasjoner, anledning til å beholde overskudd, men samtidig ansvar for å dekke eventuelle underskudd, 3) ledelsesfokusering i form av sterk tro på lederens og lederskapets betydning for organisasjonens prestasjoner, 4) konkurranse, ikke nødvendigvis som en realitet, men i alle fall som en mulighet, eller kanskje også en trussel, for eksempel gjennom konkurranseutsetting, 5) disaggregering eller dekopling av organisasjonen i mindre, mer spesialiserte enheter, for eksempel resultatenheter, eller såkalte ”single-purpose agencies”, 6) operativ frihet, det vil si anledning for disse enhetene til å fatte selvstendige beslutninger i spørsmål som gjelder valg av virkemidler, ressursdisponering, daglig drift og andre forhold som har betydning for mål- og resultatoppnåelse og 7) brukerorientering, dvs større vektlegging av brukernes ønsker, behov og vurderinger gjennom for eksempel brukerundersøkelser, brukerutvalg, eller andre former for brukermedvirkning. Som vi ser kjennetegnes NPM både av sentralisering gjennom økt vekt på ledelse og strategisk styring, og av desentralisering, gjennom myndiggjøring, makspredning, avhierarkisering og indirekte styring (Christensen og Læg Reid 2001, Klausen 2001, Torsteinsen 2006:36).

Omstillingsprosesser vil innenfor et slikt perspektiv også styres stramt ovenfra, men en søker å få til framdrift og resultater, ikke primært gjennom hierarkisk styring, men gjennom konkurranse.

2.4.4. Governance-/ nettverksstien

Den tredje hovedstien kan være nettverks- eller governance-stien, eller samstyring som også brukes om denne måten å tenke organisering og styring på. Både i academia og i praksis har dette styringsperspektivet fått økt oppmerksomhet. Mange spør om vi er vitne til en overgang fra government til governance. Mens NPM kan betegnes som den dominerende trenden på 1980- og 1990-tallet, kan kanskje nettverksstyring eller samstyring sies å ha overtatt som buzzord etter tusenårsskiftet. Som for NPM, er det heller ikke enkelt å gi en presis og operasjonell definisjon av begrepene governance/nettverkstyring/samstyring.

Oppmerksomheten for lederskapet vris bort fra formell organisasjon til relasjoner og prosesser (Sørensen og Torfing 2005, 2007; Fimreite og Medalen 2005). Det snakkes som ”samstyring” om nettverk hvor det offentlige og andre aktører går sammen om løse oppgaver. Aarsæther og Vabo (2002) har pekt på kommunenes rolle som ”arrangør” av slike nettverk som en måte å utforme og iverksette politikk på. Det er altså ikke snakk om nettverk per se, men nettverk som en form for offentlig styring eller styringsmodus

(Aars mfl. 2006, Kooiman 1993). Styringen reflekterer et bestemt samhandlingsmønster mellom kommunen, halvoffentlige og private aktører.

Perspektivet har det til felles med markedsperspektivet at det, til forskjell fra government-perspektivet, retter blikket ut over statens/kommuneorganisasjonens grenser og fokuserer på en utvikling av det offentlige makt. Ikke bare næringslivet, men også frivillige organisasjoner og media er sterke aktører som utfordrer offentlig sektors styringskapasitet. Å trekke eksterne aktører mer direkte inn i samfunnsstyringen betraktes som nødvendig; det regnes både som effektivt og tillitskapende. Mange likeverdige aktører hva angår makt og ressurser tvinger fram mer horisontale styringsformer basert på dialog og samarbeid, til erstatning for, eller hvert fall som supplement til hierarki eller bruk av økonomiske incentiver (Torsteinsen 2006).

Med dette utgangspunktet ses verken hierarkisk styring eller konkurranse på som gode strategier for design av omstillingsprosesser. Her anses samarbeid, så vel vertikalt som horisontalt, som det beste virkemidlet for å få til gode omstillingsprosesser.

2.4.5. Mulige stivalg oppsummert

Ovenfor har vi presentert tre ulike perspektiver på organisering og styring i offentlig sektor som kan representere ulike stivalg, eller tyngdepunkter i omstillingsarbeidet i kommunene. I tabellen under oppsummeres de mulige stivalgene.⁵

Hvis kommunene følger government-stien vil demokrati og myndighetsrollen få stor oppmerksomhet. Med demokrati tenkes det her først og fremst på representativt demokrati. Lav valgdeltakelse og lite engasjement i andre tradisjonelle deltakerformer betraktes som hovedproblemet. For å løse problemene vil en søke å vitalisere den klassiske demokratiske styringskjeden. Politikk og forvaltning er atskilt, men politikerne er klart overordnet administrasjonen. Problemer kan enten bunne i at politikerne har mistet makt vis a vis administrasjonen, eller at den byråkratiske organisasjonen har utilsiktede effekter. Kommuneorganisasjonen oppfattes som for stiv og lite fleksibel, for formalistisk og sendrektig. Hovedfokus er på interne prosedyrer og prosesser, ikke på resultater. Innenfor et government-perspektiv vil en også benytte tradisjonelle byråkratiske virkemidler for å løse disse problemene. Perspektivet farger også forsøksdesignet, på den måten at reformarbeidet styres ovenfra, gjennom et top-down perspektiv.

⁵ For en lignende oversikt over ulike paradigmer for offentlig styring og innovasjon, se Hartley 2005:28-29.

Tabell 2.1. Mulige stivalg – rollefokus, problem, løsninger og forsøksdesign

	Rollefokus	Problem	Løsninger	Forsøksdesign/ læring gjennom
Government/ hierarki	Demokrati og myndighetsrolle Representativt demokrati, myndighet, styring INTERNT FOKUS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ For stiv og for lite fleksibel organisasjon ▪ For lite effektiv ▪ For regelorientert ▪ Liten valgdeltakelse/lite lokalpolitisk engasjement 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vitalisere den demokratiske styringskjede ▪ Kjente byråkratiske virkemidler 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hierkisk styring ▪ Top-down fokus
Marked/ NPM	Tjenesteyting INTERNT OG EKSTERNT FOKUS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ For lite konkurranse/ for få leverandører ▪ For lite valgfrihet ▪ For lite resultatfokus ▪ For lite brukerorientering ▪ For svak ledelse 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Resultatmåling ▪ Lederkontrakter ▪ Fritt brukervalg ▪ Konkurransesutsetting/konkurransesponering 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intern og ekstern konkurranse
Governance/ nettverk/ samstyring	Deltakerdemokrati og samfunnsutvikling EKSTERNT FOKUS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ For lite tillit mellom aktører ▪ For lite samarbeid internt og eksternt ▪ For lite innbyggerfokus 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relasjonsbygging, dialog ▪ Nettverk/partnerskap ▪ Involvering av næringsliv, foreninger og lag 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Samarbeid ▪ Bottom-up fokus

I markeds-/NPM-stien er det tjenesteyterrollen som er hovedfokus. Slik får politikken uttaksside stor oppmerksomhet. For lite fokus på resultater, for lite konkurranse og valgfrihet og for lite brukerorientering er stikkord mht problemoppfatninger. Løsningene som det satses på er konkurranseutsetting, konkurranseeksponering og bruk av økonomiske incentiver (enten pisk eller gulrot). I omstillingsarbeid benyttes den samme typen virkemidler. En prøver å oppnå framdrift og resultater gjennom ulike former for intern eller ekstern konkurranse.

I governance/ nettverksstien står samfunnsutviklerrollen sentralt. Det fokuseres også her på demokrati, men her er det deltakerdemokrati som i større grad er idealet enn i government-modellen. Sammenlignet med markedsmodellen er et fellestrekk at en også her ser utover kommuneorganisasjonens grenser i reformarbeidet, men i dette perspektivet er det samarbeid, ikke styring eller konkurranse som er virkemidlet.

2.5. Mulige utfall i Stifinnerprogrammet: Tradisjonister, modernister, vardebyggere eller pionerer?

På bakgrunn av de alternative stivalgene vi har skissert ovenfor har vi laget en enkel tabell over ulike typer utfall som Stifinnerprogrammet kan føre til. Innovasjonsgraden måles i lys av om en idé eller en endring har stor eller liten nyhetsverdi for andre enn kommunen selv. Dernest om endringen kun omfatter enkeltstående tiltak eller om den innebærer helhetlig endring. Hva stifinnerprogrammet til sist blir, er avhengig av hvilken innfallsvinkel den enkelte kommune har valgt i sitt arbeid.

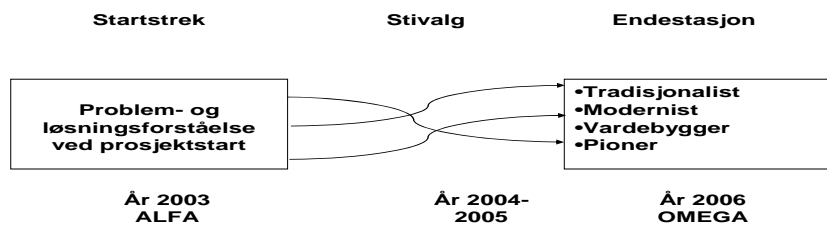
Tabell 2.2. Stifinnerprogrammets målsetting og mulige utfall.

		Type endring	
		Fragmentert	Helhetlig
Nyhetsverdi	Liten	Tradisjonell omstilling 1	Modernisering på bred front 2
	Stor	Vardebygging/ innovative fyrstårn 3	Pionerarbeid/ helhetlig innovasjon 4

1. *Tradisjonell omstilling*: Antagelsen i dette alternativet er at Stifinnerprogrammet resulterer i noen små steg på allerede opptråkkede stier. Nyhetsverdien er liten og utviklingsarbeidet består av lite koordinerte enkelttiltak. Den klassiske "government-kommunen" får en penere fasade, men består som hovedmodell. Hovedfokus er på den klassiske demokrati- og myndighetsrollen, mens øvrige roller får mindre oppmerksomhet.
2. *Modernisering på bred front*. I dette alternativet er antagelsen at Stifinnerprogrammet hjelper stifinnerkommunene til å komme i front i forhold til nye trender innenfor organisasjonsutviklingen.. Endringene er kanskje ikke så store, nyhetsverdien likeså, men kommunene klarer å være på høyde med tidsånden gjennom å ta i bruk nye trender/ideer i organisasjonsutvikling relatert til ulike typer roller. Endring skjer ut fra forhåpningen om at "the second mouse gets the cheese".
3. *Innovative fyrstårn*. Antagelsen i dette alternativet er at Stifinner-programmet bidrar til å utvikle interessante nyskapende enkeltprosjekter, knyttet til enkeltroller. Tilgang på "oppfinnertyper" og arenaer for læring legger til rette for idémyldring. Ideer popper tilfeldig opp den dagen ideene fødes. Om de passer inn i en større helheter er imidlertid, om ikke underordnet, så i hvert fall ikke det sentrale.

4. *Pionerpreget innovasjon.* I dette alternativet er antagelsen at kommunene på en nyskapende måte klarer å omstille seg på en helhetlig måte, gjennom å fokusere på flere roller og se disse i sammenheng. *Både begreper og det kommunale systemet legges i støpeskjeen.* Ny organisering, nye tjenester, nye former for samarbeid og nye konsepter utgjør byggesteinene i en helhetlig omstilling. Lokale, egenproduserte ”oppfinnelser” kan gå hånd i hånd med inspirasjon hentet fra den internasjonale debatten om hva som er god offentlig styring. Radikal endring skjer fordi noen tror at ”*pioneering does pay in the long run*”. Pionerarbeid trenger ikke nødvendigvis å ende med at pioneren får en pil i ryggen og blir liggende med ansiktet i søla (Holm 2006).

Dersom vi vender tilbake til modellen som utgangspunktet for drøftingen, kan veien fra start til endestasjon, illustreres slik:



Figur 2.3. Stifinnerprogrammet endestasjon?

3. En vellykket prosess?

3.1. Innledning

En sentral målsetting for KRD's igangsettelse av Stifinnerprogrammet var at programmet ikke bare skulle gi resultater i form av et mer helhetlig omstillingsfokus og bedre tjenester i kommunene. En ønsket også at selve forsøksdesignet, eller prosessen, skulle gi merverdi for deltakerne.

Programmet ble designet for å gi KRD bedre kunnskap om de utfordringene kommunene står overfor i lokalt omstillingsarbeid. En ønsket imidlertid også å tilføre kommunene ideer, nettverk, erfaring og kompetanse som KRD og andre deler av statsapparatet besitter. Like viktig var det å få til samarbeid og nettverksdannelse mellom deltakerkommunene. Og sist, men ikke minst, ønsket en å få til bedre samarbeid og læring på tvers av ulike nivåer og sektorer i den enkelte kommune.

I dette kapitlet spør vi om Stifinnerprogrammets forsøksdesign har gitt merverdi for deltakerne. Har KRDs engasjement vært vellykket? Har kommunene lært av hverandre? Og har kommunene maktet å spre engasjement og ervervet kunnskap fra Stifinnerprogrammet nedover i egen organisasjon?

I neste avsnitt beskrives forsøksdesignet og de faktiske prosessiltakene nærmere. Hva er blitt etablert av arenaer og tiltak for å få til en vellykket prosess? Deretter presenterer vi deltakernes vurderinger av KRDs rolle i programmet, av samarbeidet og erfaringsutvekslingen mellom de ulike kommunene, og av den interne forankringen i enkeltkommunene. Datakildene er spørreundersøkelsen gjort høsten 2006 og kvalitative informantintervjuer i KRD og kommunene.

3.2. Stifinnerprogrammets forsøksdesign: tiltak og læringsarenaer

Som vi så i kapittel 1 gikk KRD inn i Stifinnerprogrammet med mange forskjellige typer ressurser. Til forskjell fra det som har vært vanlig i statlig initiert omstillingsarbeid i kommunene, søkte KRD å definere sin rolle gjennom en rekke ulike tiltak.

Den heltidsansatte prosjektlederen i KRD har hatt en svært sentral rolle i oppfølgingen av Stifinnerprogrammet. Prosjektlederen har vært ansatt i Kommunalavdelingen. Hun har hatt sitt hovedfokus på Stifinnerprogrammet, men har også bidratt til avdelingens arbeid ved å formidle erfaringer fra Stifinnerprogrammet underveis i prosjektperioden. Hun ble rekruttert utenfra, og har lang og bred erfaring fra kommunal sektor. Prosjektlederen har hatt ansvar for den praktiske og faglige tilretteleggingen både på programnivå og kommunenivå.

Prosjektlederen har, sammen med utvalgte representanter for KRD gjennomført to årlige besøk i hver av de åtte Stifinnerkommunene. Til sammen har hun og hennes kolleger gjennomført 57 kommunebesøk. KRD v/ prosjektleder har dessuten vært ansvarlig for til sammen åtte fellessamlinger og seks prosjektledersamlinger. Fire

fellessamlinger har vært arrangert i Oslo-området, de øvrige har funnet sted i deltakerkommunene. Prosjektledersamlingene har delvis vært arrangert i deltakerkommunene, delvis andre steder. I disse samlingene har Stifinnerkommunene også blitt tilført kunnskap fra akademia og forskning. Både i fellessamlingene og i prosjektledersamlingene har det, i tillegg til det faglige innholdet, vært lagt stor vekt på å utvikle gode sosiale relasjoner gjennom felles måltider, (lokale) kulturelle innslag, sightseeing i deltakerkommunene og andre sosiale aktiviteter ute i friluft. Evaluatorene har deltatt på fellessamlingene, ikke på prosjektledersamlingene.

Som vi så i kapittel 1 er det i tillegg til fellessamlingene og prosjektledersamlingene arrangert studieturer til Nacka og Tierp kommuner i Sverige og Appeldoorn i Nederland. I tillegg har Stifinnerkommunene besøkt andre kommuner slik som Tønsberg, Askim og Bærum.

KRD har også etablert nettstedet www.Stifinneren.no som et felles web-basert møtested for Stifinnerkommunene og KRD.

KRD har finansiert de lokale prosjektlederne (frikjøp), i tillegg til ansettelsen av den sentrale prosjektlederen i KRD. Departementet har også finansiert den kombinerte følge- og resultatevalueringen, og en separat spørreundersøkelse rettet mot næringsliv og frivillig sektor i stifinnerkommunene. En bok med historiefortellinger fra Stifinnerprogrammet (Holm 2006), er utgitt som bidrag til formidlingen fra programmet.

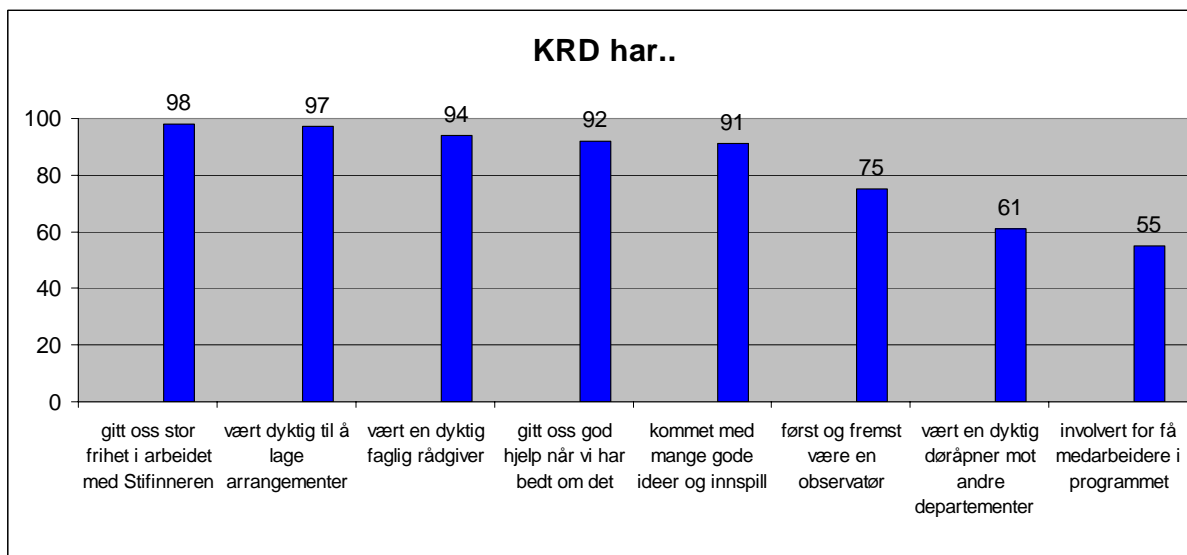
Stifinnerprogrammet har vært forankret politisk i samtlige kommuner, gjennom politiske vedtak. Det ble også ved oppstart etablert egne prosjektorganisasjoner i de enkelte kommunene. I tillegg til hovedprosjekt og hovedprosjektleder, er det etablert en rekke delprosjekter med delprosjektledere. Styringsgruppene har vært noe ulikt sammensatt i kommunene. Noen har vært politisk sammensatt, andre ikke. Et fellestrekk for kommunene har vært at den formelle prosjektorganisasjonen ved oppstart var forholdsvis kompleks i mange av kommunene. I ettertid har prosjektorganisasjonen blitt forenklet i flere av kommunene. Antallet prosjekter er også redusert i enkelte av kommunene, ofte ved å slå sammen prosjekt. Samtidig har nye prosjekter kommet til.

Dialogmøter, workshops, ansattedager og informasjonsaviser er eksempler på prosessiltak ute i kommunene.

3.3. Har KRDs rolle i Stifinnerprogrammet vært vellykket?

En sentral del av forsøksdesignet har altså vært å prøve ut nye samhandlingsformer mellom KRD og deltakerkommunene. Hvordan vurderer så svargiverne i kommuneundersøkelsen høsten 2006 KRDs rolle? I spørreundersøkelsen er det en god del av respondentene som gir uttrykk for at de ikke kan bedømme hvilken rolle KRD har hatt i programmet. Spørsmålene betinger god kjennskap til prosessen. De som har svart vet ikke er derfor ekskludert fra analysen. Sammenlignet med Midtveisevalueringen er imidlertid vet-ikke-andelen blitt betydelig mindre i den siste spørreundersøkelsen, noe som tyder på at programmet, naturlig nok, er blitt bedre kjent av respondentene mot slutten av programperioden.

I figuren under presenteres svarene på ulike påstander om KRDs rolle i Stifinnerprogrammet.



Figur 3.1. Svargivernes vurdering av KRDs rolle i programmet. Prosentandel som er helt/delvis enig i de ulike påstandene

Nesten samtlige respondenter er av den oppfatning at KRD har gitt kommunene stor frihet i arbeidet med Stifinneren. Kommunene er gitt muligheter for å designe sine egne lokale omstillingsprosjekter uten sterk styring fra departementet. Kommunene har med andre ord fått anledning til å lage sin egen lokale vri på prosjektene. Det har vært stor takhøyde for at forsøksarbeid betyr prøving og feiling. Slik har KRD også bidratt til at omstillingsarbeidet har blitt dynamisk. Dette betyr imidlertid ikke at KRD ved prosjektleder ikke har engasjert seg i og stilt krav til deltakerkommunene. Kommunene har hatt frihet, men frihet under ansvar. Det har altså vært frihet, men ikke frislepp og anarki. KRDs prosjektleder har både stilt krav til framdrift og oppfølging fra de lokale prosjektlederne. Nær halvparten av respondentene i kommunene mener at framdriften i Stifinnerprogrammet har vært tilfredsstillende. Kun tre prosent mener at framdriften har vært dårlig. Følgende sitat fra informantintervjuene illustrerer godt hvordan KRD ved prosjektlederen har fulgt opp kommunene:

KRDs form har vært bra., at de kommer igjen til kommunene, og stiller krav og spør hva som er gjort. De følger oss opp, og stiller krav underveis. Vi har vært med i andre program også, men hvor man ikke har hatt samme interesse, samme kravstilling som her. KRD har vært en støttende instans, de har fulgt med i samfunnsutviklingen. De har sett at kommunene må gjøre noe. Hvordan man kan få effekter uten å bruke pisk. Det er en form for oppdragelse, men ikke med pisk.

KRD får også gode skussmål fra våre informanter for gjennomføringen av arrangementer og møter for deltakerkommunene. Prosjektleder har sammen med sine kolleger fra departementet hatt en god hånd både med de praktiske og sosiale sidene av samlingen. Prosjektlederens gode sosiale evner, kombinert med et stort engasjement

for prosjektet, har gjort at samlingene har vært en fin blanding av faglige og sosiale arrangementer som deltakerne har sett fram til.

Selv om de sosiale aspektene ved samlingene har vært viktige, mener ikke våre informanter at dette har gått på bekostning av det faglige innholdet i samlingene. Det er interessant å merke seg hvor gode tilbakemeldinger KRD får for den faglige innsatsen i programmet. 9 av 10 respondenter synes at KRD har gitt god hjelp og kommet med mange gode ideer og innspill når kommunene har hatt behov for faglig bistand. Det er velkjent at kommunene har en viss skepsis til departementets kjennskap og fingerspissfølelse om lokale behov og utfordringer. Prosjektlederen har imidlertid, gjennom sin brede erfaring fra kommunal sektor generelt, blant annet fra pleie- og omsorgssektoren, kunnet bidra med relevante faglige råd og innspill.

Prosjektleder har en faglig ballast. Både i forhold til kommunene og KRD. Hun har stilt kritiske spørsmål, og det var vel den rollen hun skulle ha. Det har hun gjort på alle delprosjektene. Hun er meget streng, meget krevende. Hun utfyller alle rollene, både som vertinne, den rause, tilrettelegger, og den faglige dyktige, både som prosjektleder, og som den som stiller kritiske spørsmål. Hva gjør dere med det? Skal det bare ligge sånn? Hennes måte er tydelig, men mer en samarbeidsmåte – som får deg til å føle at nå må du gå hjem og gjøre lekse di. En trygg situasjon. Ikke alltid behagelig, men nødvendig (informant)

Om lag halvparten av respondentene støtter imidlertid påstanden om at KRD har involvert for få medarbeidere i Stifinnerprogrammet. Det er et forhold som også er brakt på bane i intervjuene. Mens prosjektlederens rolle har vært tydelig og aktiv, synes det å ha vært noe mer usikkerhet om hvilken rolle de øvrige medarbeiderne fra KRD har hatt i programmet. En ikke ubetydelig andel av respondentene har oppfattet disse som observatører, men kunne ønsket seg en mer aktiv rolle også for disse. Andre peker imidlertid på at en ikke må undervurdere betydningen av denne typen deltakelse, som mer uttrykker en observatørrolle. Slik har flere fra departementet fått adgang til å bli kjent med kommunenes utfordringer. KRD har vært ”ute og sett oss”, er et uttrykk mange bruker.

Det hører dessuten med at det å trekke inn øvrige medarbeidere ikke alltid vært like lett på grunn av at ”etterspørselen” fra deltakerkommunene i flere tilfelle har kommet noe sent.

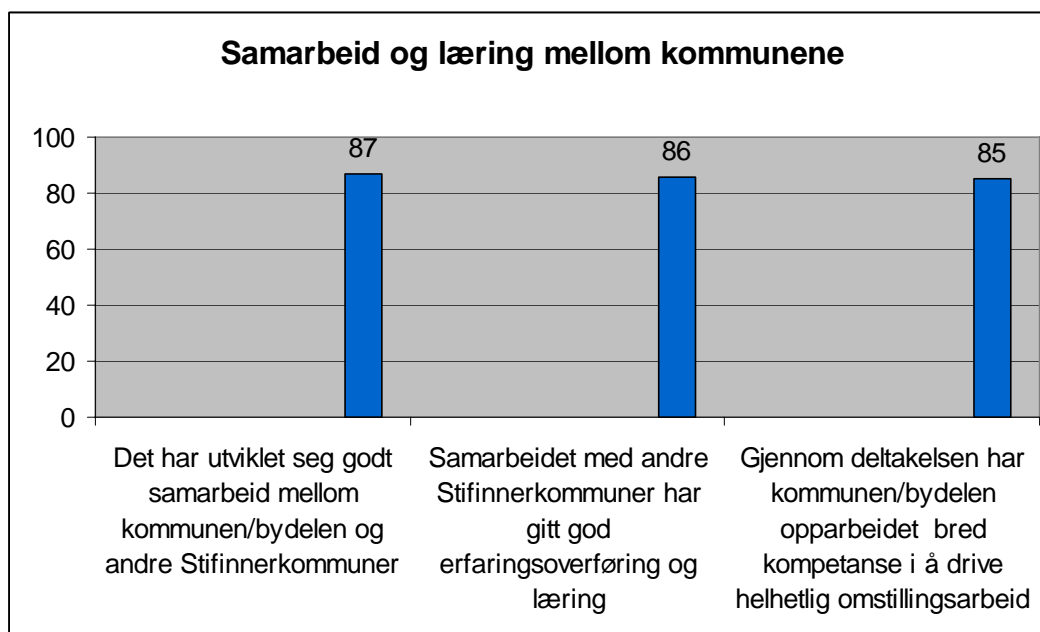
Ved oppstarten av Stifinnerprogrammet var det også en ambisjon at KRD skulle innta en døråpnerrolle for kommunene overfor ulike sektordepartementer. Riktignok er 61 % enig i at KRD har vært viktig som døråpner, men denne rollen har ikke vært like tydelig som rollen som tilrettelegger, arrangør og faglig rådgiver. Dette støttes også av informantintervjuene. Samtidig er det viktig å peke på at synligheten av en slik rolle avhenger av om kommunene har satsset på prosjekter hvor det er behov for denne typen bistand, og om de selv har tatt initiativ til å få ”åpnet noen dører” til sektordepartementene.

3.4 Vellykket læring på tvers av kommunene?

Med deltakelse fra åtte forskjellige kommuner som har valgt noe ulike løsningsmodeller, ligger det godt til rette for at kommunene kan lære av hverandre. Det sentrale spørsmålet i den sammenheng er i hvilken grad de arenaene og systemene som er laget for kompetanse- og erfaringsoverføring har fungert etter intensjonen og om kommunene har klart å nyttiggjøre seg den informasjon som er blitt utvekslet. Eksempler på systemer for erfaringsoverføring er foruten de faste samlingene, forsøksprosjektets egne web-sider og underveisformidling fra evaluators side. I tillegg kommer selvsagt den mer uformelle kontakten mellom deltakerne under og mellom samlingene.

Har erfaringsoverføringen ført til at gode ideer omsettes i handling? Har erfaringsoverføringen ført til kompetanseheving? Har det blitt foretatt justeringer i selve omstillingsarbeidet som følge av ny kunnskap?

I figuren under presenteres kommunenes vurdering av samarbeidet mellom kommunene:

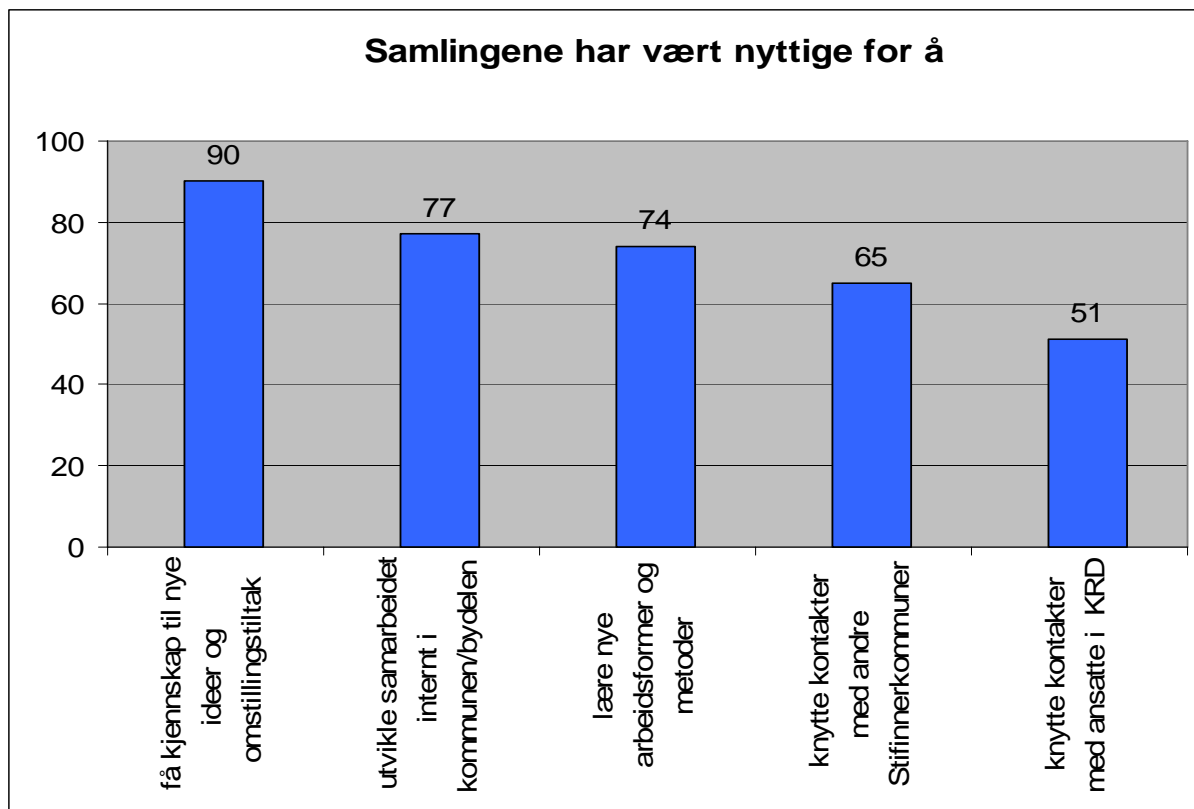


Figur 3.2. Samarbeid og læring mellom kommunene. Prosentandel som har svart at de er helt/delvis enig i påstandene.

Resultatene fra spørreundersøkelsen høsten 2006 er entydig positiv når det gjelder samarbeid og læring på tvers mellom kommunene. I Stifinnerprogrammet er det skapt arenaer som, ifølge deltakerne, har vært nyttige for utveksling av ideer og erfaringer. Ikke minst skyldes dette, i følge våre informanter, at programmet har pågått over såpass lang tid at deltakerne har rukket å bli ordentlig kjent med hverandre. Samlingene har vært svært viktige, ifølge informantene. 84 % av deltakerne i spørreundersøkelsen

oppgir at samlingene har vært svært eller nokså nyttige. Bare 8 % mener at de har vært lite nyttige eller ikke nyttige i det hele tatt (ikke vist i tabell).⁶

I figuren under vises svarene på noen påstander om hvordan samlingene har vært nyttige.



Figur 3.3. Hvordan fellessamlingene har vært nyttige. Prosentandel som har svart helt/delvis enig.

Samlingene har ifølge informantene vært svært nyttige for det faglige innholdet i programmet. 9 av 10 respondenter oppgir at samlingene har vært nyttige for å få kjennskap til nye ideer og omstillingstiltak og 3 av 4 sier at samlingene har vært nyttige for å lære nye arbeidsformer og metoder. Det er videre interessant å merke seg at hele 77 % oppgir at samlingene har vært nyttige for å utvikle samarbeidet internt i kommunen/bydelen. Samlingene har altså ikke bare bidratt til å knytte kontakter mellom kommunene og mellom KRÐ og deltakerne. Dette skal vi komme tilbake til.

Samlingene synes imidlertid, ifølge figuren, å ha betydd ”minst” i forhold til å knytte kontakter til KRÐ. Dette kan kanskje skyldes at en del av KRÐs deltakere (utenom prosjektleder) har framstått mer som observatører enn som aktive deltakere på samlingene (jfr. avsnittet foran).

6) 80 % av de som har besvart spørreundersøkelsen har deltatt på samlingene, hvorav halvparten har deltatt på 3 eller flere.

For deltakerkommunene har samlingene altså utvilsomt vært viktige møteplasser for samarbeid og læring dem i mellom. Det at samlingene ikke bare har vært faglige, men også gode sosiale møteplasser mener informantene har vært svært viktig. Det har ført til at kontakten har blitt mer uformell over tid. I starten bar samlingene mer preg av formell informasjonsformidling, men over tid har informasjonsutvekslingen blitt mer uformell og derfor også mer dynamisk, ifølge informantene. Terskelen for å komme med erkjennelser har åpenbart blitt lavere utover i prosjektperioden. ”I starten viste vi oss mer fram, og vi konkurrerte på et vis om å være best”, sa en av informantene. Etter hvert ble ”formell” informasjonsformidling og ønske om å ”vise egen kommunes fortreffelighet” erstattet av samarbeid og dialog basert på gjensidig tillitt og respekt mellom deltakerne.

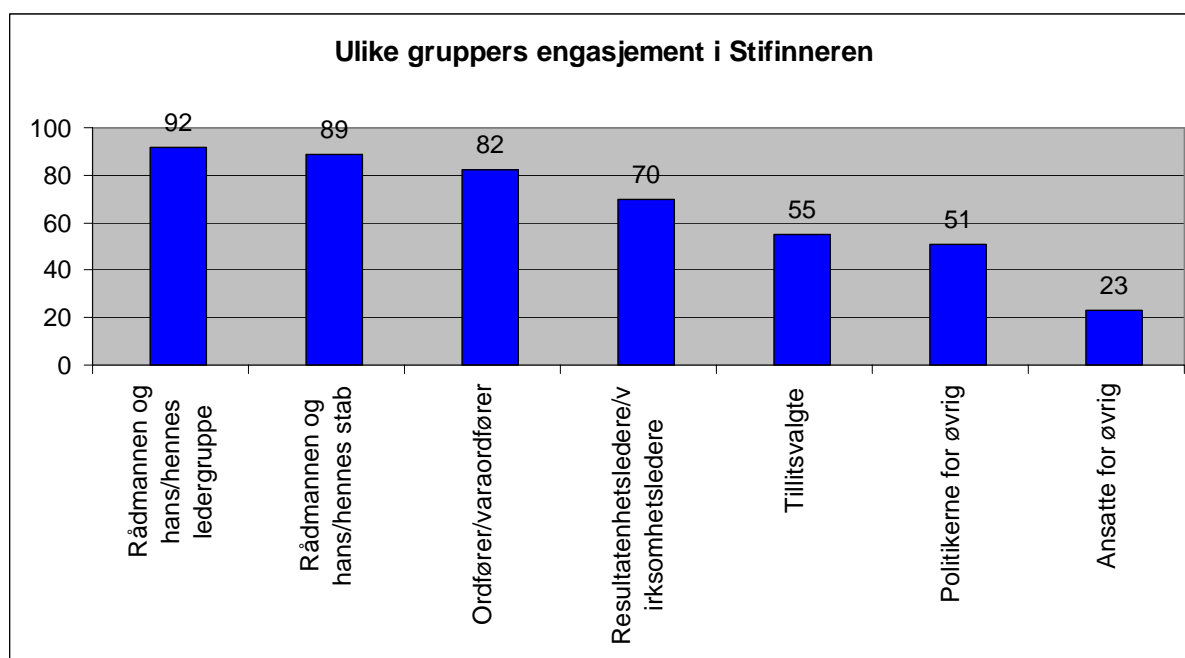
Det er jo i de uformelle samlingene at vi får de egentlige inntrykkene. Over en kaffe eller pils, utenfor de formelle rammene. Det er da vi får de virkelige gode erfaringsutvekslingene. Jeg oppfatter at dette var grepet, at samlingene skulle gi rom for uformelle arenaer – hvor vi kan møtes og snakkes om dette. Dette er ikke så lett å måle. Vi lærte nok ikke mye av scooterkjøring, men uformelle sammenhenger er viktig!(informant)

KRD la også til rette for ide- og erfaringsspredning gjennom opprettelse av et felles nettsted for stifinnerprogrammet. Meningen var at KRD og kommunene kunne legge ut dokumenter og utveksle synspunkter og erfaringer i et lukket ”handlingsrom”. Dette nettstedet har imidlertid ikke blitt brukt i det omfanget som en så for seg ved oppstarten av programmet. Dokumenter er lagt ut, men ganske sporadisk og ufullstendig. Nettstedet har derfor langt fra kunnet gi en god oversikt over de prosessene som var i gang og det arbeidet som ble utført i de enkelte kommunene. Nettstedet har heller ikke fungert som diskusjonsforum. Dette ble en unødvendig omvei, trolig på grunn av at deltakerne etter hvert greide å få så god uformell kontakt seg imellom.

3.5. God forankring og læring internt i kommunene?

Har så omstillingsarbeidet ført til kompetanseheving og læring internt i deltakerkommunene? Dersom deltakelsen er stor og omstillingsarbeidet har bred forankring på ulike nivåer og i ulike sektorer, er det sannsynlig at erfaringer og ideer spres på en effektiv måte innad i kommunen. Et viktig evalueringskriterium i denne sammenhengen er graden av deltakelse internt, hvor godt er arbeidet forankret i kommunen og hva slags møteplasser som er etablert mellom deltakerne. Er det slik at ideer spres på tvers mellom deltakerne? Et annet kriterium er hva slags effekt eller betydning informasjonsflyten og erfaringsoverføringen har på deltakerne. Skapes det større forståelse mellom deltakerne?

Vi skal først se nærmere på hvordan ulike gruppers engasjement vurderes av respondentene, presentert i figuren under.



Figur 3.4. Intern forankring – bred eller smal medvirkning? Prosentandel som mener at ulike grupper har vært svært/nokså engasjert i Stifinnerprogrammet.

Dataene viser at Stifinnerprogrammet gjennomgående har vært svært godt forankret i den politiske og administrative toppledelsen i deltakerkommunene. 9 av 10 mener at rådmannen og hans/hennes ledergruppe og stab har vært meget engasjert i Stifinnerprogrammet, mens 8 av 10 synes at den politiske toppledelsen ved ordfører/varaordfører har engasjert seg sterkt i programmet. Den administrative ledelsen har hatt en sentral posisjon i omstillingsarbeidet i hele perioden. Politikerne, derimot, har utvilsomt blitt trukket sterkere med i Stifinnerarbeidet etter hvert. I enkelte av kommunene har det vært påfallende hvordan sentrale politikere i starten framsto som, om ikke direkte skeptisk, så i hvert fall en smule uinteressert. Vedkommende uttrykker det slik i intervjuet:

Prosessen ble initiert av administrasjonen og er gjennomført av administrasjonen. Jeg hadde ikke særlig engasjement i det fra starten. Jeg synes det så interessant ut, men visste ikke hva det var....Det var når vi begynte med samlingene og begynte å treffe folkevalgte fra andre kommuner, da startet prosessen fra oss.

Også resultatenhetsledere/virksomhetsledere og representanter for de tillitsvalgte ble sterkere engasjert i programmet utover i prosjektperioden. Den ”menige” politiker og ansatt synes derimot å ha hatt en mer perifer tilknytning til forsøksarbeidet. Informantene gir uttrykk for at de fleste nok har hørt om/blitt informert om Stifinnerprosjektene, men det er kun noen enkeltprosjekter som er godt kjent ute i organisasjonen. Dessuten kan nok prosjektene være kjent ute i organisasjonen, men uten at de nødvendigvis knyttes til Stifinnerprogrammet.

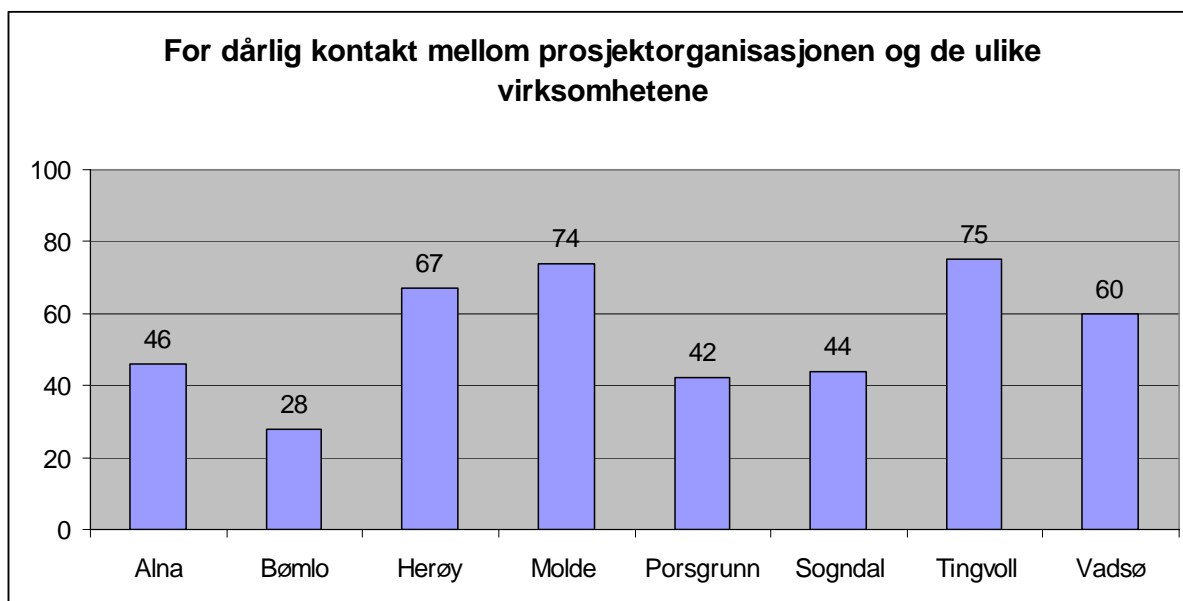
Tabell 3.1 viser forankring og engasjement i den enkelte kommune/bydel.

Tabell 3.1. Ulike gruppers engasjement i Stifinnerprogrammet, fordelt på kommune/bydel.

	Bydel Alna	Bømlo	Herøy	Molde	Porsgrunn	Sogndal	Tingvoll	Vadsø
Ordfører, varaordfører, buleder	91	69	94	87	83	78	94	70
Politikerne for øvrig	65	56	63	26	39	72	38	48
Rådmannen/rådmannens ledergruppe/ bydelsdirektøren	91	85	100	87	94	94	88	100
Rådmannens stab/bydelsdirektørens stab	87	73	100	83	94	94	93	96
Resultatenhetslederne/virksomhetslederne	52	69	93	68	61	77	69	78
Ansatte for øvrig i bydelen	18	27	33	14	28	29	13	22
Tillitsvalgte	52	50	80	65	81	47	50	30

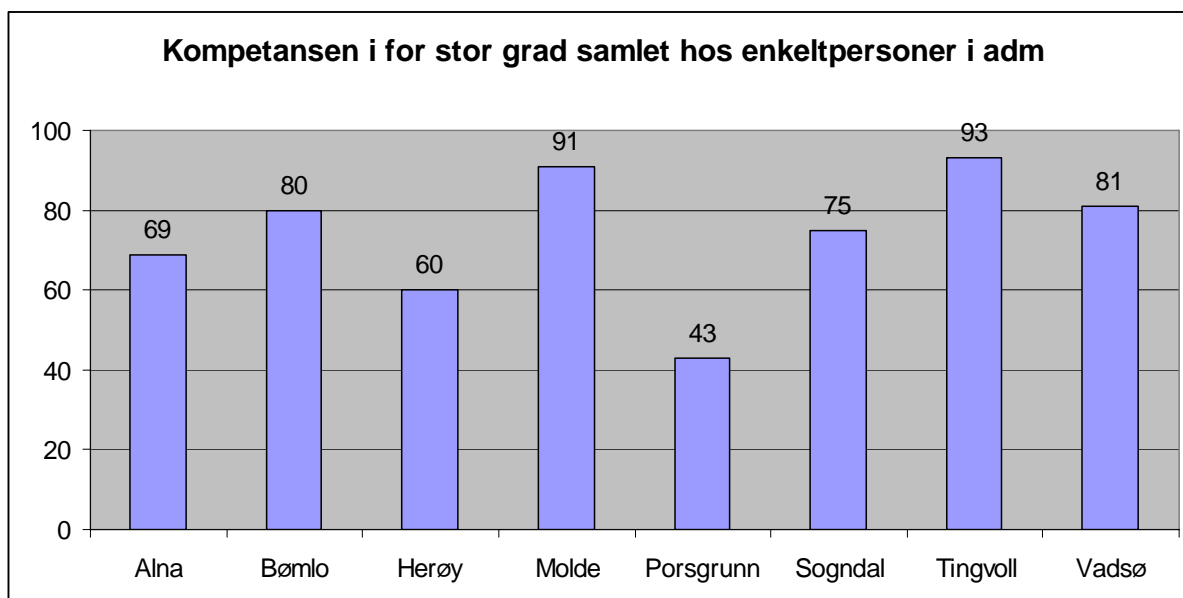
Vi ser at den politiske toppledelsen oppfattes som mest engasjert i Tingvoll, Herøy og Bydel Alna, minst i Vadsø og Bømlo. Den administrative toppledelsen vurderes jevnt over som svært engasjert, mens det blant virksomhetslederne er noe mer variasjon. Ansatte for øvrig er også trukket med i noe varierende grad blant deltakerkommunene. Tillitsvalgte vurderes som særlig engasjert i Porsgrunn, i Herøy og i Molde.

Stifinnerprogrammet har altså først og fremst vært forankret i og engasjert den politiske og administrative ledelsen i deltakerkommunene, samt deler av tillitsvalgtapparatet. Det synes ikke som om programmet har engasjert den menige ansatte eller politiker i påfallende grad. Programmet synes med andre ord ikke å ha stukket veldig dypt i organisasjonen. Dette støttes også i noen grad av respondentenes vurdering av kontakten mellom prosjektorganisasjonen og de ulike virksomhetene i kommunene. Nærmere halvparten av respondentene er enig i at det har vært for dårlig kontakt, men som vi ser av figuren under er det en viss variasjon mellom kommunene mht. hvordan dette forholdet vurderes.



Figur 3.5 Svar på påstand om at det har vært for dårlig kontakt mellom prosjektorganisasjonen og de ulike virksomhetene. Prosentandel som er helt eller delvis enig.

Svarene på påstanden om hvorvidt den kompetansen som er opparbeidet i for stor grad er samlet hos enkeltpersoner, tyder også på at kommunene ikke har lykkes godt nok med å spre erfaringer og kunnskap fra Stifinnerarbeidet til øvrige deler av kommuneorganisasjonen, 3 av 4 deler denne oppfatningen. I figur 3.6 er svarene fordelt på kommune/bydel.

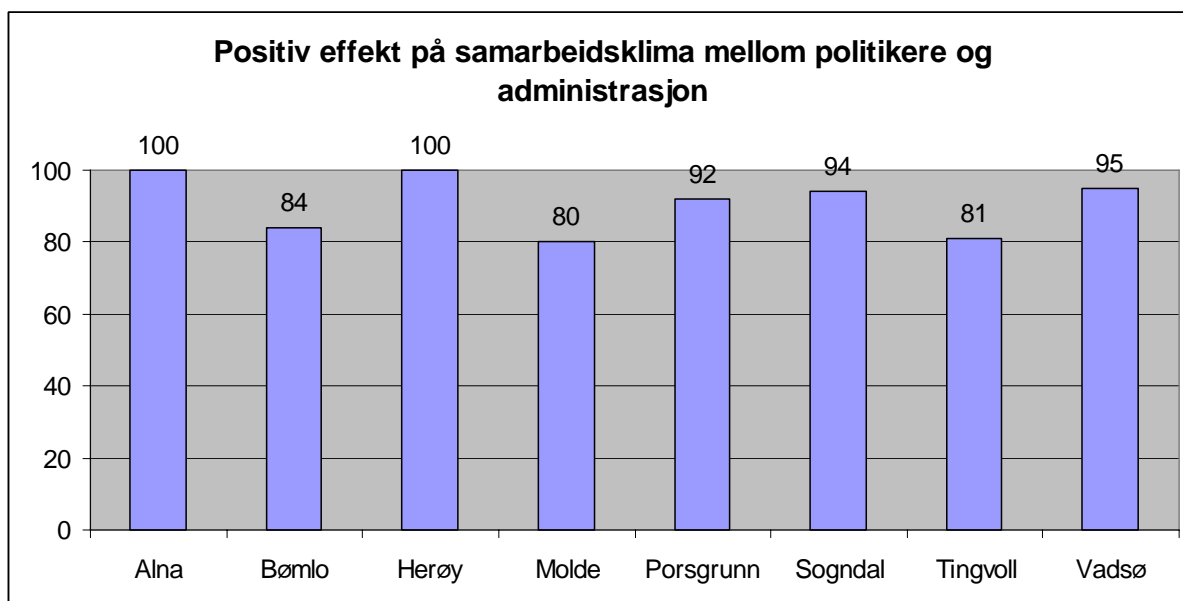


Figur 3.6. Svar på påstand om at kompetansen i for stor grad er samlet hos enkeltpersoner i administrasjonen. Prosentandel som er helt eller delvis enig.

Det er kun i Porsgrunn at en synes en har lykkes rimelig godt med å spre erfaringene fra Stifinneren ut organisasjonen. I de andre kommunene, og i særdeleshet i Tingvoll, Molde, Vadsø og Bømlo, er en kritisk til hva en har fått til på dette området.

En synes altså ikke at en har lykkes spesielt godt ute i kommunene med å spre kompetansen som er opparbeidet som resultat av Stifinnerengasjementet. Med dette som bakteppe blir det desto mer interessant å observere at deltakerne mener en har lykkes atskillig bedre med hensyn til utvikling av samarbeidsrelasjoner. Dialogkafeene, workshops, historiefortellinger og prosjektarbeidet generelt har utvilsomt bidratt til å bedre samarbeidsklimaet mellom ulike grupper i kommunen. Vi har tidligere kommentert at politikerne ble sterkere engasjert i Stifinnerprogrammet utover i perioden. Samlingene i Vadsø våren 2005 og i Molde høsten 2005 nevnes av flere som gjennombrudd i så måte.

I kommuneundersøkelsen høsten 2006 svarer 9 av 10 at Stifinnerprogrammet har hatt en positiv effekt på samarbeidsklimaet mellom politikere og administrasjon. I figur 3.7. ser vi at det er marginale forskjeller i oppfatning mellom de ulike kommunene.



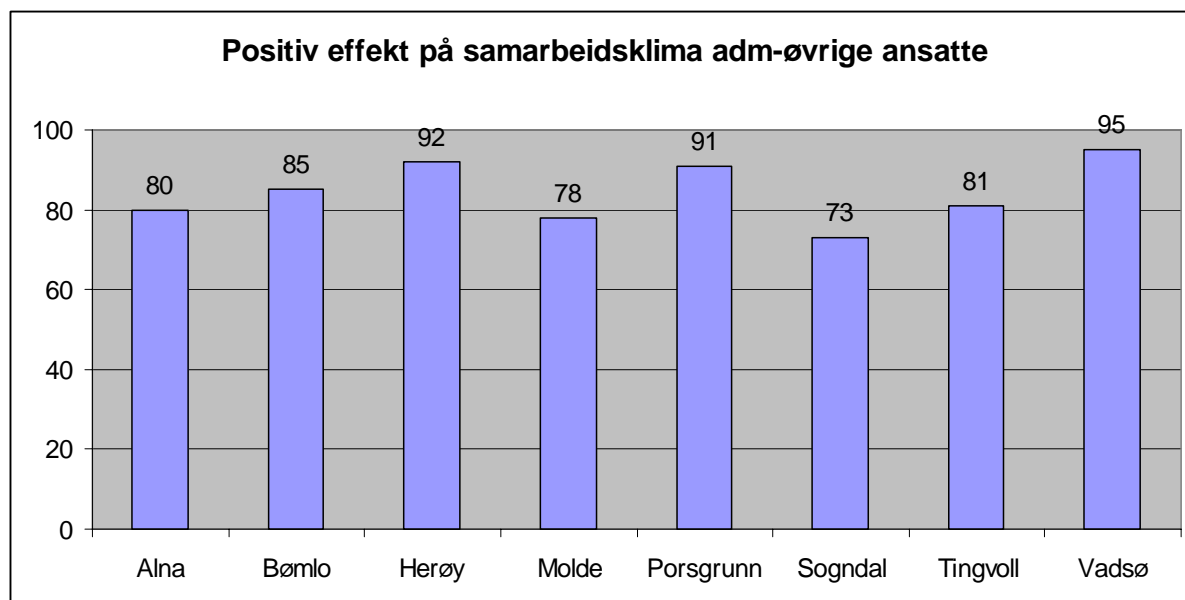
Figur 3.7. Prosentandel som er helt eller delvis enig i at Stifinnerprogrammet har hatt positiv effekt på samarbeidsklimaet mellom politikere og administrasjon.

Følgende sitat illustrerer på en god måte hvordan deltakerne har opplevd endringen i samarbeidsklima mellom politikerne og administrasjonen.

Det jeg har opplevd det siste året er en tydelig endring, det merkes administrativt, på samlinger, også politisk. Man spiller nå på lag – mot et felles mål. Hvorfor har endringen skjedd? (Toppleder) har hatt en stor ære, og at politikere har blitt tatt på alvor, de har blitt tatt med på samlinger hvor de er blitt ansvarliggjort. Man har vært dialogmøter etc.. og når man først har lært

dette, så begynner det å rulle. Politikerne er blitt sett og de ansatte er blitt sett, og sammen spiller man på lag.

Kanskje vel så interessant er det at nesten like mange av respondentene (4 av 5) mener at Stifinnerprogrammet også har bidratt til et bedre samarbeidsklima mellom den administrative ledergruppen og de øvrige ansatte. Heller ikke her er det store forskjeller mellom kommunene, jfr. figur 3.8.



Figur 3.8. Prosentandel som er helt eller delvis enig i at Stifinnerprogrammet har hatt positiv effekt på samarbeidsklimaet mellom administrasjonen og øvrige ansatte.

Hva kan dette skyldes, all den tid administrative toppledere er den gruppen har vært mest engasjert i Stifinnerprogrammet – og som har fått mest ut av programmet mht. kompetanseoppbygging. Programmet har som vi har sett, ikke stukket veldig dypt i organisasjonen. Et tiltak har imidlertid fått stor oppmerksomhet i kommunene. Det er de såkalte medarbeiderdagene, som er blitt arrangert i flere av kommunene. Flere av prosjektene har også handlet om kulturbygging og ledelse. Det er antagelig disse tiltakene respondentene opplever har hatt en positiv innvirkning på samarbeidsklimaet i organisasjonen. At de tillitsvalgte er trukket så sterkt med i programmet sannsynligvis også hatt betydning.

En informant beskriver medarbeiderdagen slik:

Samlingen våren 2006 – ganske unik. Hensikten var å få senket skuldrene, og si at det ikke var så farlig å være ærlig og åpen. Organisasjonen ”senket skuldrene”. Der fikk vi god tilbakemelding.

Og klimaet på denne måten:

Vi har lyktes mest med å uttrykke samarbeidsholdninger, gjøre at de ansatte og tillitsvalgte tør å si hva de mener. Uten å frykte reaksjoner. Det har med medarbeidskap å gjøre, der har vi valgt å bruke mye ressurser, også i

fortsettelsen, ca 140 ansatte som er med i dette fremover. Bare dette har født seks nye prosjekt – som de selv har funnet ut de vil kjøre.

Et uttrykk for samarbeidsklimaet kan være også være medarbeidertilfredsheten i kommunene. Tabell 3.2. viser medarbeidertilfredsheten i Stifinnerkommunen, sammenlignet med gjennomsnittet for norske kommuner. Med unntak av Herøy kommune, som gjennomgående ligger litt over landsgjennomsnittet, er det imidlertid ikke store forskjeller mellom Stifinnerkommunene og gjennomsnittet av kommune-Norge for øvrig.

Tabell 3.2. Medarbeidertilfredshet i Stifinnerkommunene sammenlignet med gjennomsnitt for alle kommuner i Norge (Kommunenenes sentralforbund 2006)

	Vadsø	Herøy (2005)	Tingvoll	Molde	Sogndal (2006)	Bømlo	Porsgrunn	Bydel Alna	Gj.snitt Norge (2006)
Gjennomsnitt	-----	4,6	-	4,3	4,2	4,1	4,3	4,2	4,3
Trivsel – helhetsvurdering	4,7	-	-	4,6	4,6	4,5	4,7	4,7	4,7
Stolthet over egen arbeidsplass	-----	5,0	-	4,7	4,7	4,6	4,7	4,6	4,7
Systemer for lønns- og arbeidstidsordninger	-----	4,3	-	3,7	4,0	3,8	3,6	3,6	3,7
Faglig og personlig utvikling	4,5	4,4	-	4,0	3,9	3,9	4,1	3,9	4,0
Overordnet ledelse	-----	4,4	-	3,4	3,3	3,2	3,5	3,5	3,5
Nærmeste leder	4,2	5,0	-	4,5	4,4	4,4	4,4	4,5	4,5
Samarbeid med kollegene	4,5	5,2	-	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,9
Fysiske arbeidsforhold	-----	4,2	-	3,9	4,0	3,9	4,1	3,9	4,0
Innhold i jobben	-----	4,8	-	4,5	4,5	4,4	4,5	4,6	4,5
Organisering av arbeidet	-----	4,6	-	4,3	4,2	4,5	4,3	4,2	4,3

3.6. Oppsummering

KRD har satset mye på å få til et godt og velfungerende forsøksdesign for Stifinnerprogrammet. I motsetning til andre omstillingsprogram er det brukt mye ressurser til egen prosjektleder, til prosjektledere i kommunene, til samlinger og besøk. En har satset på et tett samarbeid mellom KRD og kommunene, men også lagt til rette for tett samarbeid mellom kommunene. Internt i deltakerkommunene har den administrative og politiske ledelsen viet programmet stor oppmerksomhet. Det er også lagt vekt på å involvere de tillitsvalgte i kommunene.

Stifinnerprogrammet har, på tross av at departementet har brukt store ressurser på programmet og fulgt det tett opp gjennom prosjektlederen, fått karakter av et desentralisert utviklingsarbeid. Mange kommuner var i gang med omstillingsprosesser da Stifinneren startet. Disse har de hatt mulighet til å videreføre innenfor for rammen av Stifinnerprogrammet. Slik har kommunene kunnet forankre prosjektene i lokale behov.

KRD får gjennomgående godt skussmål for måten programmet er blitt drevet på. Departementet har stimulert til samarbeid, ikke konkurranse mellom kommunene. En har også tatt tiden til hjelp, noe som har gitt rom for en god del prøving og feiling underveis. Utfordringene synes ikke å ha vært særlig mange i forholdet mellom stat-kommune denne gangen. Skal noe nevnes, må det være at flere av deltakerkommunene etterlyser en sterkere involvering av flere medarbeidere fra departementet.

Stifinnersamlingene har, ifølge informantene, bidratt til godt samarbeid mellom deltakerkommunene. De uformelle arenaene har vært vel så viktig som de formelle. Samlingene har bidratt til at frykten for å "tape ansikt" overfor andre kommuner eller egen kommuneorganisasjon åpenbart er blitt mindre blant mange av deltakerne.

Arbeidsformen fra samlingene har hatt smitteeffekt også innad i kommunene. Det rapporteres om at det er blitt bedre samarbeid internt i kommunene. Programmet har imidlertid hovedsakelig vært forankret i den politiske og administrative ledelsen. Det har slik sett ikke stukket veldig dypt i kommuneorganisasjonen. Den menige ansatte og politiker har ikke medvirket særlig sterkt. Dette har antakelig både hatt som konsekvens, og vært en følge av at den faglige kompetansehevingen hovedsakelig har kommet den administrative ledelsen til del. Her gjenstår det åpenbart en del jobbing i Stifinnerkommunene.

4. Stifinnerprogrammets betydning for kommunenes roller

4.1 Innledning

Stifinnerprogrammet støter an mot ulike utfordringer i kommune-Norge. Mange kommuner sliter med fallende valgdeltakelse (Aardal mfl. 2002). Det politiske engasjementet finner nye uttrykk, gjerne med utgangspunkt i folks nærmiljø og enkeltsaker (Aarsæther og Vabo 2002). Den kommunale effektiviteten varierer sterkt, og det er ikke alltid overensstemmelse mellom kostnad og kvalitet (Baldersheim m.fl. 1997). Samfunnsutviklerrollen kan lett havne i skyggen av de lovpålagte oppgavene.

Det avgjørende spørsmålet er om Stifinnerprogrammet har vært en så kraftfull endringsimpuls at programmet har klart å vitalisere kommunenes roller. Er de blitt bedre samfunnsutviklere, myndighetsutøvere og tjenesteytere? Er lokaldemokratiet blitt vitalisert gjennom det arbeidet som er lagt ned i de tre årene programmet har vart?

Idealtypisk representerer kommunene en demokratisk styringskjede hvor lokaldemokratiet blir framstilt som en evig ”runddans” med fire faser (Jacobsen 1997): 1) borgernes valg av politiske representanter, 2) politikernes vedtak for å følge opp budskapet fra velgerne, 3) administrasjonens iverksetting av de politiske vedtakene, og 4) borgerne sin vurdering av innsatsen (fordeling av ære og skyld). Denne styringskjeden forutsetter gode og sammenhengende koplinger mellom innbyggerne og politikerne og mellom politikerne og administrasjonen.

Stifinnerprogrammets effekt vil nødvendigvis avhenge av den innfallsvinkel den enkelte kommune har valgt i sitt arbeid. Mye av aktiviteten i Stifinnerprogrammet har gått ut på å gjennomføre et stort antall prosjekter. Nye løsninger er diskutert, ideer er utvekslet og mange prosjekter er fullført som planlagt. Når det er rimelig å vente klare effekter av denne aktiviteten på kommunenes ”bunnlinjer” – enten det er snakk om bedret økonomi, effektivitet eller kvalitet – er langt fra lett å avgjøre. Gevinsten kan ligge fram i tid. Eller den kan være tatt ut uten at noen gir Stifinnerprogrammet æren for det.

I dette kapitlet belyses Stifinnerprogrammets betydning for kommunenes ulike roller. Vi begynner med politikkenes inntaksside – lokaldemokratiet – og spør om Stifinnerprogrammet har virket vitaliserende på lokaldemokratiet. Dernest tar vi et steg videre i den demokratiske styringskjeden, og spør om myndighetsrollen er bedret med Stifinnerprogrammet. Hvordan er forholdet mellom politikerne og administrasjonen utviklet seg? Har styring og effektivitet blitt bedre? I de to siste delkapitlene tar vi for oss Stifinnerprogrammets betydning for politikkenes uttaksside. Er stifinnerne blitt bedre samfunnsutviklere? Og gjør de jobben sin som tjenesteytere på en bedre måte?

For hver av rollegjennomgangene stiller vi følgende spørsmål: 1) Hva innebærer rollen og hva var status da stifinneren startet opp? 2) Hvilke prosjekter er det jobbet med som kan vitalisere rollen? Og 3) hva slags resultater er oppnådd?

4.2 Har Stifinnerprogrammet vitalisert lokaldemokratiet?

Ved oppstarten av Stifinnerprogrammet høsten 2003 la kommunalminister Erna Solberg vekt på at et viktig formål med programmet var å ”styrke kommunenes lokaldemokratiske funksjon.” (foredrag oppstartskonferanse 2.12.2003). Det er da også jobbet med prosjekter som direkte eller indirekte berører kommunene som lokaldemokratiske arenaer. Et viktig utgangsspørsmål er hva slags kriterier vi skal legge til grunn for å vurdere stifinnerkommunenes innsats på dette feltet. Har de vært spydspisser for en demokratisk fornyelsespolitikk som andre kommuner kan lære av?

Lokalt folkestyre betyr at folket – i praksis den voksne delen av befolkningen i en kommune – skal styre kommunen. Utfordringen er å gjøre dette til noe reelt, det vil si at ”folkestyret” framstår som noe annet enn demokratisk staffasje og et ritual. Kommune-Norge har siden 1963 opplevd nedgang i valgdeltakelsen ved kommune- og fylkestingvalg (Aardal mfl. 2002). Utviklingen har også vært preget av nedgang i antall politiske tillitsverv. Mange av de politiske partiene mister medlemmer og jobben med å fylle partilistene ved valg kan være besværlig. Staten beskyldes for binde kommunene på hender og føtter og svekke det lokale selvstyret, mens administrativ fristilling og konkurranseutsetting av offentlige oppgaver blir av mange oppfattet som en maktforskyvning fra kommunestyret til de lukkede styrerom. Når vi legger til økt markedsretting, større mediepress og større innslag av faglig-profesjonalisert styring, er det kanskje ikke så rart at enkelte ser for seg lokaldemokratiets ferd inn i solnedgangen (Baldersheim mfl. 1997). Den demokratiske styringskjeden fra valg til politikk stykkes opp, mens politikerne i økende grad dyttes ut (Østerud mfl. 2003).

Det er likevel lyspunkt. Om lag 10 000 borgere velges til kommune- og fylkesting ved hvert valg. Og tas alle med som befolker råd, nemnder og styrer kan det i følge Aarsæther og Vabo (2002: 45), legges til nye 20 000 personer. Det er også slik at parallelt med nedgangen i valgdeltakelsen, har folk og organiserte interesser funnet nye former for å delta og utøve innflytelse. Aksjoner, kampanjer, offentlig debatt og lobbying er noen av de deltakelsesformene som har fått mer vind i seilene de senere år.

Mange av de drivkrefter som former lokaldemokratiets utvikling er det vanskelig for kommunene selv å påvirke. Globalisering, mediepress, statlig rettighetslovgivning og folks holdninger til demokratisk deltakelse er det ikke så lett for kommunene å påvirke. De er overlatt til å bruke et sett av virkemidler de selv rår over. De spenner over et bredt register av tiltak - fra kommunal parlamentarisme, direktevalg av ordfører, politisk sammensatte by- og lokalutvalg til ”ordførerbenk”, folkemøter, brukerråd og folkeavstemninger. I KRDS organisasjonsdatabase inngår 32 spørsmål om tiltak kommunene kan gjøre bruk av for å vitalisere og fornye lokaldemokratiet.

Nåsituasjonsbeskrivelsen av kommunene ved Stifinnerprogrammets oppstart, viste at de var langt framme i forhold til å ta i bruk ulike demokratiltak (jf. tabell neste side). I tabellen er tatt med noen av de tiltak kommunene kan benytte. Det er interessant å

notere seg at en kommune som Herøy – som har gjennomført en bred fornyelsespolitikk – også har vært svært aktiv i forhold til utvikling av lokaldemokratiet. Herøy føyer seg inn i et mønster hvor de mest endringsorienterte kommunene i Norge også er de som mest aktivt fronter en aktiv fornyelse av lokaldemokratiet (Aars 2006).

Tabell 4.1. Tiltak for utvikling av lokaldemokratiet i stifinnerkommunene i 2004.

	Porsgrunn	Bømlo	Sogndal	Herøy	Molde	Tingvoll	Vadsø
Klageinstans	Egen klagenemnd	Formannskapet	Formannskap/k-styre	Egen klagenemnd	Formannskapet		Egen klagenemnd
Kommunen har etablert e-dialog eller lign. ordn. hvor innbyggerne kan kommunisere direkte med saksbehandler og/eller kommunepolitikere på Internett	Ja			Ja	Ja		Ja
Ordførerbenk		Ja		Ja*			
Folkemøter, høringer om kommuneplanens arealdel				Ja	Ja	Ja	
Folkemøter, høringer om kommuneplanens generelle del				Ja			Ja
Befolkn.undersøkelse, for eksempel om politisk deltakelse, holdning til kommunen (ikke spesifikke tjenester)	Ja				Ja		
Idédugnad – hvor befolkning og innbyggere er invitert	Ja			Ja		Ja	Ja
Gjennomført generelle tiltak for å styrke den lokalpol. Deltakelsen	Ja	Ja		Ja	Ja		Ja
Gjennomført tiltak for å styrke enkeltgruppers lokalpolitiske deltakelse	Ja	Ja		Ja			Ja
Kommunen har etablert servicetorg/ordning med saksbehandling over disk	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Kommunen har gjort søknadsskjemaer elektronisk tilgjengelige på Internett	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja		Ja
Kommunen tilbyr elektronisk saksbehandling (f.eks. for byggesaker og barnehageplass)		Ja	Ja		Ja		Ja

* Ordføreren fra Ap. hadde ordførerbenk, mens ordføreren fra Høyre ikke har innført en slik ordning.

Hvordan har Stifinnerprogrammet grepet an demokratiutfordringene? Det er avholdt en fellessamling hvor temaet var politikerrollen (Lørenskog 10.-12.november 2004). Studieturen til Sverige 2.-4.februar 2005 innbefattet blant annet studier av

demokratitiltak. Flere av stifterne har hatt utvikling av det politiske styringssystemet og styrking av politikerrollen høyt på sin dagsorden. Det gjelder særlig Sogndal, Herøy, Vadsø, Bydel Alna og til dels Tingvoll. Det er likevel riktig å si at antall prosjekter som berører demokratirollen er færre enn de prosjekter som tar for seg de øvrige rollene.

De prosjekter og tiltak det er jobbet med kan grupperes ut fra hvilket demokratiperspektiv som velges. En mye brukt inndeling er tiltak rettet mot: 1) *representativt demokrati* (tiltak for øket valgdeltakelse mv), 2) *deltakerdemokrati* (former for deltakelse mellom valgene) og *deliberativt demokrati* (debatt, dialog, folkemøter mv). Vi skal ikke her gå i detalj i de ulike demokratiperspektivene. Vi har trukket fram noen sider ved lokaldemokratiet for å gruppere tiltak i stifterne. Vi trekker vekslers på inndelinger som er gjort av Vabo (2000: 255) og Aars (2006: 8):

Tabell 4.2. Ulike demokratiske dimensjoner og prosjekter/tiltak i stifterkommunene.

Demokratiske dimensjoner	Eksempler på prosjekter og tiltak i stifterkommunene
- Det representative demokratiet	Innbyggerundersøkelser Utvikling av politikerrollen (representasjonsrollen) Nye politiske styringsmodeller (ny utvalgsorganisering mv.)
- Generelt deltakerdemokrati	Utvikling av politikerrollen (ombudsrolle, nettverksrolle) Innbyggerdeltakelse i forbindelse med servicestrategi, planarbeid Folkemøter/ ha møter med grendeutvalg Ungdomsting Eldreråd, ungdomsråd, innvandreråd, funksjonshemmedes råd Næringsforum/ andre typer møtearenaer kommune-næringsliv Frivillighetsforum/ kontaktutvalg med foreningslivet Partnerskapsavtaler med frivillige lag og organisasjoner Dialog ved hjelp av internett, digitalisering og døgnaåpen kommune
- Brukerdemokrati	Brukerråd på spesifikke tjenesteområder Brukersamtaler på spesifikke tjenesteområder Brukerundersøkelser Servicetorg/ kundetorg
- Informasjon og åpenhet	Fra monolog til dialog, plan for kommunens kommunikasjon Informasjons- og kommunikasjonsstrategi Serviceerklæringer og tjenestestandarder Informasjon gjennom kommuneavis, endrede web-portaler mv.

Tabellen viser for det første at en del av tiltakene (såkalte brukerdemokratiske tiltak) overlapper med tiltak vi kommer tilbake til under gjennomgangen av tjenesteyterrollen. Dernest er det i flere av kommunene arbeidet med å klargjøre politikernes rolle i forhold til samfunnsutviklerrollen (jf. delkapitlet om samfunnsutviklerrollen). Det å få tydeliggjort politikernes rolle som nettverksarrangører, det å tilrettelegge og delta i nettverk med næringsliv og foreningsliv, har vært viktig i flere av kommunene.

Utvikling av politikerrollen og justeringer av den politiske organiseringen har også nær tilknytning til neste delkapittel om myndighetsrollen. Mens vi i dette delkapitlet primært er opptatt av politikernes innbyggerdialog og samarbeid med næringsliv og foreningsliv, tar vi for oss forholdet mellom politikere og administrasjonen under behandlingen av

myndighetsrollen. Alle forgreiningene mellom de ulike rollene – bundet sammen av et bredt sett av ulike prosjekter - er med på å gi Stifinnerprogrammet et helhetlig preg.

Hvordan vurderer stifinnerkommunene den innsatsen de har lagt ned for å fornye og utvikle lokaldemokratiet? Tabellen nedenfor gir noen svar.

Tabell 4.3. Prosentandel i kommuneundersøkelsen 2006 som er helt eller delvis enig i at deltakelsen i Stifinnerprogrammet har....

	Bømlo	Herøy	Molde	Porsgrunn	Sogndal	Tingvoll	Vadsø	Bydel Alna	Totalt
a) Bedret politikernes dialog med innbyggerne	25	87	22	50	39	41	52	81	48
b) Utviklet og styrket politikerrollen	32	67	26	56	56	24	41	81	46
c) Bedret kommunens / bydelens informasjon til innbyggerne	48	80	36	50	61	69	67	67	59

I underkant av 50 prosent av de spurte i kommuneundersøkelsen er av den oppfatning at Stifinnerprogrammet har styrket politikernes kontakt med innbyggerne og utviklet og styrket politikerrollen. Høyest skår på disse spørsmålene oppnår Bydel Alna og Herøy. Molde og Bømlo har lavest skår. Litt mer optimistisk er vurderingen av kommunenes informasjon til innbyggerne. Nærmere 60 prosent mener at Stifinnerprogrammet har bedret kommunens/ bydelens informasjon til innbyggerne. Herøy ligger høyest, mens Molde ligger lavest. Mellom de andre kommunene er forskjellene moderate.

Vi spurte også næringsliv og foreninger og lag i stifinnerkommunene om hvordan de opplever samarbeidet med kommunen. Som vi skal se i delkapitlet om samfunnsutviklerrollen blir samarbeidet stort sett oppfattet å være godt. Demokrati handler imidlertid også om å ha innflytelse. Hvis det blir med deltakelsen, blir samarbeidet med kommunene over tid nokså rituellet.

Undersøkelsen blant *frivillige foreninger og lag* viste at ca. 30 prosent av lagene mente det var svært/ nokså lett å få gehør for foreningens synspunkter overfor kommunen. Det var imidlertid langt flere som syntes det var vanskelig å få gehør. Kun en fjerdedel (24 prosent) var tilfreds med kommunens vilje til å rådføre seg med foreningen. Nær to tredjedeler (61 prosent) av foreningene og lagene var imidlertid tilfreds med tilgjengeligheten til relevante personer i kommunen/ bydelen.

I *næringslivet* var det heller ikke så mange som var fornøyd med kommunenes vilje til å rådføre seg med bedriftene (28 prosent var svært/nokså tilfreds). Sammenlignet med foreningene var det litt flere av bedriftene som opplevde at de hadde gjennomslagskraft overfor kommunen (31 prosent). Med tanke på politikernes vilje til å tale næringslivets sak, var det 44 prosent av bedriftene som var enige i påstanden av om at ”mange politikere taler næringslivets sak”. 53 prosent av bedriftene var enige i påstanden om at ”det er for mye byråkrati forbundet med å samarbeide med kommunen”. Samarbeidet

ble imidlertid oppfattet som lite konfliktylft. Kun 17 prosent var enige i påstanden om at ”forholdet mellom næringslivet og kommunen er konfliktylft”.

4.3 Har stifinnerne blitt bedre myndighetsutøvere?

I dette delkapitlet stiller vi spørsmålet om Stifinnerprogrammet har gjort stifinnerne til bedre myndighetsutøvere. I programmet har hensynet til helhetlig myndighetsutøvelse og styring stått sentralt. ”Helhet” kan i denne sammenheng forstås på flere måter. Helhet kan være et uttrykk for at flere *styringsprinsipper* ivaretas; Styringen kan være demokratisk i den forstand at den er et uttrykk for folkeviljen. Styringen kan være effektiv i den forstand at vedtak omsettes til handling på en effektiv måte. Og styringen kan være legal i den forstand at den utøves i henhold til lover og regler. Også faglige hensyn kan være uttrykk for et styringsprinsipp. Helhetlig styring kan videre forstås som styring som bygger på helhetlig *styringsinformasjon*. Helhetlig styringsinformasjon som dekker spennvidden i kommunens oppgaver og roller kan legge til rette for en mer korrekt og effektiv myndighetsutøvelse. En tredje måte å nærme seg helhetlig styring på, er kommunenes bruk av ulike *styringsmekanismer*. Den demokratiske styringskjeden bygger i hovedsak på en Weberiansk forståelse av styring – det er gjennom hierarki at fasene i den idealtypiske styringskjeden bindes sammen.

Som vi så i innledningskapitlet har alle stifinnerkommunene og Bydel Alna flatet ut administrasjonen og innført varianter av tonivåmodellen. Det politiske nivået er i de fleste tilfeller blitt ”trimmet” med færre faste utvalg, færre detaljsaker og i de fleste tilfeller færre politikere (Herøy er imidlertid et eksempel på at noen går tilbake til en ordning med flere politikere). Denne omstillingsbølgen er klart NPM-inspirert gjennom sitt fokus på delegasjon, resultatenheter, strategisk ledelse, kontrakts- og avtalestyring og bestiller-utførerroller (jf. Klausen 1998, Øgård 2000). Idealtypisk dreier tonivåmodellen seg om tre ting: 1) Oppdeling tjenesteapparatet i et større antall resultatenheter, 2) Delegasjon av myndighet til resultatenheter i faglige, økonomiske, personalmessige og organisatoriske saker og 3) Fjerning av etatslederne og etablering av et samordnende og strategisk rådmannsnivå hvor ledergruppa ikke ansvarsmessig er bundet til de gamle etatene eller sektorene. Tonivåreformen er på mange måter et ektefødt barn av kommunale sektoriseringsproblemer, økonomisk ressursknapphet og det Røvik (1992) kaller en organisasjonsoppskrift på reise.

Stifinnerprogrammet har bydd på en mulighet til å fortsette dette reformarbeidet. I forhold til styring og myndighetsutøvelse har det dreid seg om tilrettelegge bedre styringsinformasjon og få til en effektiv og mest mulig åpen og demokratisk styringsdialog. Det har dreid seg om å påvirke organisasjonskulturen og incentivstrukturer for å få best mulig samsvar mellom organisasjonsmodell og atferden i organisasjonen. Ideelt sett dreier det seg om å få politikerne til å ta et strategisk lederansvar der målformulering og resultatoppfølging står sentralt, mens driftsenhetene, med stor grad av frihet i valg av virkemidler, står for iverksetting og tjenesteyting. Et styrket rådmannsnivå havner for sin del i skjæringsfeltet mellom det langsiktige og strategiske og det mer kortsiktige og dagsaktuelle knyttet til drift og tjenesteyting.

Rolle- og ansvarsfordelingen i organisasjonen kan bli bedre og styringseffektiviteten mellom nivåene kan bli høyere.

For å undersøke om myndighetsrollen er bedret som følge av Stifinnerprogrammet, har vi avgrenset oss til prosjekter og tiltak av mer innvortes karakter. Det er snakk om å bedre den interne styringen mellom politikk og administrasjon og innad i administrasjonen. Innføring av Balansert målstyring og bruk av velferdsstrategier er begge uttrykk for ønsker om å bedre styringseffektiviteten og prioriteringsevnen. Stifinnerkommunenes myndighetsrolle er naturligvis nært koplet til tjenesteyterrollen som vi behandler nærmere i neste delkapittel

Hvordan har stifinnerne jobbet med myndighets- og styringsrollen?

En bred meny av prosjekter i Stifinnerprogrammet berører i større eller mindre grad kommunenes rolle som myndighetsutøvere. Det dreier seg om prosjekter som først og fremst tar for seg styring og organisering i kommunene. Tabellen nedenfor gir en stikkordsmessig oversikt over prosjekter på dette området.

Tabell 4.4. Oversikt over prosjekter i stifinnerkommunene som berører myndighetsrollen, styring og organisering i kommunene.

Virkemiddelområder	Eksempler på prosjekter og tiltak i stifinnerkommunene
Styringsinformasjon og omorganiseringer, økonomistyring og kostnadskontroll	<ul style="list-style-type: none"> – Balansert målstyring – Service-/velferdsstrategi – Styringssystem og utvikling av styringsdialogen – Effektivisering ved hjelp av IKT – Omsorg i balanse, effektiviseringstiltak – Faglig forsvarlige tjenester i økonomisk balanse – Arbeidsgiverpolitikk, bruk av økonomiske incentiver – Måling av ressursbruk og tidsbruk – Avviksrapportering og avvikshåndtering – Effektiviseringsnettverk og sammenligninger – Lederutvikling og lederavtaler – Arbeidsmiljøtiltak / omdømmebygging – Utvikling av organisasjonskulturen (ROSE) – Omorganisering av eiendomsforvaltningen – Resultatenhetsmodeller og områdemodell i Bydel Alna – Innsatsstyrt finansiering i Bydel Alna – Evalueringer av politisk organisering, tjenestetilbud – Omorganisering av skoleadministrasjonen – Innføring av bestiller-utførermodell

Flere av fellessamlingene i Stifinnerprogrammet har tatt opp tema knyttet til myndighetsrolle og styringsinformasjon. Det gjelder samlingene i 2004 som tok for utfordringer i pleie- og omsorgstjenesten (15.-16.juni 2004) og bruk av KOSTRA-tall for analyse av pleie- og omsorgstjenestene (30.09.-1.10.2004). Studieturen til Nacka og Tierp kommuner i Sverige omhandlet blant annet bruk av balansert målstyring, et satsingsfelt som de fleste stifinnerkommunene i større eller mindre grad har jobbet med. Midtveissamlingen i Vadsø 12.-15.april 2005 satte fokus på utvikling av felles

satsingsområder for Stifinnerprogrammet. Foruten Balansert målstyring (BMS), ble kvalitet (KvalitetsLosen) og servicestrategier løftet fram som fellesområder.

Balansert målstyring, utvikling av målekart, innhenting av ulike typer styringsinformasjon, årshjul og utvikling av en god styringsdialog har stått sentralt i stifinnerkommunene. Mens om lag 25 prosent av norske kommuner i 2004 hadde innført balansert målstyring, er dette et system som de fleste stifinnerkommunene har tatt i bruk. Hva slags modell som er innført, varierer en god del. Vadsø har for eksempel bygget opp sitt eget system fra grunnen av. Kommunene hadde også kommet ulikt langt i innføringen av BMS. Porsgrunn var ved oppstarten av programmet langt framme. Den første tabellen viser hvordan Herøy og Sogndal har arbeidet med styringsinformasjon.

Styringssystem i Herøy	Styringssystem i Sogndal
<ul style="list-style-type: none"> - Målet har vært å strukturere styringsdialogen for å sikre relevant utveksling av styringsinformasjon mellom styringsnivåene - Arbeidet har vært inspirert av hovedprinsippene i Balansert målstyring og Benchmarking - Årshjulet viser administrativ og politisk styringsaktivitet gjennom året; årsplan, årsrapport, økonomirapportering hver måned, tertialrapportering, bruker- og ansatteundersøkelser, ledersamtaler og lederevaluering - Gjennomføring av dialogsamling mellom kommunestyret og representanter for brukerråd, lag og organisasjoner i 2006. Nettverksamling for kvinner, ungdom og utflytta Herøyværing - Servicestrategi innarbeidd i budsjettokumentet for 2007 og i økonomiplanen. "Historiefortelling" brukt som form i årsrapporten for 2005; Herøy – ein båtlenge føre. - Arbeidet har ført til en nyskapende omlegging av tertialrapporteringen som inkluderer informasjon om sykefravær, oppfølging av politiske vedtak, tjenesterapportering og prosjektrapportering 	<ul style="list-style-type: none"> - Målet har vært å utvikle et system for samlet styringsinformasjon, samt utvikle et system for kvalitetsledelse. - Prosjektet om styringsinformasjon har nær tilknytning til et prosjekt om styrings- og kvalitetssikrings-system (Kvalitetslosen) - Nytt årshjul iverksatt i Økonomiplanen 2006-2009. "10-på topp" liste viser hvilke utviklingsområder og prosjekter som vil bli prioritert i kommunen det neste året. Politisk vedtatt. - Gjennomføring av årlige brukerundersøkelser etter periodisering. Undersøkelser og periodisering er knyttet opp mot årshjulet for Sogndal kommune. Gjennomføring av årlige ansatteundersøkelser - Samfunnsutvikling som et av de områdene i Balansert målstyring. Arbeid pågått for å utvikle gode måle- og resultatindikatorer. - Bruk av økonomitall i KOSTRA, blant annet i forhold til utvikling og kvalitetssikring av fordeling av fellesutgifter/ inntekter for stab, støtte mv.

Med utvikling av et velfungerende styringssystem tenker vi primært på ulike arrangement og tiltak for styring og ledelse som ledere på ulike nivåer kan benytte seg av. Det kan være snakk om leder- og resultatavtaler, rapporteringssystemer og delegasjon av fullmakter, men også ulike formelle møtearenaer som ledergruppe, faste møter mellom resultatenhetslederne og regelmessige ledersamlinger. De formelle tiltakenes styrke er at de er nedfelt skriftlig, og at de kan endres planmessig og kontrollert. At de er formelle og skriftlige innebærer også at det er lettere å plassere ansvaret for håndhevingen av disse i organisasjonen. Mange av tiltakene er utformet med tanke på å skape helhet og sammenheng mellom ulike deler og nivåer i kommunene.

Et diskusjonstema i flere av stifinnerkommunene har vært i hvilken grad en skal satse på å utvikle formelle koordineringstiltak/systemer eller i hvor stor grad en skal basere seg på *kulturbygging*? En har også vært opptatt av hva kulturbygging betyr i praksis? Hva kan rådmannsnivået gjøre for å prege den interne kulturen blant ledere og ansatte?

Mange av stifinnerne tillegger kulturbygging innad i egen organisasjon stor betydning. Det å skape en felles plattform, felles verdier og identifikasjoner gjennom dialog og møteplasser hevder enkelte er det viktigste de gjør. Å ta folk på alvor, gi dem tillit og ansvar, ses på som det beste virkemidlet for å få til en mest mulig selvregulerende organisasjon som ikke er avhengig av kommandoer fra oven for å fungere. Det betyr ikke at rådmannen dermed lener seg tilbake og lar "humla suse". De samme rådmennene som er opptatt av kulturbygging er også sterkt opptatt av å etablere et effektivt styringssystem. Delegasjon av myndighet og ansvar og etablering av formelle møteplasser kan framstå som strukturelle betingelser for å framelske en kultur preget av lojalitet, felles verdier, selvstendighet og kreativitet.

Alle stifinnerkommunene har endt opp med å kombinere formelle styrings- og koordineringstiltak med ulike tiltak rettet mot å påvirke den interne kulturen. Men informantene er opptatt av å understreke at kulturbygging er blitt viktigere som følge av utflatingen av den administrative strukturen. Med mer utstrakt delegasjon er det grenser for hvor mange og sinnrike styrings- og koordineringstiltak rådmannsnivået kan benytte før det går utover ansvarsdelingen i forhold til resultatene. For å kunne "styre på avstand" som en av informantene uttrykte det, trengs det tiltak som kan framelske selvregulering – gjerne forstått som den selvgående og ansvarliggjorte leder og ansatte.

Nedenfor er vist to prosjekter som tar for seg lederutvikling og kulturbygging.

ROSE-prosjektet i Molde	Virksomhetslederskolen i Porsgrunn
<ul style="list-style-type: none"> - Utvikling av en bedriftsfilosofi for Molde kommune; R for Respekt, O for Omsorg, S for Samarbeide og E for Effektivitet. Målet er at verdiene skal prege organisasjons-kulturen på alle nivåer - Legge til rette for at omorganisering og utflating av organisasjonen blir fulgt opp i holdning og handling gjennom endring av organisasjonskulturen - Vekt på myndiggjøring, tilretteleggende ledelse, omgivelsesorientering og involvering av ledere og ansatte i utviklingsarbeid - Blant annet gjennomført ansattedager (februar 2006) der ordføreren inviterte alle ansatte. Gjennomførte 4 like samlinger i Bjørnsonhuset med om lag 400 deltakere hver gang. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mål om å skape en felles ledelsestenkning for hele kommunen, utvikle felles begreper og videreutvikle samarbeidet på tvers av nivåer og faggrenser. Gi lederne kompetanse i bruk av aktuelle verktøy og systemer - Bakgrunnen i utflating av administrasjonen og tonivåmodell. Større lederansvar som må matches med lederopplæring. Gjennomført trinnvis i 2004, 2005 og 2006. - Stikkord for innholdet i 2004: Organisasjon og ledelse, fellesprosjekter og satsinger i Porsgrunn, strategi og endring. - Stikkord for innholdet i 2005: Balansert målstyring, organisasjonsteori, kreativitet og motivasjon og endringsledelse. Innholdet i 2006: Lederutvikling gjennom samarbeid og nettverk, personalledelse og bedriftskultur

Stifinnerprogrammet ble initiert i en fase med relativt trang kommuneøkonomi. Som nevnt innledningsvis var flere av stifinnerkommunenes motiv for å delta i programmet

knyttet til å få orden på kommuneøkonomien. De ønsket seg en styringsmodell som kunne gjøre det lettere å få kontroll med økonomien, samt effektivisere ressursbruken. Dette har en søkt å oppnå gjennom bedre økonomisk styring, en slankere og mer effektiv organisasjon der beslutninger tas i utøvende ledd og ved at ledere på lavere nivåer myndiggjøres og ansvarliggjøres. Det stemmer godt med Baldersheims (1993) studie hvor han påviser en sammenheng i tid mellom press på økonomien i kommunesektoren og kreativitet når det gjelder organisasjonsutvikling, og Vabo og Stigens studie (2001) hvor det framkommer at det er de kommunene som var under økonomisk press i første halvdel av 1990-årene som fremstår som mest moderne.

De fleste av stifinnerkommunene har jobbet med prosjekter som har hatt som siktemål å effektivisere driften og bedre den økonomiske styringen. To av de kommunene som mest eksplisitt sa at de ville jobbe med effektivisering er Porsgrunn og Bømlo.

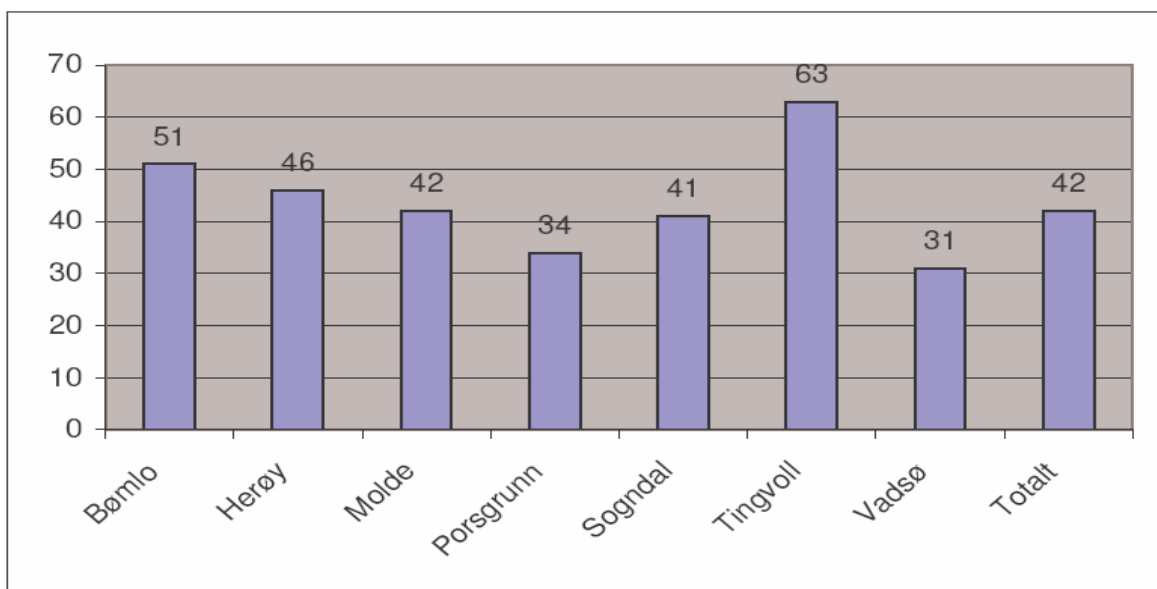
Handlingsrom2007 i Porsgrunn	Effektivisering i Bømlo
<ul style="list-style-type: none"> - Bakgrunn i økonomisk krise og plassering i ROBEK. Stort akkumulert underskudd og økende gjeld. Årlige underskudd i pleie og omsorg. Behov for innsparinger på 80 mill. kroner innen år 2007. - Innførte ansettelsesstopp i 2005. Brakt ”Omsorg i balanse”, virksomhetslederskolen viktig for å få balanse i pleie og omsorg - Arbeidet med bestiller-utførermodell 	<ul style="list-style-type: none"> - Ubalanse i kommuneøkonomien, behov for å effektivisere den kommunale driften tilsvarende 15 mill. kroner innen 31.12.2006. Agenda-rapport og initiativ til effektiviseringsprosjekt innen pleie og omsorg, barnevern og helse - Deltatt i ulike Effektiviserings-nettverk. Utredet alternativ organisering av pleie og omsorg og innføring av bestiller-utførermodell - Gjennomført tidsstudier og tiltak i hjemmetjenestene - Innført politikernet som et intranett for politikerne, blant annet for å effektivisere møteinnkallinger, informasjons-arbeid, papir- og portokostnader - Effektivisert saksbehandlingen med bruk av IKT. 24/7-kommune, stillingssøknader på nett

Erfaringer viser at rådmannsnivået i enkelte tilfelle har gått ganske langt i å detaljstyre resultatenehetene i forhold til økonomi. Først og fremst dreier det seg om saker hvor det har oppstått et generelt behov for innstramming, eller at enkelte resultatenheter eller avdelinger har mistet kontrollen over ”sin” økonomi. I ikke så rent få tilfeller har pleie og omsorg vært i søkelyset.

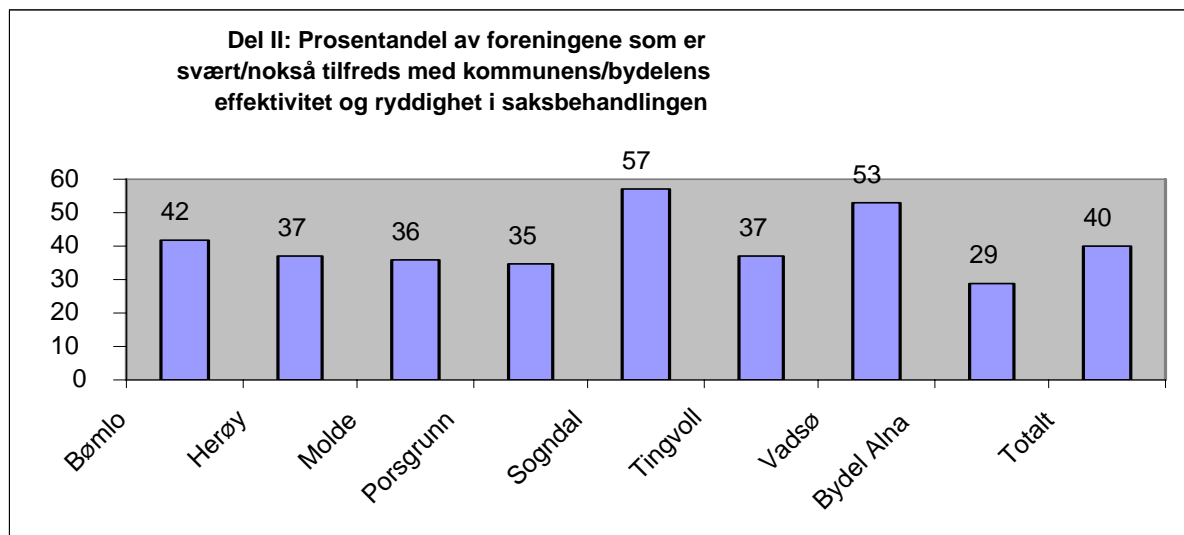
Hvordan vurderes resultatene i forhold til myndighetsrollen?

Et neste og viktig spørsmål er hva kommunene selv mener har kommet ut av innsatsen for å bedre myndighetsrollen. Vi trekker veksler på de to spørreundersøkelsene vi gjennomførte i stifinnerkommunene våren 2005 og høsten 2006. I tillegg hadde vi med noen få spørsmål om kommunen som myndighetsutøver i undersøkelsene i næringslivet og foreninger og lag i stifinnerkommunene. Til sist benytter vi oss av statistikk fra KOSTRA og nettstedet www.Bedrekommune.no for å se om resultater av Stifinnerprogrammet kan gjenfinnes i tallmaterialet.

Næringslivet i stifinnerkommunene ble spurt om de er fornøyd med stifinnerkommunenes effektivitet og ryddighet i saksbehandlingen. Som vi ser av følgende figur, er det ikke mer enn ca. 42 prosent av bedriftene som er tilfreds med effektiviteten i saksbehandlingen. Det er imidlertid nokså store forskjeller mellom stifinnerne – mellom Tingvoll på den ene siden og Vadsø og Porsgrunn på den andre. Heller ikke foreninger og lag er spesielt fornøyd med ryddigheten og effektiviteten i kommunenes saksbehandling. Her er det 40 prosent som sier seg tilfredse. Her er det Sogndal og Vadsø som stikker seg ut i positiv forstand.



Figur 4.1. Prosentandel av bedriftene i stifinnerkommunene som er svært tilfreds/nokså tilfreds med kommunens effektivitet og ryddighet i saksbehandlingen.



Figur 4.2. Prosentandel av foreninger og lag i stifinnerkommunene som er svært tilfreds/ nokså tilfreds med kommunens effektivitet og ryddighet i saksbehandlingen.

Hvordan vurderer så kommunene selv resultatene av Stifinnerprogrammet for tjenesteyterrollen? I tabellen nedenfor er tatt med fire spørsmål fra spørreundersøkelsen

høsten 2006. I teksten er det i tillegg referert til svar på samme spørsmål i 2005.

Tabell 4.5. Prosentandel i kommuneundersøkelsen 2006 som er helt eller delvis enig i at deltakelsen i Stifinnerprogrammet har....

	Bømlo	Herøy	Molde	Porsgrunn	Sogndal	Tingvoll	Vadsø	Bydel Alna	Totalt
a) Bedret styringsdialogen og tilgangen på styringsinformasjon	60	100	57	72	89	69	70	81	73
b) Ført til effektivisering og økonomiske innsparinger	60	67	41	83	50	69	41	52	56

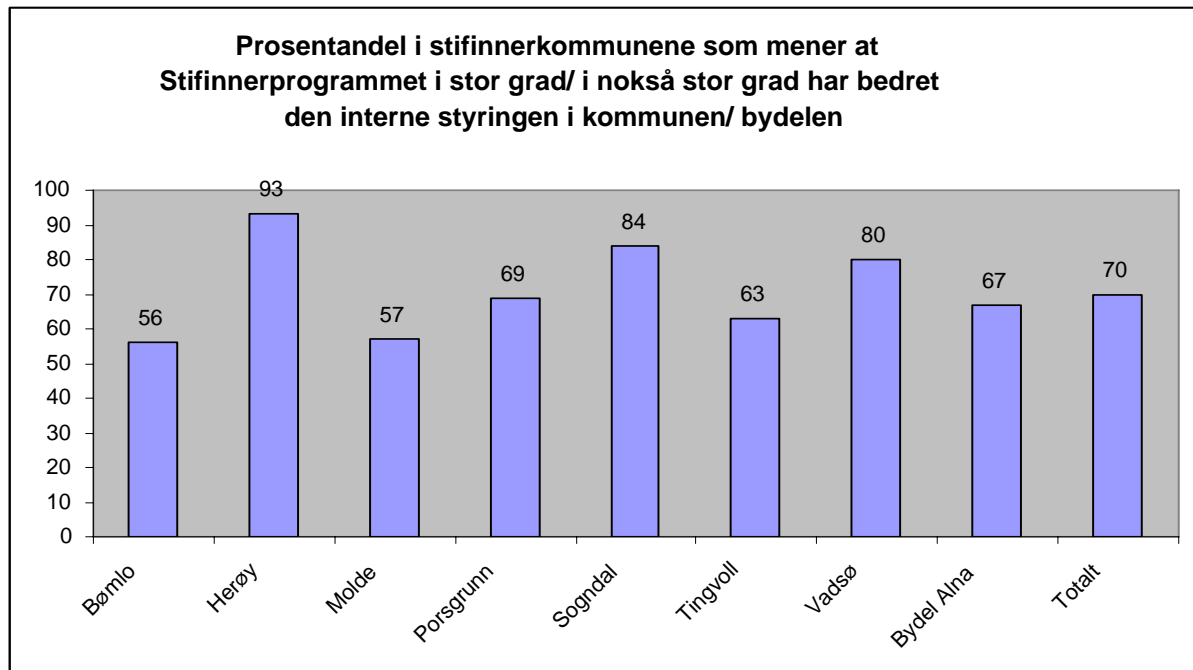
Et stort flertall på 73 prosent mener at Stifinnerprogrammet har bedret styringsdialogen og tilgangen på styringsinformasjon. I alle kommunene er det et flertall som er av den oppfatning, selv om størrelsen på flertallet varierer noe mellom kommunene. Også midtveis i Stifinnerprogrammet var det et klart flertall blant de spurte i kommunene som sa at tilgang på bedre styringsinformasjon var sterkt vektlagt i stifinneren.

Litt mer lunkne er stifinnerkommunene i sin vurdering av om Stifinnerprogrammet har ført til effektivisering og økonomiske innsparinger. Litt over halvparten av de spurte i 2006 er enige i denne påstanden. Høyest skår oppnår Porsgrunn. Resultatet virker rimelig sett i lys av deres omfattende effektiviseringsprogram. Molde og Vadsø har den laveste skåren på dette spørsmålet. Andelen som er enige i denne påstanden har økt noe fra undersøkelsen i 2005 (43 prosent). Da var spørsmålet om Stifinnerprogrammet har ført til mer effektiv ressursbruk.

Som vi så i kapittel 3 er det et betydelig flertall i kommunene som mener at Stifinnerprogrammet har bedret samarbeidsklimaet mellom politikerne og administrasjonen (jf. figur 3.7 i kapittel 3). Prosentandelen har også økt fra våren 2005. Da sa 46 prosent seg enig i at Stifinnerprogrammet hadde bedret styringsdialogen mellom politikerne og administrasjonen (da var "vet-ikke"-andelen inkludert).

Et stort flertall i kommuneundersøkelsen (vist i figur 3.8 i kapittel 3) mener også at Stifinnerprogrammet har hatt en positiv effekt på samarbeidsklimaet internt i administrasjonen – mellom ledergruppa og øvrige ansatte. Det er betydelig likhet i de åtte stifinnerkommunene i hvordan de vurderer effekten på samarbeidsklimaet i administrasjonen. Også her er det en klar forbedring fra kartleggingen våren 2005.

I spørreundersøkelsen i 2006 var det også med et spørsmål om Stifinnerprogrammet har bedret den interne styringen i kommunene/ bydelen. Svarene vises i figuren nedenfor.



Figur 4.3. Prosentandel i kommuneundersøkelsen i 2006 som mener at Stifinnerprogrammet i stor grad/ i nokså stor grad har bedret den interne styringen.

Figuren viser at 70 prosent i kommuneundersøkelsen er enige i at Stifinnerprogrammet har bedret den interne styringen i kommunen/ bydelen. Resultatet føyer seg pent inn i forhold til svarene på de øvrige spørsmålene om myndighetsrollen. Svarene tyder på at Stifinnerprogrammet har virket positivt inn på myndighetsutøvelsen og styringen i kommunene. Også her er det forskjeller mellom kommunene – mellom Herøy, Sogndal og Vadsø på den ene siden og Bømlo og Molde på den andre. Det er imidlertid viktig å understreke at et flertall i alle kommunene mener styringen er blitt bedre.

Et neste spørsmål er om bedringen i styringen kan gjenfinnes i form av bedre økonomiske resultat i kommunene. Nå trenger det ikke være slik at et mer effektivt styringssystem nødvendigvis gir seg utslag i bedre økonomiske resultat. Hvor godt det økonomiske resultatet blir, er også et spørsmål om prioritering, ikke bare styringsinformasjon og styringsrutiner. Utviklingsarbeid kan også koste penger i form av investeringer, da blir ikke resultatene bedre i første omgang.

Tabell 4.6. Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter og langsiktig gjeld i prosent av brutto driftsinntekter i stifinnerkommunene (KOSTRA).

		2002	2003	2004	2005	2006*	Endring 2002-2006
Bømlo	Netto driftsresultat	1,4	-3,9	-1,1	1,4	3,0	Økning
	Langsiktig gjeld	151,5	152,8	167,1	183,3	190,8	Økning
Herøy	Netto driftsresultat	1,0	1,7	0,4	0,3	6,9	Økning
	Langsiktig gjeld	165,4	175,8	166,0	181,1	178,4	Økning
Molde	Netto driftsresultat	-1,5	2,7	3,9	0,0	1,0	Økning
	Langsiktig gjeld	151,8	163,1	180,6	195,1	205,5	Økning
Porsgrunn	Netto driftsresultat	-7,7	4,6	0,5	7,8	5,5	Økning
	Langsiktig gjeld	169,5	169,5	195,9	210,7	227,2	Økning
Sogndal	Netto driftsresultat	0,5	3,1	5,6	3,7	7,7	Økning
	Langsiktig gjeld	147,2	154,1	165,1	170,2	169,4	Økning
Tingvoll	Netto driftsresultat	0,5	-0,2	2,3	2,3	1,9	Økning
	Langsiktig gjeld	166,0	166,7	167,1	180,2	200,6	Økning
Vadsø	Netto driftsresultat	1,5	-0,9	3,3	0,6	-	-
	Langsiktig gjeld	144,7	155,1	-	194,8	-	-
Alle norske kommuner	Netto driftsresultat	0,1	0,7	2,0	3,5	5,2	Økning
	Langsiktig gjeld	143,5	155,1	160,5	166,6	164,4	Økning

* Ureviderte tall publisert av Statistisk sentralbyrå 15. mars 2007. 382 kommuner er inkludert i rapporteringen. Et så høyt antall er med på å sikre at tallene er dekkende for situasjonen i kommunene.

Tabellen viser at de økonomiske driftsresultatene er bedret om vi sammenligner 2002 med 2006. Det gjelder både i stifinnerkommunene og i kommune-Norge for øvrig. Spesielt i Porsgrunn og Sogndal har netto driftsresultat blitt betydelig bedre. I gjennomsnitt utgjør netto driftsresultat for stifinnerne 4,2 prosent i 2006. Som vi ser gjør kommune-Norge det ennå bedre. Der er netto driftsresultat 5,2 prosent i 2006. Utviklingen i langsiktig gjeld er økende i alle stifinnerkommunene. Som vi ser, har særlig Porsgrunn, Molde og Vadsø hatt en markant økning i gjelden. Herøy og Sogndal har imidlertid en liten reduksjon i den langsiktige gjelden fra 2005 til 2006. I kommune-Norge generelt har også utviklingen gått i retning mer gjeld, men fra 2005 til 2006 er det en nedgang. Det kan bety at bedre økonomi gjør at kommunene nedbetaler sin gjeld.

Et effektivt styringssystem er gjerne forbundet med et system hvor mest mulig ressurser går til tjenester og minst mulig går til administrasjon. Tabellen nedenfor viser hvordan det har gått med utgiftene til administrasjon, styring og fellesfunksjoner i stifinnerkommunene.

Tabell 4.7. Netto driftsutgifter per innbygger til administrasjon, styring og fellesfunksjoner, eksklusive funksjonene 170, 180 og 190 (pensjonsutgifter/-avvik, interne servicefunksjoner)

		2002	2003	2004	2005	2006*	Endring 2002-2006
Bømlo	Administrasjon	2185	2317	2442	2738	2502	Økning
Herøy	Administrasjon	2560	2607	2980	2967	3266	Økning
Molde	Administrasjon	2782	3176	1916	2322	3296	Økning
Porsgrunn	Administrasjon	3364	3054	2004	1907	1923	Reduksjon
Sogndal	Administrasjon	2343	2042	2118	1939	2419	Økning
Tingvoll	Administrasjon	4744	4869	2900	2976	3325	Reduksjon
Vadsø	Administrasjon	5409	5175	5617	7324	-	-
Alle norske kommuner	Administrasjon	-	2938	2816	2804	2846	-

* Ureviderte tall publisert av Statistisk sentralbyrå 15. mars 2007.

Porsgrunn og Tingvoll har en reduksjon i administrasjonskostnadene fra 2002-2006. I Sogndal og Molde ble utgiftene redusert i perioden 2002-2005, men økte fra 2005 til 2006. For de andre har det vært en økning i tidsrommet 2002-2006, men Bømlo har en reduksjon fra 2005 til 2006. I Herøy øker utgiftene jevnt og trutt, mens Vadsø har et hopp fra 2004 til 2005. I kommune-Norge var utviklingen i administrasjonskostnadene svakt nedadgående i perioden 2002-2005, mens det har vært en økning igjen i 2006.

Som nevnt, er pleie og omsorg viet særskilt oppmerksomhet i de fleste stifinnerkommunene. Tabellen nedenfor viser hvordan det har gått med utgiftene per hjemmetjenestemottaker og institusjonsplass. I tillegg vises utgiftene i grunnskolene per elev.

I flere av de kommunene som har vært gjennom store omstillingsprosesser innenfor pleie og omsorg, slik som Bømlo, Tingvoll og Porsgrunn, er det en klar vridning av utgiftene bort fra institusjonsplasser over på hjemmebasert omsorg (jf. tabell på neste side). I disse kommunene er vridningen mer markant enn for kommune-Norge generelt. Sogndal har hatt en sterk vekst både i utgiftene til institusjonsplasser og hjemmebasert omsorg, mens utgiftene til grunnskolen ikke er like sterk.

Tabell 4.8. Brutto driftsutgifter per hjemmetjenestemottaker, per kommunal institusjonsplass i pleie og omsorg og per elev i grunnskolen i stifinnerkommunene (KOSTRA).

		2002	2003	2004	2005	2006*	Endring 2002-2006**
Bømlo	Hjemmetjeneste	142 350	136 256	131 660	137 274	167271	18 %
	Institusjonsplass	550 024	570 864	609 209	628 174	512664	- 7 %
	Grunnskole per elev	55 807	60 710	62 376	59 937	61871	11 %
Herøy	Hjemmetjeneste	106 131	102 844	110 727	115 579	-	-
	Institusjonsplass	486 392	503 394	514 172	510 293	536277	10 %
	Grunnskole per elev	57 897	62 465	67 238	71 179	76008	31 %
Molde	Hjemmetjeneste	136 635	134 320	170 778	215 025	174867	28 %
	Institusjonsplass	569 097	577 208	613 320	623 252	674378	18 %
	Grunnskole per elev	47 238	51 041	54 591	57 485	56822	20 %
Porsgrunn	Hjemmetjeneste	127 747	144 660	169 192	156 095	163147	27 %
	Institusjonsplass	624 683	629 415	684 312	661 961	696994	12 %
	Grunnskole per elev	55 223	58 039	58 893	59 845	63085	14 %
Sogndal	Hjemmetjeneste	70 246	99 534	131 563	162 855	138338	97 %
	Institusjonsplass	509 375	804 394	702 938	720 071	744250	46 %
	Grunnskole per elev	58 749	61 754	62 886	64 744	67851	15 %
Tingvoll	Hjemmetjeneste	92 079	131 689	167 786	152 934	137000	49 %
	Institusjonsplass	481 048	519 286	538 048	540 511	301467	- 37 %
	Grunnskole per elev	66 525	72 045	75 737	78 156	82254	24 %
Vadsø	Hjemmetjeneste	162 958	168 593	185 222	207 164	-	-
	Institusjonsplass	546 968	602 032	649714	1232 182	-	-
	Grunnskole per elev	56 222	62 499	61 768	64 123	-	-
Bydel Alna	Hjemmetjeneste	-	-	95 486	74 513	82532	-
	Institusjonsplass	-	-	539 612	557 562	625221	-
	Grunnskole per elev	-	-	-	-	-	-
Kommune Norge	Hjemmetjeneste	116 897	123 958	128 724	134 153	146221	25 %
	Institusjonsplass	565 947	594 843	610 596	620 241	668184	18 %
	Grunnskole per elev	59 065	63 144	64 353	64 978	68723	16 %

* Ureviderte tall publisert av Statistisk sentralbyrå 15. mars 2007. Inneholder ikke tall for noen av kommunene. 382 kommuner er totalt inkludert i rapporteringen.

** Nominell prosentvis endring fra 2002 til 2006.

Bedre styringsinformasjon kan være et instrument for å få til en best mulig tilpasning mellom kommunenes tjenesteyting og behovene i lokalsamfunnet. Som vi har sett, har stifinnerkommunene jobbet mye med å skaffe seg bredere og mer pålitelig styringsinformasjon. Styrings- og informasjonshjulet for helse- og sosialtjenesten inneholder indekser for forholdet mellom tjenesteomfang og behov. Oppnås det en indeks på 1,0 er det betydelig grad av samsvar mellom tjenesteomfanget og behovene.

Tabell 4.9. Forholdet mellom tjenesteomfang og behov innenfor pleie og omsorg i stifinnerkommunene. Indeks for graden av samsvar mellom tjenesteomfang og behov hvor 1,0 = samsvar mellom tjenester og behov. Større enn 1 = tjenester bedre utbygd enn behovene. Mindre enn 1 = behovene større enn tjenesteomfanget. Nøkkeltall 25 i Styrings- og informasjonshjulet for helse- og sosialtjenesten i kommunene.*

	2004	2005	2006
Bømlo	1,1	1,0	1,0
Herøy	1,0	1,0	0,9
Molde	1,0	0,9	0,9
Porsgrunn	0,6	0,7	0,8
Sogndal	1,2	1,1	1,0
Tingvoll	0,5	0,5	0,6
Vadsø	1,2	1,3	1,2
Oslo	1,0	1,1	1,1

* Indeksen bygger på fem indikatorer, tre for tjenester (mottakere hjemmetjenester, plasser eldreinstitusjoner, årsverk pleie og omsorg) og to for behov (andel innbyggere 67-79 år og andel innbyggere 80 år +).

Tabellen viser at noen av kommunene, slik som Bømlo, Herøy, Molde og Oslo, over flere år har hatt en god tilpasning mellom tjenesteomfang og behov for pleie og omsorg. Porsgrunn og Sogndal har fra hver sin kant beveget seg nærmere en indeks på 1,0.

4.4 Har stifinnerne blitt bedre tjenesteytere?

Vi flytter nå fokus fra demokratirollen og myndighetsrollen til politikkenes uttaksside. Mer konkret dreier det seg om tjenesteproduksjonen i velferdskommunen. Har Stifinnerprogrammet bidratt til å heve tjenestekvaliteten og øke brukerorienteringen i stifinnerkommunene? Blikket rettes mot relasjonen mellom kommunen som produsent og innbyggerne som brukere. Har Stifinnerprogrammet gjort en forskjell? Vi skal først titte på noen av de prosjekter som stifinnerne har jobbet med innenfor Stifinnerprogrammet. Deretter skal vi bruke forskjellige datakilder for å belyse om programmet har hatt noen effekt på kommunenes rolle som tjenesteyter.

Som vi skal se, har stifinnerkommunene jobbet med en rekke forskjellige prosjekter for å gjøre kommunen til en bedre tjenesteyter. Det er likevel to typer virkemidler stifinnerkommunene i liten grad har benyttet seg av:

- *Konkurransetsetting av tjenestene og innføring av modeller for friere brukervalg.* I tråd med den nyliberale NPM-bølgen i norske kommuner har markedsretting av tjenestene blitt framholdt som en riktig veg å gå. Så også i Stifinnerprogrammet. Ett av de aktuelle virkemiddelområdene var å få utprøvd mer radikale forslag til organisering av tjenesteytingen. Så har i begrenset grad skjedd. Midtveisevalueringen viste at slike tiltak var minst vektlagt i Stifinnerprogrammet. Få tjenester er blitt konkurransettsatt som følge av Stifinnerprogrammet. Det er heller ikke blitt innført nyskapende modeller for friere brukervalg og større valgfrihet a la de som er innført i Nacka kommune i Sverige. Innsatsstyrt finansiering er et tiltak som er drøftet i Bydel Alna.
- *Kommunesammenslåinger.* I Bondevik II-regjeringen var det et politisk ønske om å få til frivillige kommunesammenslåinger. Daværende kommunalminister Erna Solberg la økonomisk til rette for å få utredet aktuelle sammenslåinger og håpet av Stifinnerprogrammet kunne føre til konkrete eksempler å så henseende. Flere av stifinnerkommunene har da også fått utredet mulige sammenslåinger, men i alle tilfeller er dette lagt på hylla som et aktuelt virkemiddel. Stifinnerprogrammet inneholder dermed ingen eksempler på om kommunesammenslåing kunne gitt økonomiske stordriftsfordeler og kvalitetsforbedring gjennom mer robuste fagmiljøer og bruk av prinsippet om ”øvelse gjør mester”. I stedet har stifinnerkommunene satset på interkommunalt samarbeid og andre samarbeidsløsninger med nabokommuner.

Det er på andre områder stifinnerkommunene har valgt ut sine prosjekter. De mest politisk kontroversielle virkemidlene er i liten grad blitt utprøvd. Som vi skal se, er mange av de prosjektene det er jobbet med for å heve kvaliteten på tjenestene koplet til den økte tilgang på styringsinformasjon. Denne tilgangen er mulig gjort gjennom KOSTRA, Effektiviseringsnettverkene og www.bedrekommune.no, styringshjulet på pleie- og omsorgsfeltet og utdanningsstatistikk tilrettelagt av Utdanningsdirektoratet. Mye har dreid seg om å få til bedre målinger, mer presis kunnskap som grunnlag for utforming og iverksetting av tiltak og for å kunne evaluere tiltakenes effekt.

Hvordan har stifinnerne jobbet med tjenesteyterrollen?

Tabellen nedenfor viser noen av de temaer og prosjekter i Stifinnerprogrammet som berører rollen som tjenesteyter. Det er snakk om tiltak som skal bedre systemer og prosesser i forhold til selve tjenesteproduksjonen og særlig relasjonen til brukerne.

Tabell 4.10. Oversikt over prosjekter i stifinnerkommunene som berører tjenesteyterrollen.

Virkemiddelområder	Eksempler på prosjekter og tiltak i stifinnerkommunene
Økt brukermedvirkning og valgfrihet i tjenesteproduksjonen	Innføre ulike typer brukerundersøkelser Brukerråd Brukerdialog og brukersamtale som styringsverktøy Fra monolog til dialog Digitalisering av tjenestene (døgnåpen kommune) Service-/velferdsstrategi Servicetorg Skoleportal
Utvikling av systemer for kvalitetsutvikling og kvalitetssikring av tjenesteproduksjonen	KvalitetsLosen Balansert målstyring Service-/velferdsstrategi/ velferdsmelding Servicekommuneprosjektet, serviceprosjekt Servicetorg/ døgnåpen kommune (digitalisering) Oppfølging av brukere med sammensatte behov Tjenestestandarder og/eller serviceerklæringer Kvalitetsreform pleie og omsorg Pleie, rehabilitering og omsorg (PRO-modell) Fra institusjoner til lokale tiltak i barnevernet Fritidstilbud til ungdom Plan for bistand til funksjonshemmede og folk med psykiske lidelser
Bruk av konkurranse i ulike former, bl.a. anbudskonkurranse, friere brukervalg og benchmarking	Utvikling av bestillerrollen Strategier for økt bruk av konkurranseutsetting Økt bruk av benchmarking/ styringsinformasjon

Et fellestiltak har vært utvikling av service-/velferdsstrategier i stifinnerkommunene. Dette tiltaket, ble sammen med Balansert målstyring og kvalitetsutvikling, for alvor satt på dagsorden i forbindelse med midtveissamlingen i Stifinnerprogrammet 12.-15.april 2005 i Vadsø. Der presenterte den daværende kommunalministeren Erna Solberg servicestrategi som et tiltak KRD ønsket å få utprøvd i programmet. Tiltaket ble fulgt opp på neste stifinnersamling i Molde 3.-5.oktober 2005. Denne samlingen ble organisert som et arbeidsverksted hvor politikere, rådmenn og lokale prosjektledere jobbet med hva servicestrategi skulle være i den enkelte kommune.

Et annet fellestiltak for å bedre tjenesteproducentrollen har vært kvalitetsutvikling. Det startet for alvor med en prosjektledersamling i Molde 1.desember 2004 hvor kommunens kvalitetssystem ble gjennomgått for å vurdere om det kunne bli et fellesområde i Stifinnerprogrammet. En Offentlig utviklingskontrakt ble inngått med det nystartede KvalitetsLosen AS med Høyanger kommune som en av eierne. Selskapet mottar også støtte fra Innovasjon Norge. Den offisielle oppstarten av kvalitetsutviklingsarbeidet ble lagt til en samling i Molde 16.-18.februar 2005. Både arbeidet med servicestrategi og KvalitetsLosen har forgreininger til andre prosjekt i Stifinnerprogrammet. Særlig gjelder det arbeidet med balansert målstyring. Mer om innholdet i arbeidet med servicestrategi og KvalitetsLosen framgår av tabellen nedenfor.

Servicestrategi/ velferdsmelding	KvalitetsLosen
<ul style="list-style-type: none"> - Formålet med utarbeidelse av servicestrategi er å lage en helhetlig strategi for utvikling av sentrale tjenesteområder, vedtatt av kommunestyret og med kopling til budsjett- og økonomiplan - Strategien skal følge valgperioden, den skal utformes i åpenhet om mål, prioriteringer og resultat, sette fokus på kvalitet og være et verktøy for å avstemme forventninger og ressurser - Kan også betraktes som et demokratiltak siden det vektlegger debatt om utforming og innhold, åpenhet og deltakelse i prosessen - Stifinnerkommunene har gjort ulike tilpasninger til arbeidet med servicestrategi, men de fleste har valgt å integrere eller omgjøre økonomiplanen til en velferdsmelding - Bømlo har for eksempel omgjort økonomiplanen til en velferdsplan. Mer fokus er satt på velferds- og samfunnsutvikling, visjoner, mål og tiltak for tjenesteytingen, større involvering fra innbyggere og foreninger og lag. Skal klargjøre de politiske ambisjonene på tjeneste-området og integreres i Årshjulet 	<ul style="list-style-type: none"> - Formålet med KvalitetsLosen er å utvikle programvareprodukter, tjenester og kompetanse og kommersialisere produkter og tjenester knyttet til innføring av helhetlige kvalitetssystemer - Stifinnerkommunene har bidratt med opplysninger og kompetanse, mens KvalitetsLosen vil utvikle et nettbasert, elektronisk kvalitetssystem som sammenfatter behovet for info. - Blant stifinnerkommunene har Molde, sammen med Herøy, Tingvoll og Bydel Alna utgjort pilotkommuner i utprøvingen av KvalitetsLosen. Sogndal valgte en annen programvare i sin utvikling av et kvalitetssystem. - I stifinnerkommunene skal KvalitetsLosen legge til rette for kvalitetsoppfølging, internkontroll og risikoanalyse, kartlegge avvik og gjennomføring av tiltak. Den tilpasses de behov den enkelte kommune har. - KvalitetsLosen skal tilpasses kommunenes intranettsystem og være lett tilgjengelig for aktuelle brukere av systemet. Det har mange koplinger til arbeidet med balansert målstyring og prosjektene om styringsinformasjon, styringsdialog og årshjul.

Å bedre servicen på de kommunale tjenestene har vært et viktig siktemål for stifinnerkommunene. Det er jobbet med servicetorg, holdninger blant ledere og ansatte og økt bruk av IKT for å gjøre tjenester tilgjengelige på døgnbasis. Brukerundersøkelser er utviklet både i egen regi og i regi av Effektiviseringsnettverkene på stadig nye tjenesteområder. Andre metoder som Vadsøs brukersamtale og Tingvolls brukerrådsmøter viser at stor kreativitet benyttes for å forbedre dialogen med brukerne. Tabellen nedenfor viser hvordan Bømlo og Herøy har jobbet med serviceutvikling.

Servicekommuneprosjektet i Bømlo	Serviceutvikling i Herøy
<ul style="list-style-type: none"> - Et av målene for Stifinnerprogrammet i Bømlo har vært å "auke kvaliteten på kommunen som serviceverksemd overfor barn, unge, voksne, eldre, organisasjoner og næringsliv". - Prosjektet har satt fokus på den opplevde kvaliteten i "sannhetens øyeblikk" hvor denne settes i sammenheng med tilgjengelighet, jobbtrivsel, dialog med brukerne og kultur (holdninger i organisasjonen) - Prosjektet inngår som ett av fire serviceprosjekter (utvikling av kundetorget, etablering av NAV og utvikling av velferdsstrategi) - Samarbeid med Herøy og Molde - Systematisk bruk av ansatteundersøkelser, brukerundersøkelser innenfor de fleste tjenesteområder, inklusive utviklet undersøkelser på områder som musikkskole/ bibliotek og interne servicefunksjoner og gjennomført fellesmøte mellom formannskap, ledergruppe, virksomhetsledere og tillitsvalgte 	<ul style="list-style-type: none"> - Prosjektets mål har vært å tilrettelegge for serviceutvikling som en kontinuerlig prosess og legge til rette for opplevd service i alle deler av organisasjonen - Mandatet har vært å lage en tiltaksplan for serviceutvikling, inkl. utarbeidelse av ulike elektroniske skjemaer og implementering av dataverktøy for spørring og rapportering - Prosjektet har grensesnitt mot flere andre prosjekter i Herøy (styringsystem, etablering av bruker-råd, kvalitetssystem, velferdsstrategi) - Utviklet serviceplan, informasjons- og kommunikasjonsstrategi, tiltaksplan for oppfølging av brukerundersøkelser - Av konkret tiltak kan nevnes: utvikling av 12 elektroniske søknadsskjemaer, utviklet en rekke brukerundersøkelser i regi av Effektiviseringsnettverkene inkl. renhold, kjøkken, helse, sosial og barnevern og byggesak. Kom til finalen i konkurransen om Årets servicekommune i 2004

Kvalitetsutvikling og utvikling av en sterkere brukerorientering har også stått på dagsorden i de andre stifinnerkommunene. Sogndal har i forbindelse med sine prosjekter om styringsinformasjon, ny kommunikasjonsstrategi (fra monolog til dialog) og et nytt prosjekt om styrings- og kvalitetssikringssystem satt sterkt fokus på forholdet til innbyggerne som brukere av kommunens tjenester. Molde har vært sentral i forhold til å få kvalitetsutvikling mer aktivt på dagsordenen. Tabellen nedenfor viser hvordan Bydel Alna og Vadsø har jobbet med henholdsvis kvalitet og brukerdialog.

Kvalitetsutvikling i Bydel Alna	Bruker/ borgerperspektivet i Vadsø
<ul style="list-style-type: none"> - Bakgrunn: etablere ny bydel ut fra tre tidligere bydeler, anstrengt økonomi, merforbruk i 2003 og 2004. Innført tonivå-modell og redusert antall enheter fra 100 til 25 enheter - Har opprettet områdekontorer og etablert bestiller-utførermodell med fokus på tverrfaglig samarbeid - Utviklet nye tiltak blant annet i barnevern og forebyggende familiearbeid og planlagt nye tilbud for innenfor psykisk helse - Gjennomført dialogmøter med brukere og ansatte - Mål om å etablere fagnettverk, fastsette tjenestestandarder, lage serviceerklæringer, innføre KvalitetsLosen i 2007 - Mål om å gjennomføre årlige ansatte- og brukerundersøkelser 	<ul style="list-style-type: none"> - Innføring av brukersamtaler. Laget veiledningsmal og gjennomført brukersamtaler i fire pilotvirksomheter, innføres i 2007 på skoler, barnehager, PRO, helse og barnevern - Etablert brukerråd med politisk valgte representanter i aktuelle virksomheter - Gjennomført brukerundersøkelser som ledd i BMS, innført i 2006, resultater vinteren 2007 - Innført tjenestestandarder i 2005/2006 - Vedtak om opprettelse av frivillighetsforum og inngåelse av partnerskap mellom kommunen og frivillige organisasjoner og lag - Ungdomsting innført i 2004 og gjennomføres to ganger i året - Web-portal og kommuneavis

Som nevnt under avsnittet om myndighetsrollen, har pleie og omsorg hatt et særskilt fokus i Stifinnerprogrammet. Både i forhold til å bedre økonomistyringen og kvaliteten har dette vært et tjenesteområde som har bydd på store utfordringer. Nedenfor har vi vist to kommuneeksempler på omstilling i pleie- og omsorgssektoren.

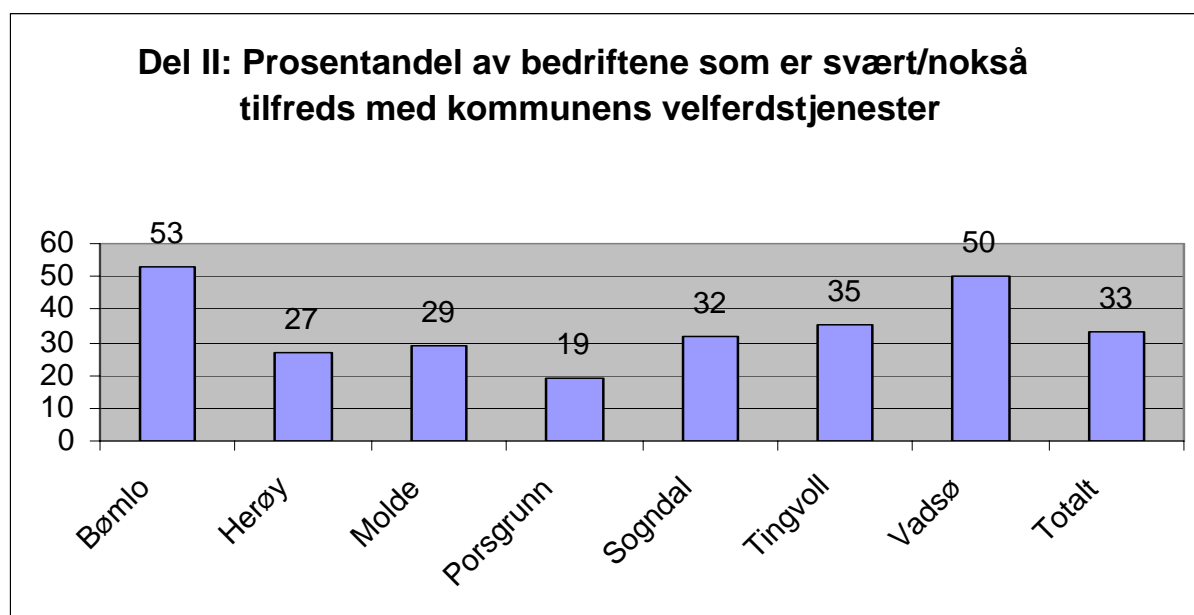
Pleie og omsorg i omstilling i Tingvoll	Ny organisering av pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenesten (PRO) i Vadsø
<ul style="list-style-type: none"> - Et av Tingvolls hovedsatsings-områder i stifinneren i tillegg til mer interkommunalt samarbeid. - Hovedmålet har vært å håndtere gapet mellom tilgjengelige ressurser og brukernes forventninger mer effektivt - Tiltak for å øke ressurstilgangen har gått ut på å redusere sykefraværet, effektivisere, inngå avtaler med frivillige og bedre samarbeidet med 2.linjetjenesten (sistnevnte drøftet) - Tiltak for å redusere brukernes forventninger innbefatter innføring av et nytt kvalitetssystem, bedre dokumentasjon gjennom styringsinformasjon og dialog med innbyggerne (brukerrådsmøter og brukerundersøkelser, del av årshjulet) 	<ul style="list-style-type: none"> - Iverksetting av en ny modell for pleie og omsorg har vært ett av prosjektene innenfor organisasjonsperspektivet i Vadsø (vedtatt i 2000, iverksatt 2005). - Høsten 2000 vedtok bystyret å bygge 50 omsorgsboliger i tilknytning til Vadsø helsesenter. Vedtaket innebar nedleggelse av Vadsø sykehjem. - Kommunen fikk imidlertid bare tilsagn om oppstarttilskudd for 34 nye boliger ved helsesenteret. PRO-tjenesten baseres i framtida i større grad på at brukerne bor i eget hjem. - PRO-tjenesten deles inn i flere virksomheter, som får ansvar for hver sin geografiske sone eller målgruppe. Mer fokus på samarbeid og mindre fokus på skillet mellom hjemme-baserte og institusjonsbaserte tjenester.

Hvordan vurderes resultatene i forhold til tjenesteytingsrollen?

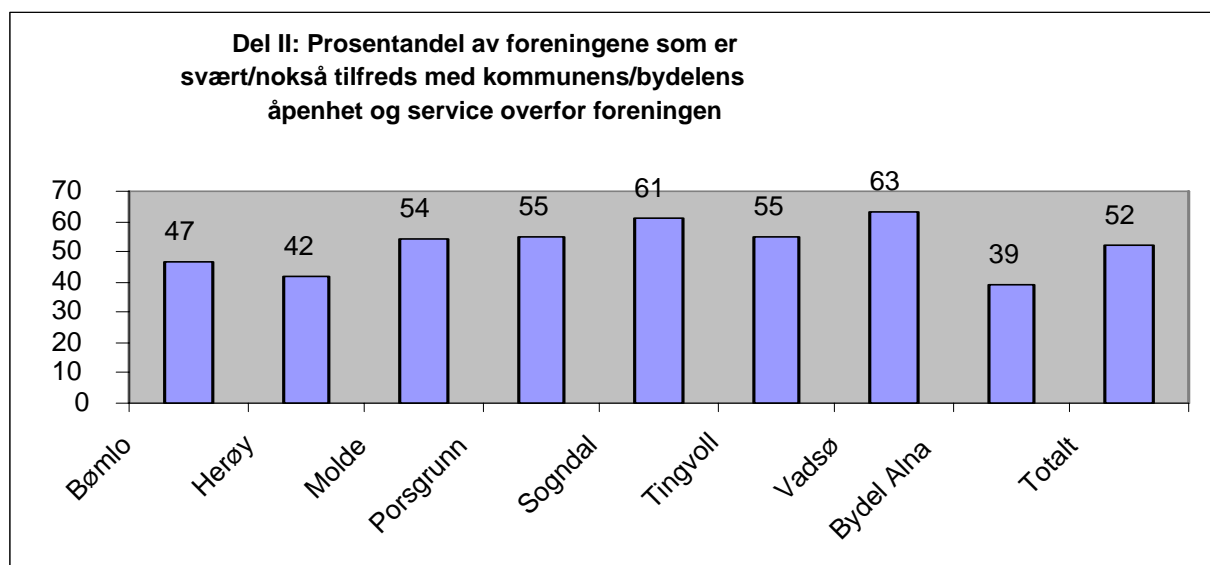
Et neste og viktig spørsmål er hva kommunene selv mener har kommet ut av innsatsen for å bedre tjenesteyterrollen. Vi trekker veksler på de to spørreundersøkelsene vi gjennomførte i stifinnerkommunene våren 2005 og høsten 2006. I tillegg hadde vi med noen få spørsmål om kommunen som tjenesteyter i undersøkelsene i næringslivet og blant foreninger og lag i stifinnerkommunene. Til sist benytter vi oss av statistikk fra KOSTRA og nettstedet Bedrekommune.no for å se om Stifinnerprogrammet kan gjenfinnes i tallmaterialet.

Næringslivet i stifinnerkommunene ble spurt om de er fornøyd med kommunens velferdstjenester og foreninger og lag ble spurt om de er fornøyd med kommunenes åpenhet og service. Figurene nedenfor viser svarene.

Faktisk er bare en tredjedel av bedriftene tilfreds med kommunens velferdstjenester. Sett i lys av den tilfredshet næringslivet er med samarbeidet med kommunen ellers, vist i avsnittet om samfunnsutviklerrollen, er dette svært lav skår. Den varierer noe mellom kommunene. Høyest er den i Bømlo og Vadsø. Herøy som kommer svært godt ut i forhold til sin håndtering av samfunnsutviklerrollen, kommer ikke særlig godt ut i forhold til næringslivets vurdering av velferdstjenestene.



Figur 4.4. Prosentandel av bedriftene i stifinnerkommunene som er svært tilfreds/ nokså tilfreds med kommunens velferdstjenester.



Figur 4.5. Prosentandel av foreninger og lag i stifinnerkommunene som er svært tilfreds/ nokså tilfreds med kommunens åpenhet og service overfor foreningen.

Foreninger og lag fikk ikke et likelydende spørsmål. En indikator på hvordan de vurderer servicen til kommunene får vi imidlertid i spørsmålet om de er tilfreds med kommunens åpenhet og service. Som vi ser av figuren, er om lag halvparten tilfreds med den servicen de får. Forskjellene er ikke veldig store mellom kommunene, men Vadsø og Sogndal stikker seg ut i positiv forstand. Lavest skår oppnår Bydel Alna. I forhold til Stifinnerprogrammet forteller dette først og fremst at kommunene har noe å gå på i forhold til å utvikle og forbedre sitt "tjenesteyteransikt" utad i forhold til både næringslivet og foreninger og lag.

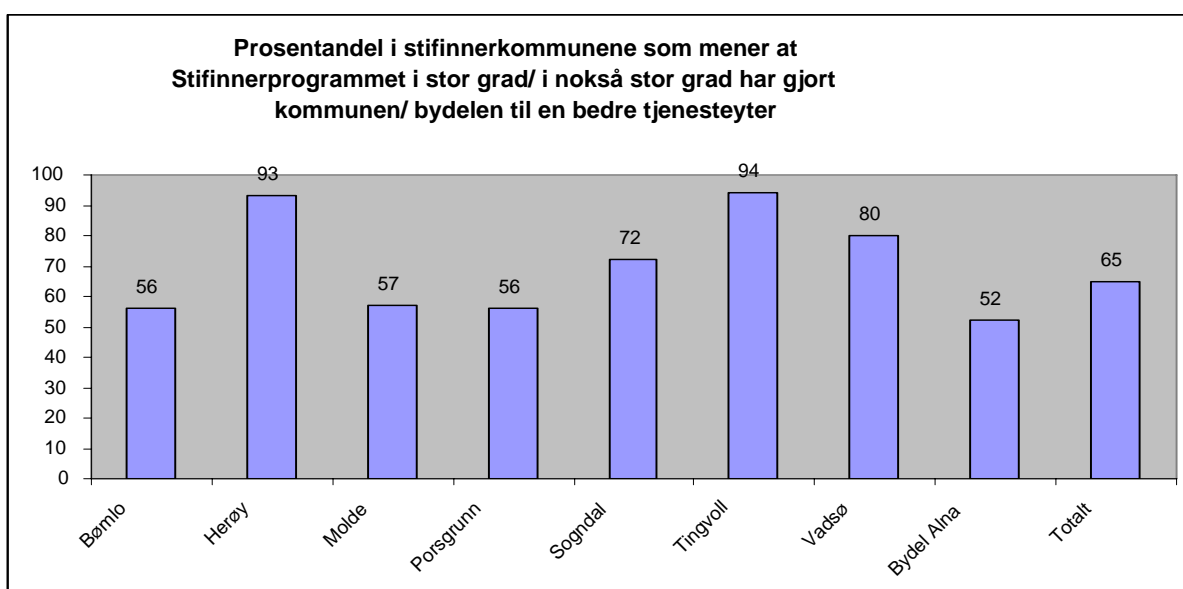
Hvordan vurderer så kommunene selv resultatene av Stifinnerprogrammet for tjenesteyterrollen? I tabellen nedenfor er tatt med tre spørsmål fra undersøkelsen i 2006.

Tabell 4.11. Prosentandel i kommuneundersøkelsen 2006 som er helt eller delvis enig i at deltakelsen i Stifinnerprogrammet har....

	Bømlo	Herøy	Molde	Porsgrunn	Sogndal	Tingvoll	Vadsø	Bydel Alna	Totalt
a) Styrket brukerorienteringen i kommunen/bydelen	60	93	48	67	72	71	85	76	71
b) Hevet kvaliteten på tjenestene	44	87	46	50	83	81	62	62	62
c) Ført til utvikling av nye IKT-løsninger i kommunen/bydelen	58	80	43	22	56	56	41	52	50

Tabellen viser at over 70 prosent av de spurte i kommunene er enige i at Stifinnerprogrammet har styrket brukerorienteringen. Dette ser ut til å være en klar økning siden midtveisevalueringen våren 2005 selv om spørsmålet den gang ble formulert litt annerledes. Sett i lys av alle de prosjektene som de siste par årene har berørt relasjonen til brukerne virker resultatet plausibelt. Visse forskjeller er det mellom kommunene – særlig mellom Herøy og Vadsø på den ene siden og Molde på den andre.

Det er også to tredjedeler som mener at Stifinnerprogrammet har hevet kvaliteten på tjenestene. Våren 2005 var det kun 45 prosent som var enige i den samme påstanden. Også her er det visse forskjeller mellom kommunene – mellom Herøy, Sogndal og Tingvoll på den ene siden og Molde, Bømlo og Porsgrunn på den andre. Til sist stilte vi et spørsmål om Stifinnerprogrammet har ført til utvikling av nye IKT-løsninger. Blant annet kan ulike IKT-løsninger gjøre kommunene lettere tilgjengelige ved hjelp av ulike elektroniske tjenester. Ca. halvparten av de spurte er enige i denne påstanden. Høyest skår oppnår Herøy, Bømlo, Sogndal og Tingvoll. Alle disse har hatt mer satsing på IKT høyt på dagsordenen.



Figur 4.6. Prosentandel i kommuneundersøkelsen 2006 som mener at Stifinnerprogrammet i stor grad/ nokså stor grad har gjort kommunen/bydelen til en bedre tjenesteyter.

Vi stilte også et generelt spørsmål om Stifinnerprogrammet har gjort kommunen/bydelen til en bedre tjenesteyter. Vel to tredjedeler av de som svarte sa seg enig i påstanden. Det er en høy skår. Igjen er det visse forskjeller mellom kommunene. Herøy, Tingvoll, Vadsø og Sogndal oppnår høyest skår.

Det er ikke lett å finne objektive indikatorer på kvalitetsutviklingen i stifinnerkommunene som passer i forhold til de prosjektene som er gjennomført. Som vi har sett har pleie og omsorgstjenestene med noen unntak blitt fokusert spesielt i Stifinnerprogrammet. Det er ikke mange kvalitetsindikatorer innenfor pleie og omsorg

det finnes tall for og som dermed er sammenlignbare mellom kommunene. For det andre har mange av prosjektene innenfor pleie og omsorg i vel så stor grad dreid seg om effektivisering som kvalitetsutvikling. Med de forbehold som er nevnt, har vi i tabellen nedenfor tatt med statistikk på to kvalitetsindikatorer: Andel enerom, institusjon og andel personell med fagutdanning. Som vi ser, peker ikke stifinnerkommunene seg noe spesielt ut i forhold til gjennomsnittet for alle norske kommuner.

Tabell 4.12. Utviklingen i forhold til to utvalgte kvalitetsindikatorer innenfor pleie og omsorg. (informasjon hentet fra www.bedrekommune.no).

		2002	2003	2004	2005	Endring 2002-2005
Bømlo	Andel enerom, institusjon	97,6	97,7	97,6	97,6	Stabilt
	Andel personell med fagutd.	-	69	71	75	Økning
Herøy	Andel enerom, institusjon	83,5	83,8	83,3	83,3	Stabilt
	Andel personell med fagutd.	-	67	69	68	Stabilt
Molde	Andel enerom, institusjon	69,9	69,9	82,7	96,7	Økning
	Andel personell med fagutd.	-	72	72	73	Stabilt
Porsgrunn	Andel enerom, institusjon	97,1	94,5	96,4	93,5	Nedgang
	Andel personell med fagutd.	-	65	69	72	Økning
Sogndal	Andel enerom, institusjon	75	100	100	100	Økning
	Andel personell med fagutd.	-	63	65	64	Stabilt
Tingvoll	Andel enerom, institusjon	52,4	61,9	61,9	100	Økning
	Andel personell med fagutd.	-	77	71	73	Nedgang
Vadsø	Andel enerom, institusjon	65,1	68,3	67,7	57,1	Nedgang
	Andel personell med fagutd.	-	58	57	60	Stabilt
Bydel Alna	Andel enerom, institusjon	-	-	88,6	88,6	Stabilt
	Andel personell med fagutd.	-	-	-	-	-
Norge	Andel enerom, institusjon	81,2	84,8	87,3	89,7	Økning
	Andel personell med fagutd.	-	65	68	69	Økning

Stifinnerkommunene har også utviklet *brugerundersøkelser* i forhold til pleie- og omsorgstjenestene, enten egenutviklede varianter eller sammenlignbare undersøkelser utviklet i forbindelse med deltakelse i Effektiviseringsnettverkene. I tabellen nedenfor vises resultater av brukerundersøkelser innenfor hjemmebasert og institusjonsbasert pleie- og omsorgstjeneste for kommunene Bømlo, Herøy, Porsgrunn, Sogndal og Tingvoll. Resultatene for alle norske kommuner framgår i siste kolonne i tabellen. Andelen med enerom har for kommune-Norge økt til 90,8 prosent i 2006 (ikke vist i

tabell). Herøy og til dels Tingvoll kommer godt ut i forhold til landsgjennomsnittet, mens de andre ligger litt under.

Tabell 4.13. Resultater fra brukerundersøkelser i hjemmebasert og institusjonsbasert pleie- og omsorgstjeneste. (sammenlignbare tall hentet fra www.bedrekommune.no).

	Bømlo (2006)	Herøy (2005)	Porsgrunn (2004)	Sogndal (2006)	Tingvoll (2006)	Alle norske kommuner (2006)
Brukertilfredshet, hjemmetjeneste	3,2	3,6	3,1	3,3	3,7	3,5
Brukertilfredshet, institusjon, beboere	-	3,8	-	3,1	3,6	3,6
Brukertilfredshet, institusjon, pårørende	3,2	3,7	3,3	3,3	3,5	3,5

4.5 Er samfunnsutviklerrollen blitt vitalisert?

Hva er samfunnsutviklerrollen?

Stadig flere har tatt til orde for at kommunene bør innta en mer aktiv rolle som lokale samfunnsutviklere. Så også i stifinneren. Mye av bakgrunnen er å finne i at få andre enn kommunene peker seg ut til å påta seg en slik rolle. Den har legitimitet som folkets organ i lokalsamfunnet og har styringskapasitet til å omsette en slik rolle i praksis. Verken bedrifter, frivillige organisasjoner eller ulike halvoffentlige organ kan påberope seg et helhetlig ansvar for utviklingen av lokalsamfunnet. Når ambisjonen om statlig samfunnsstyring fra topp til bunn blir stadig vanskeligere å realisere på grunn av større samfunnsmessig kompleksitet og utviskede grenser mellom stat, marked og sivilt samfunn, er det kommunene som i økende grad overlates denne stafettspinnen.

Hva rollen innebærer er ikke helt lett å fastslå. Det er ikke et ansvar som er lovhjemlet på en entydig måte. Kommunelovens formålsparagraf viser riktignok til kommunenes ansvar for "...forvaltning av kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser" og at kommunene har et ansvar for å sikre en bærekraftig utvikling. Men noen klar påpekning av kommunenes ansvar for lokalsamfunnets utvikling som sådan inneholder ikke loven eller dens forarbeider (Aarsæther og Vabo 2002). Når heller ikke statlig lovgivning eller politikk avklarer kommunenes samfunnsutviklerrolle, er det nærliggende å betrakte framveksten av denne rollen som en konsekvens av samfunnsendringer mer generelt.

Mange vil mene at lokalsamfunnsutvikling dreier seg om å utvikle mest mulig attraktive lokalsamfunn. Det innebærer for kommunene et ansvar om å utvikle ikke bare egen kommuneorganisasjon, men også lokalsamfunnet. Hvor stort dette ansvaret skal være varierer en god del. En oppfatning er å se på kommunal planlegging, miljøvern og tilrettelegging for næringsutvikling som de viktigste ingrediensene i samfunnsutviklerrollen. Andre igjen vil inkludere støtte til frivillige organisasjoner for å

utvikle den sosiale kapital i lokalsamfunnet. Atter andre vil legge til grunn et overordnet bærekraftsbegrep og det ansvar kommunene har for å overlevere et bærekraftig lokalsamfunn til fremtidige generasjoner. Da forventes rollen å gjennomsyre all kommunal aktivitet, ikke bare planleggingsaktiviteter og næringsutvikling.

Et annet spørsmål er *hvordan* lokalsamfunnsutvikling skal foregå i praksis. Det økte fokuset på samfunnsutvikling faller i tid sammen med endrede oppfatninger av styring. Som vi så i kapittel 2 utfordres forestillingen om den klassiske ”government-kommunen” hvor de få folkevalgte styrer på vegne av de mange som har valgt dem. ”Government ser økende grad ut til å bli supplert med ”governance” og ulike former for nettverk. Den makten som er samlet i kommunestyresalen flyttes over til et større antall nettverk, og de folkevalgte mister noe av grepet om utformingen av politikken (Aars mfl. 2006). Denne utviklingen kan imidlertid også betraktes som en utvidelse av kommunenes innflytelsesområde. Samfunnsutviklerrollen kan hevdes å binde sammen kommunenes økte samfunnsansvar med nettverk som det viktigste verktøyet for å ivareta denne rollen. Kommunene skaper styringsmakt på nye måter for å ivareta denne rollen på en bedre måte. Interkommunalt samarbeid kan være ett inntak. Andre varianter er økt samarbeid med lokalt næringsliv og frivillige organisasjoner og lag.

Etablering av ulike typer nettverk kan være uttrykk for en helhetlig nettverkspolitikk. De inngår i et systematisk arbeid fra kommunenes side for å utnytte potensialet som ligger i økt samarbeid lokalt. Det er en styrt og villet utvikling fra kommunenes side. Kommunenes rolle er ikke bare å være tjenesteleverandør, men like mye å få andre til å gjøre jobben. I Storbritannia snakkes det om ”community leadership”:

As a community leader, local government would be: outward looking rather than inward looking; concerned with promoting the well-being of the locality and its communities rather than with protecting its own interests; determined to work in partnership with others to achieve improved outcomes, rather than exercising sole control; focused on identifying and responding to local aspirations rather than “knowing best” for its communities; and oriented towards innovation and change rather than maintaining status quo (Sullivan et al. 2006: 489).

Hvordan har stifinnerne jobbet med samfunnsutviklerrollen?

Ved oppstarten av Stifinnerprogrammet oppga fem av stifinnerkommunene at de hadde jevnlig møter med representanter for næringslivet og/eller hadde etablert samarbeids-/kontaktforum med næringslivet (Hanssen mfl. 2004). Dette gjaldt også for kommune-Norge generelt. Offentlig – privat samarbeid (dvs. ordninger der en offentlig tjeneste utvikles og drives i et samarbeid mellom kommunal og privat sektor og risiko er jevnt fordelt, samt annen form for offentlig-privat samarbeid der partene deler ansvar og finansiell risiko) hadde et lite omfang.

I Stifinnerkommunene var det fire av kommunene som oppga at de hadde kontaktutvalg med frivillige organisasjoner. Kun Vadsø kommune oppga å ha kontaktutvalg for innvandrere. Molde, Herøy og Tingvoll oppga å ha innført færrest tiltak i forhold til frivillige foreninger og lag. Alt i alt, tydet ikke nåsituasjonsbeskrivelsen på at

stifinnerne hadde kommet særlig langt. Tabellen nedenfor viser noen av prosjektene det er jobbet med i Stifinnerprogrammet.

Tabell 4.14. Oversikt over prosjekter i stifinnerkommunene som berører samfunnsutviklerrollen.

Virkemiddelområder	Eksempler på virkemidler
Nye former for organisering, samhandling og partnerskap – med andre kommuner, privat sektor, innbyggerne og frivillige organisasjoner	<ul style="list-style-type: none"> • Interkommunalt samarbeid/ regionsamarbeid • Etablering av møtearenaer/ samarbeidsorgan mellom kommune og lokalt næringsliv • Utforme en frivillighetspolitikk • Etablere partnerskapsavtaler med de frivillige organisasjonene • Etablering av SATS/NAV • Flerkulturelt samarbeid/ integreringsarbeid • Pedagogisk samarbeid mellom ulike skolenivåer • Gjennomgang av kommunestruktur • Samarbeid om byutvikling i Groruddalen

I løpet av Stifinnerprogrammet er det tre felt som har stått sentralt i forhold til samfunnsutviklerrollen: 1) utvikle samarbeidet med lokalt næringsliv, 2) utvikle samarbeidet med frivillige foreninger og lag, og 3) øke omfanget av interkommunalt samarbeid (alternativ til kommunesammenslåing). For å få på bordet nye ideer og understøtte det lokale prosjektarbeidet er det gjennomført flere *fellesaktiviteter*: En spørreundersøkelse ble gjennomført av IRIS vinteren 2006 for å kartlegge samarbeidet mellom stifinnerkommunene og lokalt næringsliv og frivillige foreninger og lag. Det ble arrangert en egen stifinnersamling 1.-2. mars samme år i Sandvika om samfunnsutviklerrollen. En prosjektledersamling noen uker etter tok for seg oppfølging av den nevnte spørreundersøkelsen. Bærum kommune ble besøkt for å få innblikk i deres frivillighetspolitikk og organiseringen av denne. Videre ble det gjennomført en studietur for stifinnerne til Appeldoorn i Nederland for å se hvordan en "Marketplace-modell" kan føre til effektiv "avtaleinngåelse" mellom frivillige, næringsliv og kommunen. Samfunnsutviklerrollen ble satt aktivt på dagsorden i 2006.

Midtveisevalueringen (Hanssen mfl. 2005) hadde året før, i 2005, vist at tiltak for å øke samarbeidet mellom kommune, næringsliv og frivillighet ikke hadde samme prioritet som tiltak rettet mot styringsinformasjon, kvalitet og effektivisering. Den viste imidlertid også at det var forskjeller mellom kommunene. Herøy og Vadsø var godt i gang med å utvikle samarbeidet med næringslivet, mens Bydel Alna og Sogndal var godt i gang på frivillighetsfeltet. Sogndal har som et av sine 10-på-topp punkter i økonomiplanen ambisjon om å opprette et næringssselskap. Vi har nedenfor trukket fram to eksempler på prosjekter. I sluttrapporter og dokumentasjonsrapport fra evalueringen (Hanssen mfl. 2007) beskrives flere andre prosjekter på dette området.

Samarbeid med lokalt næringsliv:	Samarbeid med frivillige organisasjoner:
<p>Vadsø, modell for næringsutvikling</p> <ul style="list-style-type: none"> - Samarbeid mellom kommunen og næringslivet gjennom offentlig-private samarbeidsrelasjoner (Trekløvermodellen). - Vadsø næringsforum (VNF) ble dannet i 2004. VNF skal være felles organ for næringslivet og kommunen i Vadsø. Opprettet styre med fire offentlige og fire næringslivsrepresentanter. - VNF har som sitt første større oppdrag arbeidet med utvikling og etablering av en operasjonell næringsutviklingsenhet, Varanger Næringscenter. Varanger Næringscenter AS er under stiftelse og skal være operativ innen utgangen av august 2007. Kommunen er inne med 40 % aksjeandel, mens næringslivet eier 60 % av aksjene. - Organisering av kommunens utviklingsarbeid som interkommunalt og offentlig-privat samarbeid er noe helt nytt i Vadsø og Varanger. 	<p>Sogndal, ungdom skal trivast</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prioritera ungdom i alderen 13-19 - Lagt til rette for eigenorganiserte aktivitetar innan kultur og idrett - Inngått partnarskapsavtalar med idretts-, musikk- og ungdomsorganisasjonar. 5 avtaler i 2005, 14 avtaler i 2006. - Kartlagt ungdomen sine ønskje og interesser i høve til ulike aktivitetar/framtidsseminar - Revisjon av idretts- og friluftspan - Lagt til rette for fleirbruk av idrettsanlegg/uteområde og vinteraktivitetar i anlegget i Hodlekve - Samarbeid om vidare utvikling av kultur- og musikkskulen - Overtaking av ungdomshuset Solhov med betre tilrettelegging for fleire aktivitetar

I Vadsø inngår arbeidet i forhold til næringslivet sammen med flere andre prosjekter gruppert under samfunnsutviklerperspektivet. I tillegg inngår to andre perspektiver i kommunens stifinnerarbeid: Organisasjonsperspektivet og bruker/borgerperspektivet. Under samfunnsutviklerperspektivet inngår prosjekter som utvikling av regionalt samarbeid i Varanger/ Øst-Finnmark, det flerkulturelle Vadsø og utvikling av nye politikerroller (nettverkspolitiker, regionalpolitiker, strategrolle)

Bømlo har nylig endret sin rolle i næringsarbeidet. Kommunen vedtok i 2005 å avvikle sitt eierskap i Bømlo Næringsutvikling AS. I stedet har kommunen gått tilbake til en modell basert på egen næringsjef. Det kommunale næringsarbeidet er dermed blitt tilbakeført til kommunen slik det var før opprettelsen av Næringsutvikling AS.

Bømlo tilbyr også et interessant eksempel på hvor vanskelig Offentlig-Privat-samarbeid kan være, nemlig forsøket på å etablere en tannhelsetjeneste i Langevåg i Bømlo kommune. I utgangspunktet ble det etablert et prosjekt i forhold til tannhelsetjenesten med deltakelse fra kommunen, Fylkestannlegen, den private organisasjonen Langevåg Utvikling og en tannlege som ville gi tilbud tre dager i uka. Fylkestannlegen stoppet imidlertid prosjektet og ville ikke støtte videre utredningsarbeid. Kommunen gjennomførte en rekke tiltak for å omgjøre vedtak, blant annet ved kontakt med departement og fylkespolitikere. Høsten 2006 åpnet fylkestannlegen et distriktskontor i Langevåg Bygdatur med tannhelsetjeneste to dager i uka. Saken forfølges videre, og viser at OPS-samarbeid kan være krevende i situasjoner hvor ulike offentlige instanser berøres.

I nåsituasjonsbeskrivelsen foretok vi en kartlegging av på hvilke områder stifinnerkommunene hadde inngått interkommunalt samarbeid (IKSer). Først og fremst dreide det seg om samarbeid på renovasjonsområdet. I løpet av Stifinnerprogrammet er

det jobbet med å inngå samarbeid også på andre områder. Videre er mer saksorientert kommunesamarbeid prøvd ut. I Vadsø er det for eksempel samarbeidet om reiselivssatsing i Varanger-regionen, mens Bømlø samarbeider med nabokommuner om barnvern. Tingvoll har særlig samarbeidet om IKT-løsninger, mens Sogndal har samarbeidet med nabokommuner om blant annet musikkskole og jordmortjeneste.

Interkommunalt samarbeid:
Herøy, samarbeid om helsesenter med Sande kommune
<ul style="list-style-type: none">- Prøve ut styringsmodell for felles helseteneste i Herøy kommune og Sande kommune- Prøve ut driftsøkonomien i ei større interkommunal eining- Prøve ut om ein større organisasjon verkar meir rekrutterande på fagpersonell- Prøve ut kor tilfredse brukarane er ved ei interkommunal ordning- Ordninga med felles legevakt held fram etter Stifinnarprogrammets avslutning- Kommuneoverlege tilsette for begge kommunane.

Porsgrunn har jobbet med samfunnsutviklerrollen på en annen måte enn de øvrige stifinnerkommunene. I denne kommunen har dette prosjektet i stor grad vært et rolleutviklingsprosjekt. Det har gått ut på å avklare hva rollen innebærer, hvordan det på ulike kommunale nivåer og i ulike enheter skal jobbes med samfunnsutvikling i forhold til innbyggerne, næringsliv, foreninger og lag og andre kommuner.

Et nyskapende prosjekt som inkluderer flernivåssamarbeid med andre offentlige instanser, er prosjektet Pedagogisk samarbeid mellom grunnskole, videregående skole og høgskolen i Sogndal. Målet er å skape utdanningsløp som har sammenhengende overganger mellom skoleslagene og utdanninger og som fremmer individuelt tilpasset utdanning. Målet er også å utvikle kompetansesentra for de tre skoleslagene der en kan utvikle, utveksle og legge til rette for kompetanseheving.

Arbeidet med samfunnsutviklerrollen i stifinnerkommunene har forgreninger til andre områder det er jobbet med i Stifinnerprogrammet. Det gjelder arbeidet med Balansert målstyring/ styringsinformasjon (utvikling av indikatorer for måling og utforming av resultatkrav i forhold til samfunnsutvikling, samt dialog med næringsliv og foreninger og lag som ledd i styringsdialogen) og utvikling av politikerrollen og lokaldemokratiet (for eksempel fokuseringen på "nettverkspolitiker" som et nytt element i politikerrollen i Vadsø). Også arbeidet med Velferdsstrategi/ servicestrategi er koplet nært sammen med samfunnsutviklerrollen. Flere av stifinnerkommunene har utviklet økonomiplanen til å bli en "velferdsmelding" med sterkere fokus på hva kommunen vil gjøre i forhold til lokalsamfunnet (kommunesamfunnet). Dermed nedtones det tradisjonelle tallmessige fokuset på fordeling av kroner og ører på ulike enheter i kommuneorganisasjonen. Dette arbeidet bygger i noen grad bro mellom kommuneplanens samfunnsmessige mål og økonomiplanens tall. "Kommunesamfunnet" løftes fram som fokus for planleggingen. De tre forgreningene er med på å integrere samfunnsutviklerrollen i en større helhet.

Samarbeid med lokalt næringsliv og frivillige foreninger og lag

Spørreundersøkelsen til næringsliv og frivillige lag og organisasjoner vinteren 2006 kan brukes på to måter. Den var startskuddet for stifinnerkommunenes arbeid med samfunnsutviklerrollen i 2006 og den var en evaluering av de prosjekter og tiltak som stifinnerne så langt hadde iverksatt. Sistnevnte gjør at den kan brukes til vårt formål.

Vi presenterer i dette avsnittet tall fra denne undersøkelsen⁷. Relativt få spørreundersøkelser tar for seg forholdet mellom kommune, næringsliv og lokal frivillighet. Særlig gjelder dette frivillige foreninger og lag. Kontrasten er slående til alle de brukerundersøkelser som gjennomføres på ulike tjenesteområder. I KS` FoU-prosjekt "Den samfunnsaktive kommunen" er det utviklet enkelte objektive indikatorer på hvor godt kommunen ivaretar rollen som samfunnsutvikler (jf. Novus Vita AS 2005). Stifinner-kommunen Porsgrunn var som før nevnt en av seks deltakere i dette forsøket. Kommunen har i tillegg til å måle resultater i forhold til objektive indikatorer vært opptatt av å kartlegge *næringslivstilfredshet* med tilrettelegging og service.

Først litt om det vi vet om forholdet mellom kommunene, næringslivet og frivillige foreninger og lag. Generelt har forholdet mellom kommuner og lokalt næringsliv blitt mer formalisert over tid. Gjennombruddet kom på allerede på 1960-tallet, og det har skjedd en gradvis utvikling i type tiltak og organisasjonsform i årene etter. Innholdet i, og organiseringen av kommunal næringspolitikk har variert mye over tid og mellom kommuner. Dette kan blant annet knyttes til at næringspolitikk aldri har vært en statlig pålagt oppgave for kommunene (Aarsæther og Vabo 2002: 178).

Oddbjørn Bukve (1994) har analysert utviklingen av kommunal næringspolitikk fra 1960-tallet og frem til tidlig på 1990-tallet. Utviklingen er delt inn i tre faser. Fasene har fått følgende navn, tidsavgrensing og innhold: 1) *Tilretteleggingskommunen* (1965-78) var primært opptatt av å tilrettelegge for bedriftsetableringer ut fra eksisterende virksomheter ved hjelp av distriktpolitiske virkemidler. I den sammenheng var det ofte ordføreren selv som sto for den direkte kontakten med bedriftene. 2) *Tiltaksarbeidskommunen* (1978-87) var primært opptatt av å skape vekst ved å koble lokale ressurser med statlige virkemidler. Arbeidet var nå mer profesjonalisert ved at kommunene hadde ansatt egne tiltakskonsulenter som sto for det praktiske arbeidet. 3) *Den målstyrte næringspolitikken* (1987-2000) var primært innrettet mot å styrke lokal

7 Utvalget i Bedriftsundersøkelsen bestod av 771 bedrifter i stifinnerkommunene (unntatt Bydel Alna). I Molde og Porsgrunn ble hver tredje bedrift trukket ut, mens annenhver bedrift ble trukket ut i Bømlo, Herøy, Sogndal og Vadsø. I Tingvoll ble det ikke gjort et utvalg da bedriftspopulasjonen er liten. Uttrekket skjedde på basis av bedrifter registrert i Brønnøysund i desember 2005. 298 bedrifter responderte på spørreskjemaet noe som gir en svarprosent på i underkant av 40 prosent. I Foreningsundersøkelsen ble hver tredje forening trukket ut på basis av kommunenes egne registreringer av frivillige foreninger og lag. Utvalget bestod av 735 lag og foreninger spredt på alle stifinnerkommunene, inklusive Bydel Alna. 366 svarte på undersøkelsen noe som gir en svarprosent på 50. Alle typer lag og foreninger er representert i undersøkelsen unntatt politiske organisasjoner (lokale partiorganisasjoner og lignende). Inkludert i undersøkelsen er kulturforeninger, idrettslag/idrettsråd, bygdslag, borettslag, velforeninger, humanitære og sosiale organisasjoner og religiøse foreninger.

og regional konkurransevne gjennom strategisk næringsplanlegging. Den kanskje største endringen er den betydning som *utviklingsnettverk* (Bukve 2000) nå tillegges i næringspolitikken. Partnerskapene kan være mellom ulike offentlige myndigheter, men særlig vekt tillegges partnerskap mellom offentlige og private aktører. Fokus i partnerskapenes arbeid er tilrettelegging for innovasjon og bedriftsutvikling.

I likhet med næringspolitiske utviklingsnettverk har kommunenes forhold til *frivillige organisasjoner* kommet mer aktivt på dagsordenen. Skov Henriksen (1996) forklarer denne økte tilliten til det frivillige organisasjoner med et stadig økende press på de offentlige velferdssystemene. I Danmark og Sverige har man kommet en del lenger i forhold til å utvikle en lokal frivillighetspolitikk, og i disse landene har man høstet gode erfaringer med samarbeid mellom frivillige organisasjoner og det offentlige.

I Danmark har oppmerksomheten omkring frivillig sektor resultert i at en egen del av Lov om social service, § 115 som trådte i kraft i 1998, forplikter kommuner og amter til å samarbeide med frivillige organisasjoner om lokale sosialpolitiske oppgaver (Socialministeriet 1998). En utredning av den danske lovens virkninger viser at omfanget av samarbeid mellom kommune og frivillighet har økt betraktelig som følge av lovfestingen. Lovverk som forplikter samarbeid, er altså eksempler på aktuelle virkemidler som kan fremme samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner.

I Kommunenes sentralforbunds KOU 2003:3 "Velferd, virkelighet og visjoner" pekes det på at Norge ikke har hatt en bevisst politikk omkring hvilken rolle frivillige organisasjoner skal spille i velferdssamfunnet, og hevder at mange kommuner kan dra fordeler av et økt samarbeid med frivillig sektor for å løse noen av framtidens utfordringer (KOU 2003:3, s.37).

Den frivillige innsatsen vil ha ulik karakter, alt etter hva slags type organisasjon det er snakk om, samt hvor stor grad av formell organisering det frivillige tiltaket har: Grunnene til at folk engasjerer seg frivillig/målene med den frivillige innsatsen vil variere i forhold til hva slags type organisasjon/organisering det er snakk om. En kan for eksempel skille mellom frivillig innsats/organisering som er *medlemsorientert* og *innoverretta* og frivillig innsats/organisering som er *samfunnsorientert* og *utoverretta* (Wollebæk og Selle 2002). Et typisk eksempel på den første kategorien kan være skolekorpsen eller den private barnehagen, hvor den frivillige innsatsen først og fremst er rettet mot medlemmene i korpsen/ungene i barnehagen, og hvor årsaken til at man engasjerer seg som frivillig er knyttet til denne spesifikke saken.

Eksempler på mer samfunnsorientert og utoverretta frivillig organisering kan for eksempel være en del humanitære og sosiale organisasjoner, hvor den frivillige innsatsen er rettet mot andre enn selve medlemmene i organisasjonen. I disse tilfellene handler det ofte om å hjelpe utsatte grupper som rusmisbrukere, fattige osv, og den frivillige innsatsen retter seg i mer uttalt grad mot å avhjelpe spesielle behov i lokalsamfunnet eller samfunnsproblemer av mer generell art. Også frivillighetssentralene som er kommunale tiltak for å organisere enkeltmenneskers frivillige engasjement, kan sies å tilhøre det utoverretta og samfunnsorienterte frivillig virke. En kombinasjon av de to ovennevnte formene for frivillige organisasjoner, er de mer *brukerretta organisasjonene* som har vokst fram i særlig grad de siste årene, som Mental Helse, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon osv. Her er innsatsen i

utgangspunktet for medlemmene, men der aktiviteten er rettet utover mot samfunnet og myndighetene for å bedre denne gruppens kår. Ser vi de to typene frivillighet i sammenheng med hvor aktiv/passiv kommunen er, får vi følgende firefeltstabell.

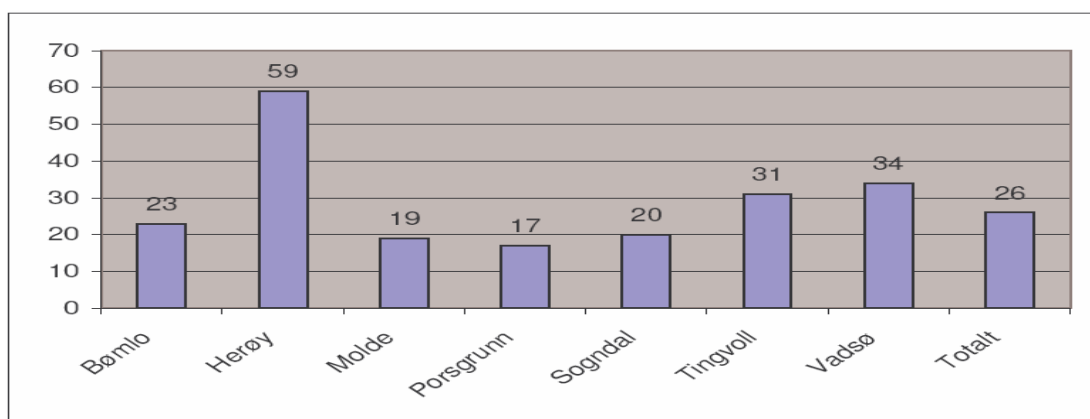
Tabell 4.15. Samarbeidstypologier mellom kommuner og frivillig sektor

	Utoverretta frivillighet	Innoverretta frivillighet
Passiv kommune	Moderat, frivillighetsdrevet samarbeid	Nattvekerkommune
Aktiv kommune	Partnerskap	Moderat, kommunedrevet samarbeid

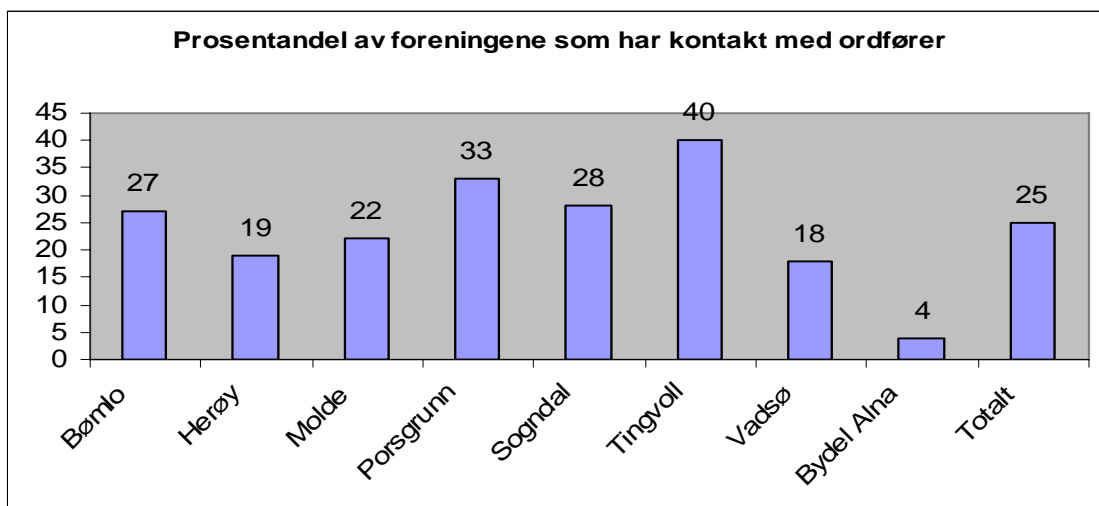
Den foreliggende spørreundersøkelsen i stifinnerkommunene belyser hvor mye kontakt det er mellom stifinnerkommunene og næringslivet og frivillige foreninger og lag, hvor tilfreds de er med samarbeidet, hva som er utfordringene og om de ønsker utvidet samarbeid. Er de slik at stifinnerkommunene har inntatt en minimalistisk rolle overfor frivillige organisasjoner og næringsliv eller har de valgt en aktiv og offensiv rolle? Er det et integrert og tett forhold som preger relasjonen mellom kommune, frivillighet og næringsliv eller er forholdet preget av å være frakoplet (lite kontakt/ mye konflikt).

For både bedriftene og foreningene er det kontakten med kommuneadministrasjonen som har størst omfang. To tredjedeler av foreningene og over halvparten av bedriftene har kontakt med henholdsvis kulturansvarlig instans og næringsansvarlig instans i administrasjonen (jf. www.stifinneren.no). Kontakten med politikerne er noe mindre, i underkant av 40 prosent av både bedriftene og foreninger og lag har kontakt med henholdsvis "kulturpolitikere" og "næringspolitikere" i kommunestyret. 40 prosent av foreningene og 48 prosent av bedriftene tillegger kontakten med kommunen stor betydning. Mest kontakt er det mellom kommunen og næringslivet i Herøy og Vadsø. I disse kommunene er også bedriftene mest fornøyd med innflytelsen på kommunen. Tingvoll har det mest omfattende samarbeidet med foreninger og lag. 20 prosent av foreningene i stifinnerkommunene oppga et de hadde en formell samarbeids- eller partnerskapsavtale med kommunen.

Ordførernes nettverk i forhold til næringsliv og foreningsliv er nokså forskjellige i stifinnerkommunene (jf. figurene nedenfor).

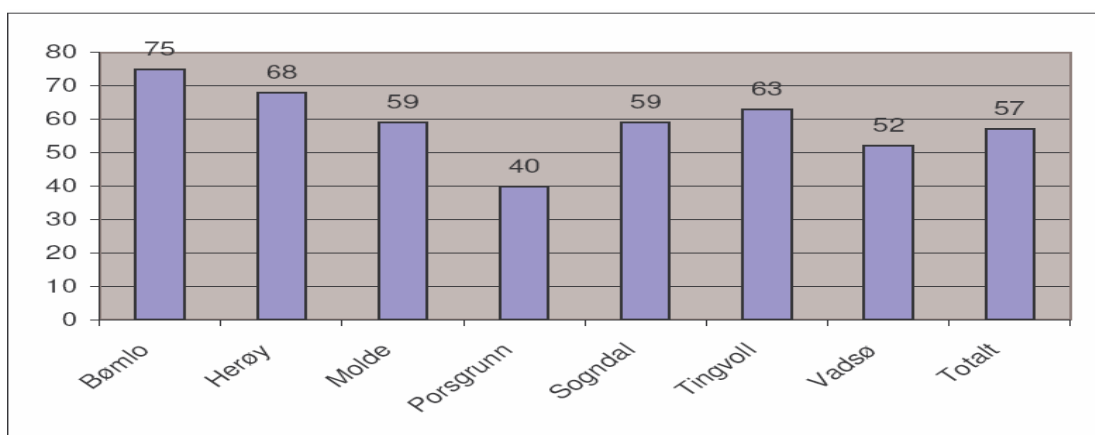


Figur 4.7. Prosentandel av bedriftene som har kontakt med ordfører.

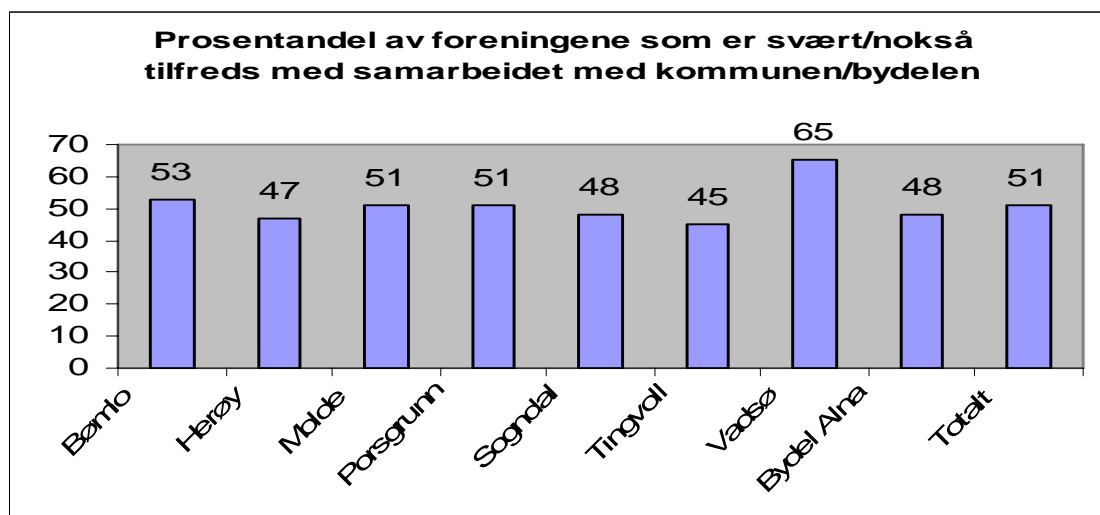


Figur 4.8. Prosentandel av foreninger og lag som har kontakt med ordfører.

Hvor fornøyde bedriftene og de frivillige organisasjonene er med samarbeidet med kommunene sier noe om hvor godt kommunene ivaretar sin samfunnsutviklerrolle. Noen av kommunene har vært aktive, også i forbindelse med Stifinnerprogrammet. Andre igjen har valgt å holde en lav profil både i forhold til næringsliv og foreninger. Tabellene nedenfor viser hvor fornøyd bedrifter og foreninger med samarbeidet.



Figur 4.9. Prosentandel av bedriftene som er svært/nokså tilfreds med samarbeidet med kommunen.



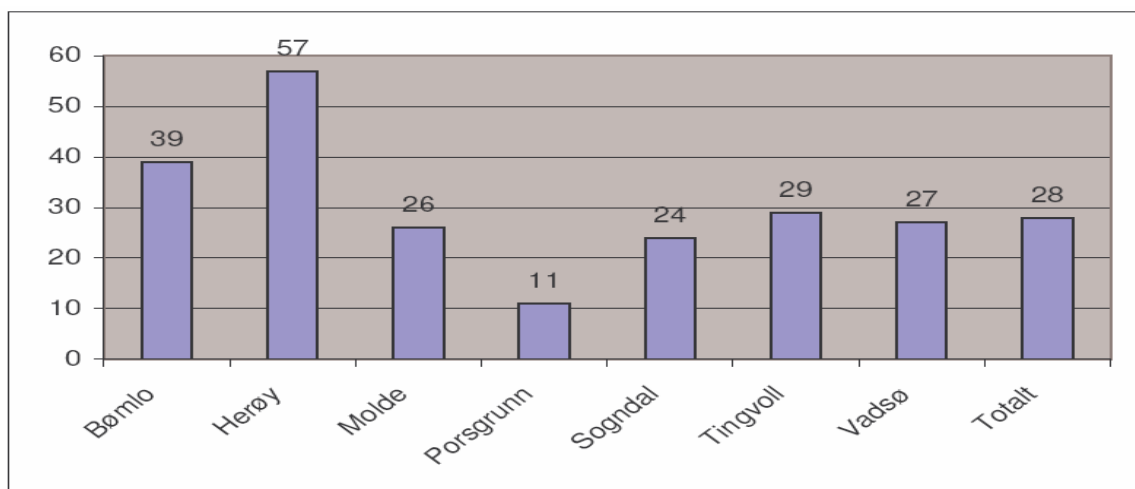
Figur 4.10. Prosentandel av foreninger og lag som er svært/nokså tilfreds med samarbeidet med kommunen.

Stort sett er bedriftene og foreninger og lag fornøyde med samarbeidet med kommunen. Herøy, sammen med Bømlo og Tingvoll, er de av kommunene som skårer høyest i bedriftsundersøkelsen. I foreningsundersøkelsen er det mer jevnt, men Vadsø stikker seg ut i positiv forstand. Verken næringslivet eller foreninger og lag opplever forholdet til kommunen som konfliktfylt (jf www.stifinneren.no).

Spørreundersøkelsene viser begge at i 60 prosent av tilfellene er det bedriftene eller foreningene som tar initiativet til kontakt. Kommunene framstår dermed som nokså reaktive. I et partnerskap er det en forventning om jevnbyrdighet mellom partene. Denne observasjonen ser ut til å vise igjen i hva bedriftene og foreningene opplever som utfordringene i samarbeidet med stifinnerkommunene. Disse er sammenfattet nedenfor.

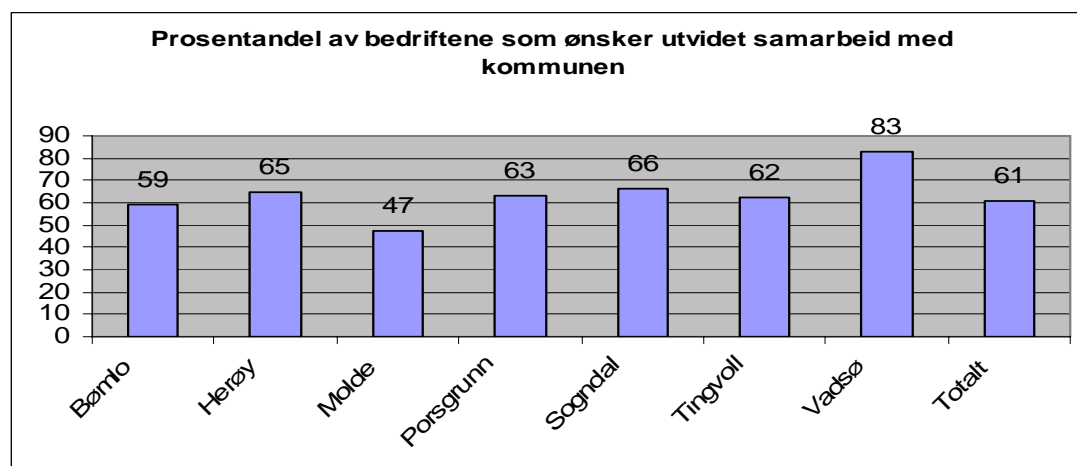
Utfordringer sett fra bedriftenes side:	Utfordringer sett fra foreningenes side:
<ul style="list-style-type: none"> - Manglende vilje fra kommunens side til å rådføre seg med bedriftene - Ikke særlig fornøyd med kommunenes fokus på næringslivssaker og tilrettelegging for næringsutvikling - Et flertall enige i at det er for mye byråkrati forbundet med samarbeid med kommunen 	<ul style="list-style-type: none"> - Manglende vilje fra kommunens/bydelens side til å rådføre seg med foreningene - Kun ¼ enige i at kommunen/bydelen viser stor vilje til å trekke foreningene med i samarbeidsprosjekter - Ikke særlig fornøyd med kommunenes kunnskap om foreningslivet og effektiviteten i saksbehandlingen

Forskjellene mellom kommunene er imidlertid ganske store i spørsmålet om kommunen viser vilje til å rådføre seg med bedriftene. Herøy og til dels også Bømlo oppfattes å være de flinkeste til å rådføre seg med bedriftene, mens Porsgrunn oppnår lav skår.

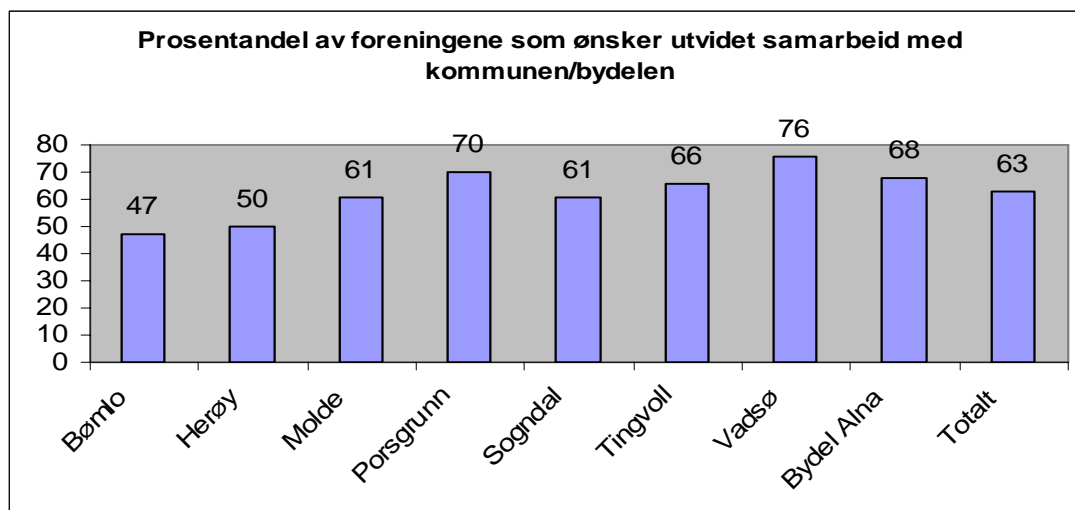


Figur 4.11. Prosentandel av bedriftene som er svært/nokså tilfreds med kommunens vilje til å rådføre seg med bedriften.

Det fjerde og siste spørsmålet er hvorvidt det er noe ønske om utvidet samarbeid med kommunen i næringslivet og blant foreninger og lag. Mye av diskusjonen omkring samfunnsutviklerrollen tar det nærmest for gitt at det skulle være et ønske der "ute" om å samarbeide mer med det offentlige. De neste tabellene viser hvordan bedriftene og foreninger og lag stiller seg til utvidet samarbeid.



Figur 4.12. Prosentandel av bedriftene som ønsker utvidet samarbeid med kommunen..



Figur 4.13. Prosentandel av foreningene som ønsker utvidet samarbeid med kommunen.

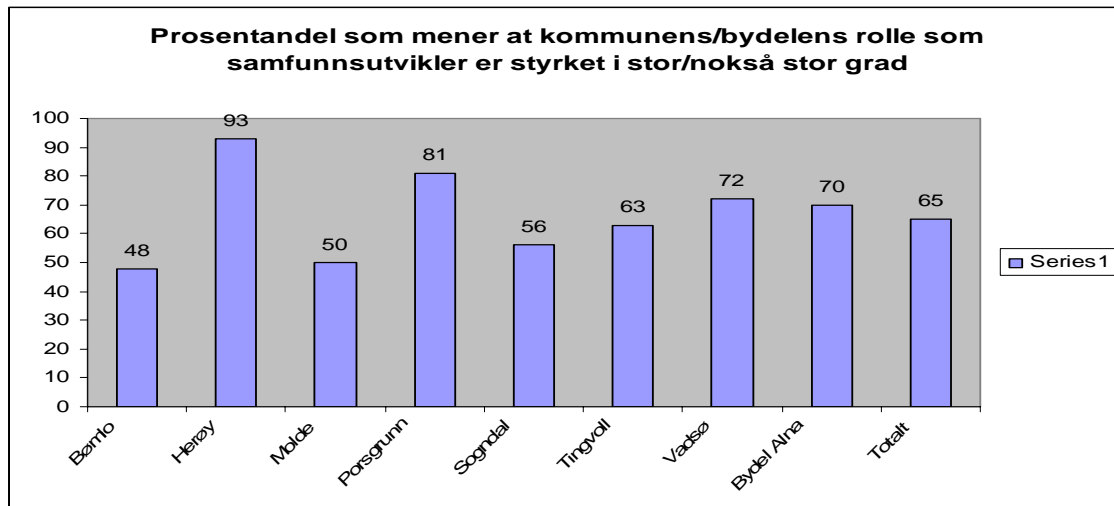
Om lag to tredjedeler av bedriftene og foreninger og lag ønsker utvidet samarbeid med kommunen eller bydelen. Det indikerer liten skepsis til samarbeid med det offentlige. Datamaterialet viser også at godt og vel halvparten av bedriftene og foreningene ønsker å delta i samarbeids/ partnerskapsprosjekter med kommunen/bydelen. Blant foreninger og lag ønsker to tredjedeler at det knyttes sterkere bånd mellom kommunen, næringslivet og foreningslivet.

Det er ikke bare forskjeller mellom kommunene når det gjelder samarbeidet med næringslivet og foreninger og lag. Det er også slik at det er forskjeller mellom store og små bedrifter og foreninger. Datamaterialet viser at det er de største bedriftene (målt i antall ansatte) og foreningene (målt i antall medlemmer) som har mest samarbeid, som er mest fornøyd med samarbeidet og som ønsker ennå mer samarbeid.

I tråd med det vi antok innledningsvis til dette delkapitlet, er det de humanitære og sosiale organisasjonene og bygdelag/velforeninger som er mest orientert mot samarbeid med kommunen. Også idrettslagene har jevnt over mer kontakt enn for eksempel kulturforeningene. De er også mest villige til å stille opp med dugnadsinnsats.

Hva mener stifinnerkommunene selv om samfunnsutviklerrollen?

Hva mener så stifinnerkommunene selv om Stifinnerprogrammets betydning for vitalisering av samfunnsutviklerrollen. Dette spørsmålet fikk både politikere, administrative ledere, prosjektdeltakere og hovedtillitsvalgte i kommunene høsten 2006. Svarene framgår av figuren nedenfor.



Figur 4.14. Prosentandel i kommuneundersøkelsen i 2006 som mener Stifinnerprogrammet har styrket samfunnsutviklerollen.

I gjennomsnitt mener over to tredjedeler av de spurte at Stifinnerprogrammet har styrket kommunens/bydelens rolle som samfunnsutvikler. Høyest skår oppnås Herøy, Porsgrunn og Vadsø. Litt mer forbeholdne er man i Bømlo og Molde. I spørreundersøkelsen som ble gjennomført våren 2005 var det 47 prosent av de spurte som mente at kommunens arbeid med Stifinnerprogrammet hadde bidratt til å styrke kommunens rolle som lokal samfunnsutvikler. Tallene tyder på at det siste året av stifinneren ga arbeidet med samfunnsutviklerrollen et klart løft.

I spørreundersøkelsen i 2006 fikk respondentene også mer spesifikke spørsmål om Stifinnerprogrammets betydning for samarbeidet med andre kommuner, samarbeidet med næringslivet og samarbeidet med frivillige organisasjoner. Tabellen nedenfor viser svarfordelingene på hver av kommunene og totalt.

Tabellen viser at Stifinnerprogrammet har virket mest positivt på samarbeidet med andre kommuner/bydeler. To tredjedeler mener at samarbeidet har blitt bedre som følge av Stifinnerprogrammet. Utbyttet er noe mer moderat i forhold til næringslivet og lokale foreninger og lag. 39 prosent mener at Stifinnerprogrammet har virket positivt på relasjonen til næringslivet, mens 45 prosent mener samarbeidet med frivillige organisasjoner har bedret seg. Det er store forskjeller mellom kommunene – mellom Herøy på den ene siden og Bømlo på den andre.

Tabell 4.16. Prosentandel i kommuneundersøkelsen 2006 som er helt eller delvis enig i at deltakelsen i Stifinnerprogrammet har.... N=

	Bømlo	Herøy	Molde	Porsgrunn	Sogndal	Tingvoll	Vadsø	Bydel Alna	Totalt
a) Bedret samarbeidet med andre kommuner/bydeler	56	87	57	72	67	65	59	62	64
b) Bedret samarbeidet med næringslivet	16	100	30	33	39	18	48	38	39
c) Bedret samarbeidet med frivillige organisasjoner	20	80	26	39	56	41	56	57	45

I kommuneundersøkelsen høsten 2006 ble det stilt et spørsmål om Stifinnerprogrammet har styrket lokaldemokratiet i kommunen/ bydelen. 44 prosent av de spurte mente dette i stor eller noen grad. Det er en klart lavere prosentandel sammenlignet med tilsvarende spørsmål om myndighetsrollen (70 prosent), samfunnsutviklerrollen (65 prosent) og tjenesteyterrollen (69 prosent). Prosentandelen har likevel økt siden undersøkelsen midtveis i Stifinnerprogrammet. Da var det bare en tredjedel som var enige i at Stifinnerprogrammet hadde bidratt til å styrke lokaldemokratiet. Mest optimistiske er vurderingene i Herøy, Bydel Alna og Sogndal. I Herøy er det hele 86 prosent av de spurte som mener at lokaldemokratiet er styrket, mens tilsvarende procenter er 57 prosent i Bydel Alna og 53 prosent av Sogndal. Mer forbeholdne er de spurte i Molde, Tingvoll og Bømlo. Kun 28 prosent i Bømlo mener lokaldemokratiet er styrket som følge av Stifinnerprogrammet. I Tingvoll er prosentandelen 31, mens den er 32 prosent i Molde. Vadsø og Porsgrunn ligger omtrent på gjennomsnitt (40 og 44 prosent).

Både Makt- og demokratiutredningen og Demokratikommisjonens rapport satte et fornyet og forsterket fokus på politikernes vedvarende problemer med å fylle den strategiske politikerrollen som fristillingen av offentlig administrasjon forutsetter. I Stifinnerprogrammet har flere av kommunene jobbet aktivt med å styrke politikerrollen, blant annet ved å tilføre dem bedre styringsinformasjon. Samtidig er det arbeidet ut fra et bredt perspektiv på politikerrollen. I stedet for å forsøke å tvinge politikere inn i en bestemt rolle, er det heller lagt vekt på å tydeliggjøre nye elementer i politikerrollen (jf. Vadsøs arbeid med å synliggjøre "nettverkspolitikerne" og politikernes rolle som regionalpolitikere). I underkant av 50 prosent av de spurte i kommuneundersøkelsen i 2006 er av den oppfatning at Stifinnerprogrammet har styrket politikernes kontakt med innbyggerne og utviklet og styrket politikerrollen.

4.6. Oppsummering

Stifinnerkommunene har jobbet med et bredt spekter av prosjekter som berører ulike roller. I kommuneundersøkelsen høsten 2006 ble det stilt et spørsmål om hvorvidt Stifinnerprogrammet hadde påvirket de ulike rollene.

Undersøkelsen viste at 44 prosent av de spurte mente at Stifinnerprogrammet hadde styrket *lokaldemokratiet* i stor eller noen grad. Det er en klart lavere prosentandel sammenlignet med tilsvarende spørsmål om myndighetsrollen (70 prosent), samfunnsutviklerrollen (65 prosent) og tjenesteyterrollen (69 prosent). Prosentandelen har likevel økt siden undersøkelsen midtveis i Stifinnerprogrammet. Da var det bare en tredjedel som var enige i at Stifinnerprogrammet hadde bidratt til å styrke lokaldemokratiet. Mest optimistiske er vurderingene i Herøy, Bydel Alna og Sogndal. I Herøy er det hele 86 prosent av de spurte som mener at lokaldemokratiet er styrket, mens tilsvarende procenter er 57 prosent i Bydel Alna og 53 prosent av Sogndal. Mer forbeholdne er de spurte i Molde, Tingvoll og Bømlo. Kun 28 prosent i Bømlo mener lokaldemokratiet er styrket som følge av Stifinnerprogrammet. I Tingvoll er prosentandelen 31, mens den er 32 prosent i Molde. Vadsø og Porsgrunn ligger omtrent på gjennomsnitt (40 og 44 prosent).

Vurderingene av effekten på lokaldemokratiet henger sannsynligvis sammen med at antall prosjekter som eksplisitt har adressert demokratirollen er nokså få. Spesielt gjelder det tiltak for å mobilisere velgerne ved valg og sikre god representativitet mellom velger og de folkevalgte. De deltakerdemokratiske tiltakene har et klart større omfang, samt tiltak for å skape transparens og spredning av informasjon i forholdet mellom kommune og lokalsamfunn. Resultatet henger nok også sammen med at forsøk på å vitalisere lokaldemokratiet er komplisert – mange samfunnsmessige drivkrefter virker i motsatt retning av en vitalisering av lokaldemokratiet. Det skal en kraftfull demokratipolitikk til for å utfordre de kreftene som påvirker valgdeltakelse og folks tilbøyelighet til å ta på seg politiske verv. Det må også legges til at stifinnerkommunene ved oppstarten av Stifinnerprogrammet lå i front sammenlignet med kommune-Norge når det gjelder bruk av tiltak for å fornye og utvikle lokaldemokratiet.

Både Makt- og demokratiutredningen og Demokratikommissjonens rapport satte et fornyet og forsterket fokus på politikernes vedvarende problemer med å fylle den strategiske politikerrollen som fristillingen av offentlig administrasjon forutsetter. I Stifinnerprogrammet har flere av kommunene jobbet aktivt med å styrke politikerrollen, blant annet ved å tilføre dem bedre styringsinformasjon. Samtidig er det arbeidet ut fra et bredt perspektiv på politikerrollen. I stedet for å forsøke å tvinge politikere inn i en bestemt rolle, er det heller lagt vekt på å tydeliggjøre nye elementer i politikerrollen (jf. Vadsøs arbeid med å synliggjøre "nettverkspolitiker" og politikernes rolle som regionalpolitikere). I underkant av 50 prosent av de spurte i kommuneundersøkelsen i 2006 er av den oppfatning at Stifinnerprogrammet har styrket politikernes kontakt med innbyggerne og utviklet og styrket politikerrollen.

Myndighetsrollen er søkt styrket gjennom ulike prosjekter som omhandler den interne styringen i kommune. Deltakerkommunene gir i stor grad Stifinnerprogrammet æren for

at den interne styringen i stifinnerkommunene oppleves å være bedret. Slik kommunene selv opplever det, er samarbeidsklimaet og styringsdialogen mellom politikerne og administrasjonen blitt bedre. Det samme har samarbeidet mellom rådmannsledelsen og øvrige ansatte. Det er visse forskjeller mellom kommunene, men jevnt over oppnås en høy skår på disse spørsmålene. Det er også indikasjoner på at de kommunene som mest aktivt har jobbet med økonomistyring og effektivisering har fått uttelling for dette i form av bedre økonomiske resultat, lavere administrative kostnader og god tilpasning av tjenesteomfang og behov innenfor pleie og omsorg. Det er likevel grunn til å merke seg at verken næringsliv eller foreningsliv i stifinnerkommunene er spesielt godt fornøyd med effektiviteten i saksbehandlingen. Det er heller ikke slik at stifinnerkommunene på generelt grunnlag kommer bedre ut i forhold til økonomiske resultat og effektivitet sammenlignet med gjennomsnittet for norske kommuner. Det må imidlertid føyes til at mange av de tall som er gjengelige via ulike dataregistre ikke er særlig presise til å fange opp innholdet og effektene av Stifinnerprogrammet.

Stifinnerkommunene har også nedlagt et betydelig arbeid for å bedre sin rolle som *tjenesteyter og velferdsprodusent*. Knippet av prosjekter som berører tjenesteyterrollen som er vist i dette kapitlet, yter ikke full rettferdighet i forhold til det brede spekter av prosjekter som det er jobbet med i årene med Stifinnerprogram. I likhet med samfunnsutviklerrollen har arbeidet med tjenesteyterrollen fått mer vind i seilene i løpet av programperioden. En noe famlende start har blitt avløst av en intensiv periode med prosjektutvikling og prosjektgjennomføring. Bedre service, sterkere brukerorientering og bedre kvalitet på tjenestene har vært viktige stikkord for mange av prosjektene. Over 70 prosent i stifinnerkommunene mener at Stifinnerprogrammet har styrket brukerorienteringen i kommunen/ bydelen. To tredjedeler mener kvaliteten på tjenestene er blitt bedre og at Stifinnerprogrammet har gjort kommunen/ bydelen til en bedre tjenesteyter. Svarprosentene har økt klart fra kommuneundersøkelsen som ble gjort midtveis (2005).

Samtidig er det grunn til å merke seg at de mest radikale løsningene ikke er benyttet i programmet. Verken konkurranseutsetting, modeller for friere brukervalg eller kommunesammenslåinger har stått høyt på dagsordenen i stifinnerkommunene. Det er også verdt å merke seg at verken næringsliv eller foreningsliv gir stifinnerne noen høy skår som tjenesteytere og velferdsprodusenter. Heller ikke tilgjengelige brukerundersøkelser på pleie og omsorgsfeltet faller entydig i favør av stifinnerkommunene. Mest av alt sier dette noe om at utviklingsarbeid er en kontinuerlig og seig prosess, nye stier må finnes og gås opp selv om Stifinnerprogrammet er brakt til opphør.

Ved programmets oppstart lå ikke stifinnerne spesielt langt framme i forhold til *samfunnsutviklerrollen*. Fire av kommunene oppga at de hadde kontaktutvalg med frivillige organisasjoner. Kun Vadsø kommune oppga å ha kontaktutvalg for innvandrere. Midtveisevalueringen påpekte i 2005 at samarbeidet mellom kommune, næringsliv og frivillighet ikke hadde samme prioritet som tiltak rettet mot mer innvortes tiltak som styringsinformasjon, kvalitet og effektivisering.

Kommuneundersøkelsen i 2006 viser at over to tredjedeler av de spurte mener at Stifinnerprogrammet har styrket kommunens/bydelens rolle som samfunnsutvikler. I spørreundersøkelsen som ble gjennomført våren 2005 var det 47 prosent av de spurte

som mente at kommunens arbeid med Stifinnerprogrammet hadde bidratt til å styrke kommunens rolle som lokal samfunnsutvikler. Tallene tyder på at det siste året av stifinneren ga arbeidet med samfunnsutviklerrollen et klart løft.

Kommuneundersøkelsen høsten 2006 viser at Stifinnerprogrammet har virket mest positivt på samarbeidet med andre kommuner/bydeler. To tredjedeler mener at samarbeidet har blitt bedre som følge av Stifinnerprogrammet. Utbyttet er noe mer moderat i forhold til næringslivet og lokale foreninger og lag. 39 prosent mener at Stifinnerprogrammet har virket positivt på relasjonen til næringslivet, mens 45 prosent mener samarbeidet med frivillige organisasjoner har bedret seg. Det bygger oppunder en konklusjon om at "nettverkifiseringen" brer om seg, men det har hittil ikke endret stifinnerkommunenes organisering og virkemåte på en radikal måte.

Stifinnerkommunene får en jevnt over positiv tilbakemelding fra lokalt næringsliv og frivillige foreninger og lag. Disse aktørene er langt på vei fornøyd med det samarbeidet som er etablert med stifinnerkommunene og to tredjedeler ønsker i framtiden et utvidet samarbeid. Herøy, sammen med Bømlo og Tingvoll, er de av kommunene som skårer høyest i bedriftsundersøkelsen. I foreningsundersøkelsen er det mer jevnt, men Vadsø stikker seg ut i positiv forstand. Verken næringslivet eller foreninger og lag opplever forholdet til kommunen som konfliktfylt. Det er i seg selv nyskapende at programmet tok initiativ til å få gjennomført disse undersøkelsene. Svært få undersøkelser er gjennomført i lokalt næringsliv og frivillighet for å finne ut hvordan samarbeidet fungerer og hvordan det kan forebedres. I vedlegg er spørreskjemaene lagt ved i tilfelle noen ønsker å gjennomføre lignende undersøkelser i sine kommuner.

Stifinnerprogrammet har lagt et godt grunnlag for å videreutvikle samfunnsutviklerrollen i de åtte stifinnerkommunene. Nærmere avklaring kreves imidlertid i forhold til hva samarbeidet med næringsliv og frivillighet skal omfatte, hvilke ressurser partene skal bidra med og om det skal være et ad hoc saksspesifikt samarbeid eller om det skal formaliseres og institusjonaliseres i større grad.

5. Et helhetlig og innovativt forsøksprogram?

5.1 Innledning

Det overordnede målet med Stifinnerprogrammet har vært å prøve ut om en mer *helhetlig tilnærming* i utviklings- og omstillingsarbeid bedre vil sette kommunene i stand til å se ulike virkemidler i sammenheng. Stifinnerprogrammets nytte for kommune-Norge er også nært forbundet med dets evne til å komme opp med ideer og prosjekter som er nyskapende og innovative. Det er ikke bare snakk om å løpe fort på kjente og opptrukkende spor, det er også en ambisjon i programmet om å finne nye stier.

I dette avslutningskapitlet skal vi gjøre to ting. Det ene er å beskrive hvordan stifinnerkommunene selv vurderer graden av helhet og innovasjon i det arbeidet som er gjort og sammenligne dette med vår analyse av prosess og innhold i programmet. Det andre er å sammenfatte rapportens kapitler ved hjelp av de teoretiske perspektivene vi trakk opp i kapittel 2. Tre diskusjonsspørsmål står sentralt: Hvorfor oppfattes Stifinnerprogrammet som vellykket? Hva har vært utfordringene? Ser vi en overgang fra mer innvortes orientert og fragmentert omstillingsarbeid til mer utvortes preget utviklingsarbeid av mer helhetlig karakter?

5.2 Helhet og innovasjon – hånd i hånd?

Stifinnerprogrammet bygger på en antagelse om at utviklingsarbeidet i kommunene er for oppstykket og tilfeldig. Det ene tiltaket kan slå det andre i hjel. Forsøk på å piffe opp lokaldemokratiet kan i neste omgang bli slått overende av administrativ fristilling og maktforskyvning i favør av tjenestestedene. Det var derfor et klart mål i Stifinnerprogrammet om at kommunene skulle bevege seg i retning av mer *helhetlig omstilling*. Bredde i tiltak og god sammenheng mellom de valgte tiltakene skulle gi større helhet.

Uten å ha fulgt programmet over tid, gjennom følgeevalueringen, kunne evaluatorenes konklusjon meget vel ha blitt at Stifinnerprogrammet vel så mye har vært åtte forskjellige kommuneprogrammer som at det er ett felles program. Også de mer enn 70 ulike prosjektene i kommunene utgjør egne stier. Likevel vil vi hevde at både gjennomgangen av prosess og prosjekter viser at programmet over tid har utviklet seg til et mer helhetlig program enn det en så konturene av ved programmets oppstart.

Det ene og mest åpenbare er *bredden av prosjekter*. Disse spenner over et enormt bredt spekter. Det er prosjekter til innvortes bruk, så vel som til utvortes bruk. Prosjektene er også i stor grad forankret i lokale behov. De prosjekter som stifinnerkommunene ønsket å gjennomføre reflekterte i stor grad de hull og mangler kommunene så i sitt eget omstillingsarbeid. Mange av de vi har snakket med i kommunene er opptatt av at helhet er evnen kommunen har til å identifisere *lokale* omstillingsbehov og gjennomføre tiltak der *de trengs*, ikke der staten nødvendigvis ønsker omstilling. I sum vil dette bety at kommuneorganisasjonen utvikler seg på en helhetlig måte.

Fellesprosjektene i Stifinnerprogrammet har imidlertid vært viktige for å binde sammen programmet. KvalitetsLosen, Servicestrategier, Balansert målstyring, og også diskusjonen om Samfunnsutviklerrollen har vært prosjekter som har samlet tråder fra vellet av store og små enkeltprosjekter i kommunene. For flere av kommunene har ikke minst arbeidet med Balansert målstyring vært viktig som ramme for arbeidet.

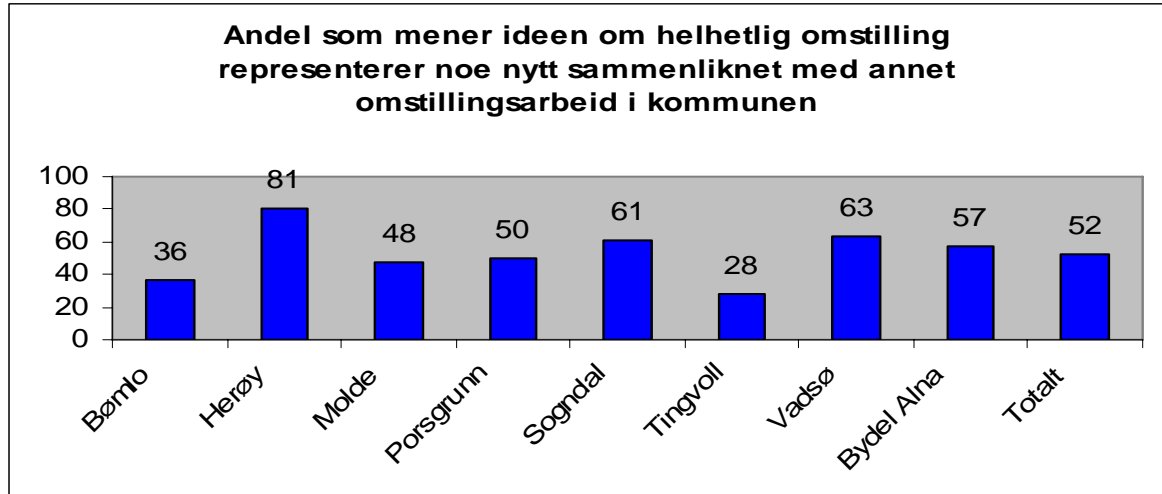
Dessuten har mange av stifinnerkommunene laget en faglig overbygning over alle de prosjektene de har arbeidet med. I Vadsø har arbeidet vært strukturert etter et Organisasjonsperspektiv, et Bruker/Borgerperspektiv og et Samfunnsutviklerperspektiv. Bydel Alna har inndelt arbeidet på en lignende måte, i Organisasjon, styring og økonomi, i Tjenester til befolkningen og Lokalsamfunn og nærmiljøutvikling. Informantene peker på at denne overbygningen klart har strukturert omstillingsarbeidet i en mer helhetlig retning.

I andre stifinnerkommuner er det nødvendig å gå tilbake til de omstillingsprogrammene som kommunene var i gang med før Stifinnerprogrammet. Det gjelder for eksempel Herøy sitt Fornyelsesprogram og Moldes program Molde i omstilling (MiO). Når prosjektene i Stifinnerprogrammet ses sammen med den omstilling mange av kommunene hadde gjennomført tidligere, trer det fram et klarere helhetsbilde enn det stifinnerprosjektene i seg selv representerer. Som vi har vært inne på tidligere, var mange stier allerede tråkket opp da Stifinnerprogrammet startet opp. Stifinnerprogrammet har bidratt til at kommunene kunne få drahjelp til å fullføre arbeidet og også bli utfordret i forhold til helheten i det arbeidet som var i gang.

Å tenke helhetlig omstilling behøver ifølge våre informanter nemlig ikke bety at alt må gjøres på en gang. En av rådmennene vi snakket med sa det slik om å drive helhetlig omstilling:

”det avgjørende er å se hele organisasjonen. En må ha en helhetsforståelse. Deretter må kommunen ha evnen til å identifisere flaskehalsene. Må unngå å rive opp hele organisasjonen. La behovene i ulike deler av organisasjonen styre. De områder som velges ut må få tid til å gjennomføre omstilling. Barrierene må overvinnnes over tid. Unngå å provosere organisasjonen. Velg en steg for steg strategi som i sum representerer en langsiktig helhet”

Å tenke helhetlig omstilling kan således både være i tråd med den praksis kommunene har fulgt tidligere eller så kan omstillingen representere noe nytt. Vi har tatt med en figur som viser i hvilken grad stifinnerkommunene så på ideen om helhetlig omstilling som noe nytt sammenliknet med annet omstillingsarbeid i kommunen. Som vi ser av figuren er litt over halvparten av de spurte enige i at helhetlig omstilling representerer noe nytt. Høyest er skåren i Herøy, Vadsø, Sogndal og Bydel Alna, mens den er relativt lav i Tingvoll og Bømlo. Hvor stort bruddet med fortiden er, varierer dermed en del.



Figur 5.1. Prosentandel i kommunene i 2006 som mener ideen om helhetlig omstilling representerer noe nytt sammenliknet med annet omstillingsarbeid i kommunen.

Mange av stifinnerne vil med stor sannsynlighet kjenne seg igjen i den helhetlige mal for omstilling som prosjektlederen i Herøy foreslo på tampen av Stifinnerprogrammet:

<i>Økonomi/ effektivisering</i> 1	<i>Organisasjon/ ansatte</i> 2
<i>Tjenestene/ kvalitet/ brukerorientering/ brukerdialog</i> 3	<i>Lokalsamfunn/ næringsliv/ frivillighet/ kommunesamarbeid</i> 4

Forslaget til helhetlig inndeling kan også ses som et av *produktene* fra Stifinnerprogrammet og markerer en inndeling som både tar høyde for mer innvortes omstillingsarbeid (rute 1 og 2) og mer utvortes arbeid (rute 3 og 4). Prosjekter kan grupperes, samtidig som mer overordnede prosjekter som balansert målstyring kan kople dem sammen. Fornyelse av lokaldemokratiet er ikke nevnt eksplisitt i inndelingen, men kan inkluderes i rute 4.

Kapittel 3 viste hvordan prosess og samarbeidsrelasjoner i Stifinnerprogrammet har bidratt til læring og ny erkjennelse i de tre årene programmet har vart. Ikke minst har denne erkjennelsen bidratt til en større forståelse for de ulike aktørenes roller og slik også bidratt til helheten i programmet.

I kapittel 4 så vi hvordan ”pakker” av prosjekter har påvirket kommunenes roller som demokratisk arena, myndighetsutøver, tjenesteyter og samfunnsutvikler. Selv om samfunnsutvikling kom ganske sent på dagsorden i programmet vil vi hevde at oppmerksomheten om samfunnsutviklerrollen har supplert de øvrige kommunerollene og tilført en dimensjon til helheten i programmet. Et mer innvortes fokus på omstilling

har etter hvert blitt supplert med et utvortes perspektiv. Det har gitt omstillingsarbeidet et mer helhetlig preg.

Det har blitt nedlagt mye arbeid for å skape bedre sammenhenger mellom de ulike fasene i den demokratiske styringskjeden. Mest av alt har det vært jaktet på styringsformer som passer til en mer utflatet, myndiggjort og selvregulerende kommuneorganisasjon. Det krever andre, mer indirekte og tillitsbaserte former for styring. Denne delen hører absolutt med når en skal vurdere om Stifinnerprogrammet har vært vellykket eller ikke. Men ennå viktigere har det vært at programmet har maktet å vri perspektivet ut forbi rådhusets vegger. ”Nettverkifiseringen” i forhold til lokalsamfunnet viser seg igjen på tre måter: 1) Utvikling av dialogen med brukerne som et viktig element i tjenesteyterrollen, 2) bruk av deltakerdemokratiske tiltak for å bedre samhandlingen med innbyggere og lokalsamfunn, og 3) bygging av samarbeid med andre kommuner, næringsliv og frivillighet for å ivareta samfunnsutviklerrollen. Stifinnerne har tatt initiativ som kan gi dem en aktiv rolle i utviklingen av ”nettverkskommunen” eller ”relasjonskommunen”.

Oppsummert vil vi derfor hevde at det er grunnlag for å si at prosjektene og organiseringen av Stifinnerprogrammet over tid har bidratt til å bygge broer mellom kommunenes roller slik ambisjonen var i programmet. Enkelte effekter kan også spores i forhold til økt kvalitet og effektivitet, men fremtiden vil avgjøre om programmet etter hvert vil nedfelle seg i mer tydelige effekter.

Den andre viktige forventningen i Stifinnerprogrammet omhandlet graden av *originalitet og oppfinnsomhet* i omstillingsarbeidet. Bringer en ny sti kommunen raskt og effektivt til mål, er den også med stor sannsynlighet interessant for andre kommuner.

Innovasjon i privat sektor blir som oftest definert som (jf. Oslo Manual OECD 2005: 45ff): 1) nytt/endret produkt/tjeneste, 2) ny/endret prosess for å frambringe et produkt eller en tjeneste, 3) ny/endret organisering, og 4) ny/endret markedsføring av produkter/tjenester. I et EU-finansiert prosjekt om innovasjon i offentlig sektor er det foretatt en tilpasning av innovasjonsbegrepet (Koch et al 2006: 14ff):

- nye eller endrede *tjenester*,
- nye *prosesser* eller prosessforbedringer,
- *administrativ* innovasjon (nye styringsvirkemidler),
- *systeminnovasjon* (nye samarbeidsmodeller) og
- *begrepsmessig* innovasjon (ren imitasjon faller utenfor definisjonen).

Stifinnerprogrammet kan etter vår oppfatning betraktes som innovativt på flere plan. ”Oppskrifter” på helhetlig omstilling innebærer en *begrepsmessig innovasjon* som samler omstillingsaktivitetene i kommunene i en lokal reform- eller forvaltningspolitikk. Staten har sin generelle fornyelses-/moderniseringspolitikk. Det samme har sektordepartementene. Stifinnerprogrammet har lagt til rette for utvikling av en mer *helhetlig reformpolitikk* i kommunene. Da defineres ”politikk” som de verdier og mål som ligger til grunn for omstillingsarbeidet og de spesifikke tiltak som trengs for å gjennomføre en omstilling (jf. Kjellberg og Reitan 1995: 24). Flere av stifinnerkommunene har laget en struktur og en ramme for sitt omstillingsarbeid som

ligger nær opp til en definisjon av en lokal reformpolitikk. *Stien er ikke helt gått opp ennå, men det er tatt steg av nyskapende karakter i en slik retning.*

Innslaget av *systeminnovasjon* og *administrativ innovasjon* synes for sin del å være størst i forhold til arbeidet med samfunnsutviklerrollen. Bygging av nye relasjoner til frivillige organisasjoner og næringsliv borger for nye samarbeidsmodeller og styring fra kommunenes side mer i tråd med "governance". Nettverk og likeverdighet mellom partene skaper rammer om de saker partene blir enige om å jobbe med. Foreløpig er det etablering av formelle møteplasser, samarbeidsforum og partnerskapsavtaler som har preget denne formen for systeminnovasjon. Hvorvidt dette også medfører at kommunene etter hvert vil tilby nye typer tjenester gjenstår å se.

For øvrig dreier flesteparten av prosjektene i Stifinnerprogrammet seg om å forbedre *eksisterende tjenester og prosesser*. Brukes KvalitetsLosen på en aktiv måte kan det bety bedre tjenester etter hvert. Overgang fra manuelle til flere elektroniske tjenester kan bety at prosessen endres og tjenesten blir lettere tilgjengelig for publikum. En utvidet styringsdialog, for eksempel ved å inkludere brukerråd, næringsliv og frivillige organisasjoner, kan bety et mer informert styringssystem, mao. en prosessforbedring.

Hvor innovative og nyskapende disse tjeneste- og prosessforbedringene er, er ikke lett å bedømme. Sammenlignes situasjonen før og etter i den enkelte stifinnerkommune vil det meste være innovativt. En har gjort noe en ikke gjorde før, det er nytt for kommunen. Sammenlignes stifinnerprosjektene med det andre kommuner gjør, kan svaret bli et annet. Radikal innovasjon vil det først være om Stifinnerprogrammet kommer opp med "oppfinnelser" som er helt nye for kommune-Norge.

Det fine med Stifinnerprogrammet, som vi har vært inne på før, er antakelig at det har tilbydd noe for enhver smak. Det en kommune betrakter som "gammeldags" og satt, kan for en annen være moderne og nyskapende. Innovasjon kommer derfor an på øyet som ser. Stifinnerkommunene ble på fellessamlingen i Bømlo 1.-2.juni 2006 bedt å presentere de prosjektene de mente kunne bli stående som "varder" i Stifinnerprogrammet. På våre besøk har vi også stilt spørsmål om hvilke prosjekter de mener er mest nyskapende. Vi har for hver av stifinnerkommunene plukket fram noen slike prosjekter.

Vadsø: Samfunnsutviklerprosjektene, PRO-modellen, Brukerdialog på flere nivåer.

Bømlo: Servicekommuneprojektet, OPS-modell tannhelse, digitalisering tjenester.

Herøy: Styringsdialog, serviceutvikling, medvirkning, IKS/helse, samfunnsutvikling.

Molde: Kvalitetssystem, ROSE-prosjektet, omdømmebygging, digitalt servicetorg.

Porsgrunn, Virksomhetslederskole, samfunnsutviklerrolle, HR2007/effektivisering.

Sogndal, Ungdom skal trivast, lokalpolitisk arbeid, pedagogisk samarbeid/skolenivåene.

Tingvoll: Omstilling PLO/partnerskap/frivillige, brukerdiallog, kommunesamarbeid IKT

Bydel Alna: Ny bydel med enklere organisasjon (fra matrise basert på geografi og fag til tonivå), dialogmøter, BMS

Det kan selvfølgelig føres lange diskusjoner om disse er innovative prosjekter. Vi tror de gir noen smaksprøver på noen prosjekter som kan interessere andre kommuner. Alle prosjektene er for øvrig nærmere omtalt i dokumentasjonsrapporten fra slutt-evalueringen (Hanssen mfl. 2007) og i kommunenes sluttrapporter.

I kommuneundersøkelsene i 2005 og 2006 stilte vi en del spørsmål om hvordan kommunene vurderte helheten i det lokale stifinnerarbeidet og nyhetsverdien forbundet med program og prosjektaktiviteter. Tabellen på neste side viser svarene for 2006.

68 prosent av de spurte er enige i at Stifinnerprogrammets mål om helhetlig omstilling er godt ivaretatt gjennom de prosjekter det er jobbet med. Det er nøyaktig den samme prosenten som i undersøkelsen i 2005. Høy skår oppnås også på spørsmålet om kommunen/ bydelen har vært innovativ og nyskapende i valget av prosjekter (67 prosent). Det er samme andelen som i 2005. Svarene på begge spørsmål tyder på utbredt tilfredshet med både helheten og nyhetsverdien i det arbeidet som er nedlagt.

Størst er tilfredsheten i Herøy. Porsgrunn og Tingvoll skårer høyt i forhold til helhet, mens Sogndal, Vadsø og Bydel Alna skårer høyt på innovasjon sammen med Herøy.

Det er også verdt å merke seg at to tredjedeler av de spurte mener at kommunen/ bydelen har fått et forsprang sammenliknet med omstillingsarbeid andre steder. Herøy skårer høyt sammen med Sogndal og Tingvoll. Lavest skår oppnår Molde og Bømlo.

Litt mer forbeholdne er kommunene i spørsmålet om det er utviklet en ”oppskrift” på hvordan helhetlig omstilling kan gjennomføres gjennom Stifinnerprogrammet (54 prosent). Herøy, sammen med Porsgrunn, Sogndal og Bydel Alna oppnår høyest skår. Kanskje er det litt overraskende at Vadsø ikke kommer høyere opp gitt deres helhetlige tilnærming til omstillingsarbeidet. Men igjen kommer det nok an på øynene som ser.

Kun 38 prosent av de spurte er enige i at Stifinnerprogrammet kun har resultert i noen små steg på allerede opptrukkende stier. Det tyder på at stifinnerne ved veis ende ikke bifaller Vadsø-rådmannens spørsmål om ”kanskje vi har vært mer opptatt av å asfaltere gamle stier enn å finne nye (november 2003). Det er heller ikke særlig tilslutning til spørsmålet om at omstillingsarbeidet i stifinneren ikke skiller seg nevneverdig fra omstillingsarbeid andre steder (38 prosent). Bare 24 prosent (ikke vist i tabell) er enige i at stifinnerprosjektene ikke er store og viktige nok til å få særlig betydning for kommunenes virksomhet. I 2005 mente 20 prosent det samme.

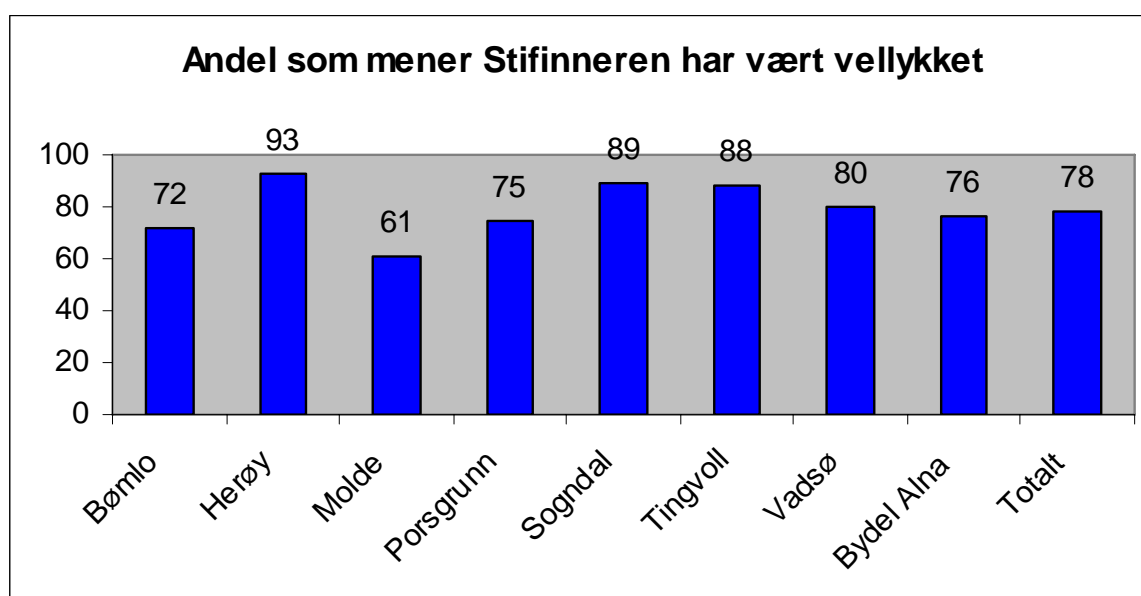
Tabell 5.1. Prosentandel i kommuneundersøkelsen 2006 som er helt eller delvis enig i at Stifinnerprogrammet har påvirket kommunens omstillingsarbeid på følgende måter

	Bømlo	Herøy	Molde	Porsgrunn	Sogndal	Tingvoll	Vadsø	Bydel Alna	Totalt
a) Stifinnerprogrammets mål om helhetlig omstilling er godt ivaretatt gjennom prosjektene	60	93	59	72	62	75	62	67	68
b) Gjennom Stifinnerprogrammet har kommunen/ bydelen utviklet en "oppskrift" på hvordan helhetlig omstilling kan gjennomføres	40	87	41	75	67	44	44	67	56
c) Stifinnerprogrammet har gitt kommunen/bydelen et forsprang sammenliknet med omstillingsarbeid andre steder	46	100	45	59	78	75	60	67	64
d) Kommunen/bydelen har vært innovativ og nyskapende i valget av prosjekter	56	93	52	65	78	67	69	70	67
e) Kommunens/bydelens Stifinnerprogram har kun resultert i noen små steg på allerede opptråkkede stier	40	29	36	24	33	47	32	57	38
f) Omstillingsarbeidet skiller seg ikke nevneverdig fra omstillingsarbeid andre steder	44	43	32	29	28	81	12	48	38

Vi laget i kapittel 2 en tabell som viser mulige endestasjoner for Stifinnerprogrammet. Den inneholdt to dimensjoner: Innovasjonsgraden måles i lys av om en idé eller en endring har stor eller liten nyhetsverdi for andre enn kommunen selv. Derneft om endringen kun omfatter enkeltstående tiltak eller om den innebærer helhetlig endring. Sammenfatter vi *vurderingene i stifinnerkommuner* er sluttresultatet best i tråd med de to siste rutene (3 og 4). De har i egne øyne både vært innovative og helhetlige i sitt omstillingsarbeid.

		Type endring	
		Fragmentert	Helhetlig
Nyhets- verdi	Liten	<i>Tradisjonell omstilling</i> 1	<i>Modernisering på bred front</i> 2
	Stor	<i>Vardebygging/ innovative fyrstårn</i> 3	<i>Pionerarbeid/ helhetlig innovasjon</i> 4

Kommunenes vurderinger av egne prestasjoner ser også ut til å prege vurderingene av suksess. Både i 2005 og 2006 ble stifinnerkommunene spurt om de oppfattet Stifinnerprogrammet som vellykket eller mislykket (jf. figuren nedenfor).



Figur 5.2. Prosentandel i kommuneundersøkelsen i 2006 som mener at Stifinnerprogrammet har vært svært eller nokså vellykket.

I kommuneundersøkelsen senhøstes 2006 var det 78 prosent som mente at Stifinnerprogrammet alt i alt hadde vært svært eller nokså vellykket. Det må sies å være en oppsiktsvekkende høy skår. Kun 7 prosent av de spurte mente at programmet har vært mislykket. 15 prosent sier de ikke vet.

Sammenlignet med kommuneundersøkelsen våren 2005 er det en klar økning i andelen som mener programmet har vært vellykket. Da var det 54 prosent som mente at programmet etter halvgått løp hadde vært vellykket. Men heller ikke den gangen var det så mange som mente at programmet var mislykket. Resultatene illustrerer at Stifinnerprogrammet har gjennomlevd en dynamikk underveis som har gitt programmet et løft. Det har krysset målstreken i en aura av optimisme. Det var slett ikke gitt at det ville ende slik. Et utviklingsarbeid kan ta alle veier. Grøften er like nærliggende som plassen på pidestallen.

5.3 Hvorfor vellykket?

Hvorfor blir Stifinnerprogrammet oppfattet som vellykket av deltakerkommunene? Som vi har sett i gjennomgangen av Stifinnerprogrammets effekter, er det ikke all verdens av spor av programmet i form av bedre effektivitet og høyere kvalitet. La oss se på hva stifinnerkommunene selv mener er viktige grunner til suksessen (jf. tabell 5.2):

Tabell 5.2. Oversikt over de viktigste årsakene til at Stifinnerprogrammet har vært vellykket slik stifinnerkommunene vurderer det (høsten 2006).

66 %	Stifinnerprogrammet har hatt høy prioritet i kommunens/bydelens administrative ledelse
46 %	Kommunen/bydelen har hatt et veldefinert Stifinnerprogram
36 %	Kommunen/bydelen har hatt en god prosjektledelse
34 %	Stifinnerprogrammet har hatt høy prioritet i kommunens/bydelens politiske ledelse
32 %	Det har vært et bredt samarbeid internt i kommunen/bydelen om gjennomføringen av Stifinnerprogrammet
28 %	Det har vært lite konflikt rundt Stifinnerprogrammet
24 %	Kommunen/ bydelen har hatt en god prosjektorganisering
15 %	Vi har fått nødvendig støtte og råd fra Kommunal- og regionaldepartementet
13 %	Kommunen/bydelen har hatt en stram framdriftsplan

Av de faktorer som framholdes som viktigst finner vi Stifinnerprogrammets prioritet i den administrative ledelsen, et veldefinert stifinnerprogram, god prosjektledelse og programmets prioritet i den politiske ledelsen. Bredt samarbeid internt i kommunen/bydelen om gjennomføringen er også en faktor som trekkes fram.

Når vi ser observasjonene i de ulike kapitlene i sammenheng vil vi argumentere for at særlig de faktorer som har preget prosessen i programmet er viktig for å forstå *hvorfor* Stifinnerprogrammet ses på som en vellykket program:

- **Desentralisert utviklingsarbeid.** Stifinnerkommunene har i stor grad hatt frihet til å definere innholdet i sine lokale programmet. Det har skapt en ”stivhengighet” i programmet all den tid mange stivalg var gjort før programmet kom i gang. For kommunene har dette vært bra. De har kunnet forankre løsningene (prosjektene) i lokale behov. Det har gjort programmet relevant for kommunene og sikret framdrift og resultater. Samtidig er ikke stifinneren preget av ”alenegang” fra åtte kommuner som gått i hver sin retning. Over tid i programmet har det vært en klar dreining i retning større oppmerksomhet om felles problemer og prosjekter. Dette har skjedd uten at KRD har påført kommunene ”tvangstrøyer” de ikke er komfortable med.
- **Deltakelse politisk og administrativt.** Det er interessant å registrere den aktive deltakelse det har vært fra mange politikeres del i Stifinnerprogrammet. Utviklingsarbeid har ofte blitt definert som en oppgave tilhørende den administrative banehalvdel. I mange tilfeller har politikernes oppgave vært ren

”sandpåstrøing”. I dette tilfellet er det skapt en arena hvor politikere, administrative ledere og tillitsvalgte i fellesskap har diskutert retning for kommunen (for eksempel visjonsarbeidet) og hva som trengs av utviklingstiltak for å komme dit. Det har skapt samholdighet og eierskap til programmet.

- **Samarbeid, ikke konkurranse.** Stifinnerprogrammet har først og fremst fungert som en ”tankesmie” og idèverksted. Både på fellessamlinger og i samarbeid kommunene i mellom, har fokus vært på utveksling av erfaringer og lufting av nye ideer. Det har vært relasjonsbygging i praksis. Sannsynligvis har dette bidratt til positive oppfatninger. Det har ikke vært konkurranse og kiving mellom kommunene som har drevet programmet framover. En har tatt utgangspunkt i de temaer og prosjekter kommunene kunne enes om.
- **Tatt tiden til hjelp.** Et treårig forsøksprogram som stifinneren har gitt rom for refleksjon og erkjennelse. Det er ikke bygd på en illusjon om at ny erkjennelse vinnes den første dagen. Å påvirke holdninger til utvikling og endring tar tid. Programmet har hatt et tidsperspektiv langt nok til at folk har våget å vise ansikt. Terskler kommunene i mellom og mellom folk i ulike posisjoner, er bygget gradvis ned. Det har gitt programmet og samhandlingen i programmet en helt annen nerve enn om folk kjapt skulle gjennomført noen prosjekter og deretter hoppet tilbake til ”hverdagslivet”. Kanskje er dette den viktigste grunnen til Stifinnerprogrammet oppfattes som vellykket.
- **Frihet under ansvar.** KRDs rolle har vært flerfoldig. Stifinnerkommunene har fått frihet, men det har ikke vært rom for anarki. Kommunene har fått drahjelp, men KRd har også påsett at kommunene har levert. Motiverende selvregulering i det ene øyeblikket er i det neste kombinert med til tider tøffe krav fra statens side for å få kommunene til å levere. Det er gitt rom for ”kreativt kaos”, men uten å overse behovet for ”kaospiloter”. Denne balansekunsten er det ikke så mange forunt å beherske. KRd og den sentrale prosjektlederen synes imidlertid å ha lyktes denne gang. Det er gitt faglig veiledning fra KRds side, fellesarrangementer er gjennomført på en kompetent måte og departementet har bidratt til å sikre oppfølging og framdrift i det lokale prosjektarbeidet. Staten har fått prøvd seg som nettverksdriver og faglig rådgiver i tillegg til rollene som katalysator (initiativtaker til programmet) og tilrettelegger. Denne mestringen av en sammensatt rolle er viktig for oppfatningen av et vellykket program.
- **Skapt kultur for omstilling.** Som kjent: ”the proof of the pudding is the eating”. Er det slik at resultatoppnåelsen har gjort Stifinnerprogrammet til et vellykket program? Til det er svaret noe blandet. Hittil er effektene på kommunenes ”bunnlinjer” moderate. Kanskje vil de etter hvert bli tydeligere. Et holdepunkt i så henseende er at svært mange i stifinnerkommunene er opptatt av den effekt programmet har hatt på holdningene til omstilling. Mange er opptatt av at det er skapt en mer endringsvillig kultur, ”museumsvokterne” er blitt færre, og omstilling aksepteres mer enn før. Det er forskjeller mellom kommunene, men svært mange er opptatt av denne siden ved programmets betydning. Både kompetansen i omstilling (evnen) og kulturen (viljen) synes å være endret. Dette er sannsynligvis også viktig for oppfatningene om et vellykket program.

- **Bedre samarbeid internt i kommunene.** Stifinnerprogrammets effekt finnes ikke bare på et holdningsplan. Utbyttet av programmet har naturligvis også med konkrete resultater å gjøre. En viktig effekt er den ”smitteeffekt” som arbeidsformen i selve programmet synes å ha hatt på samarbeidet internt i kommunene. Dialogkafeer, historiefortellinger, workshops og prosjektarbeid ser ut til å ha påvirket samarbeidsrelasjonene i kommunene. Arbeidsformen i programmet har på mange vis utfordret den klassiske hierarkiske linjeledelsen i kommunene. Det har ikke nødvendigvis vært posisjon og status som har styrt engasjementet til den enkelte på fellessamlinger. Arbeidsformen har vært preget av dialog og stor grad av likeverdighet. Denne måten å jobbe på ser ut til å ha påvirket dialogen mellom politikerne og administrasjonen positivt. Også mellom den administrative ledelsen og øvrige ansatte ser det ut til å være forbedringer. Igjen er det forskjeller mellom kommunene, men det interne samarbeidet i kommunene har profitert på det som er lært i Stifinnerprogrammet.

Mange av de betingelser som kreves for å skape innovasjon kan sies å ha vært til stede i Stifinnerprogrammet (jf. Osborne og Browne 2005:130ff). Prosessen har vært desentralisert og preget av åpenhet. Det har også over tid blitt skapt et organisasjonsklima i programmet som har oppmuntret til innovasjon. Det har også vært viktig at ledelsen av stifinnerarbeidet, både i KRD og lokalt, har gitt rom for prøving og feiling. I privat sektor er det gjerne konkurranse mellom bedriftene som er motoren i innovasjonsarbeid. I Stifinnerprogrammet har motoren vært godt samarbeid.

5.5 Vellykket, men ikke helt uten utfordringer

Selv om Stifinnerprogrammet på mange måter framstår som vellykket, har det ikke vært uten utfordringer. Vi skal peke på noen av de vi synes er viktige:

- **Vellykket ja, men har det vært dristig?** Stifinnerprogrammet har stort sett vært preget av en konsensusøkende arbeidsform. Dette har sannsynligvis bidratt til en god stemning i programmet både faglig og sosialt, men det kan også ha medført at de mest konfliktfylte og kontroversielle omstillingstiltakene ikke er blitt tatt i bruk. Å finne nye stier i ulendt terreng krever stort mot, også mot til å ta krangler om veivalg og retning. Kanskje burde programmet strekt seg litt mer.
- **Har kommunene evnet å få fram entreprenørtypene?** Dristighet i utviklingsarbeid har også med kommunenes vilje og evne til å finne fram til ”oppfinnertypene” (innovatios heros) i organisasjonen. Dette er ikke noen formell rolle, men noen er ofte bedre i utvikling enn andre. Vi er ikke helt overbevist om kommunene har lett godt nok i egne rekker for å finne fram til de mest kreative idèmakerne. Prosjektorganisasjonene har i mange tilfeller blitt befolket ut fra de formelle posisjonene til folk i kommunene, ikke nødvendigvis i forhold til hvilken kompetanse de har til å finne på spennende ting. Dette har antakelig sammenheng med spørsmålet om en har maktet å ”stikke dypt nok” i omstillingsarbeidet.
- **Stikker Stifinnerprogrammet dypt nok?** Prosessen i Stifinnerprogrammet har mange positive sider som har vært viktige for programmets resultater. Samtidig

viser observasjonene i denne rapporten at mange på ”gulvet” har etterspurt bedre informasjon og sterkere medvirkning fra den ”menige” ansatte. Det kan naturligvis stilles et spørsmål ved om det skal settes inn mye ressurser for å forankre et utviklingsarbeid i hele organisasjonen. Men det er også tegn til at det burde vært gjort et ennå bedre ”fotarbeid” i noen av kommunene for å forankre stifinneren bedre – både i forhold til menige politikere og de ansatte.

- **Ble det for lite fokus på den klassiske demokratirollen?** Prosjektene og debatten i Stifinnerprogrammet har tatt for seg alle de kommunale rollene, men det er lagt minst vekt på den klassiske demokratirollen. Flere av prosjektene berører denne rollen, men nokså få av dem er *direkte adressert* for å vitalisere denne rollen. Politikens inntaksside har dermed ikke fått samme oppmerksomhet som myndighetsrollen og rollene på politikens uttaksside, tjenesteyter- og samfunnsutviklerrollen.
- **Iverksetting uten effekt?** En del av de vel 70 prosjektene i Stifinnerprogrammet er blitt avsluttet med programmets formelle avslutning. Andre vil det bli jobbet videre med i kommunene. De ”harddata” vi har brukt for å vise substansielle effekter av programmet viser moderate utslag. Noe kan skyldes at målindikatorerne er lite treffsikre i forhold til programmets prosjekter. En annen mulighet er at de vil vise seg en gang i framtiden. En tredje mulighet er at spranget fra prosjekt til iverksetting i linjen ikke har vært helt vellykket. Kunne det vært gjort mer for å få til en smidig og dokumenterbar overgang fra prosjektaktivitetene til iverksetting og reelle konsekvenser for kommunene?

5.4 Oppsummerende drøfting: Fra innvortes til utvortes styringsperspektiv – en viktig betingelse for helhetlig omstilling?

I kapittel 3 drøftet vi mulige stivalg kommunene kunne gjøre for å komme fra start til mål i Stifinnerprogrammet. På teoretisk grunnlag skisserte vi tre hovedstier: government/ hierarkistien, markeds-/ NPM-stien eller governance/ nettverksstien. Ideen om helhetlig omstilling la til grunn at kommunene ikke bare måtte ha fokus på en, men på flere styringsroller samtidig. Valgte man bare en sti i omstillingsarbeidet, ville en ikke få til helhetlig omstilling. Helhetlig omstilling betinget ikke bare et ”innvortes”, men også et mer ”utvortes” styringsperspektiv. Vi viste i kapittel 3 at mens governmentstien kjennetegnes av et innvortes fokus, kjennetegnes markeds- og nettverksstien av et mer utvortes fokus. De to siste er likevel vesensforskjellig når det gjelder hvordan omstillingsarbeidet motiveres og hvilke problemer og løsninger som vektlegges.

Midtveisevalueringen viste at stifinnerkommunene så langt i stor grad hadde angrepet de ”innvortes” organisatoriske problemene forbundet med styringsinformasjon, økonomistyring og kostnadskontroll. Mange av ”snuoperasjonene” hadde sitt utgangspunkt i rådhuset. Etter hvert i programmet, og særlig i perioden etter halvgått løp, har kommunene i større grad maktet å vektlegge tiltak som har et mer ”utvortes fokus”. På det området har Stifinnerprogrammet utvilsomt virket fornyende. Andre

program, eksempelvis ”Program for kommunal fornyelse” ble først og fremst et program for fornyelse av rådhusfunksjonene, til innvortes bruk (Kleven og Hovik 1994).

Figuren under viser eksempler på hvordan Stifinnerprogrammet har bestått av prosjekter som både har et utvortes og et innvortes fokus, og som både sikter mot å skape struktur og prosesser. Arbeidet med balansert målstyring (BMS), KvalitetsLosen (K-LOS) og Servicestrategier kan sies å ha bundet disse ulike dimensjonene sammen.

	Skape struktur	Skape prosesser
Til innvortes bruk	<ul style="list-style-type: none"> - Tonivåmodell - Benchmarking - Bestiller-utfører - Etablere foretak 	<ul style="list-style-type: none"> - Styringsdialog - Lederutvikling - Opplæring - Politikernett
BMS/K-LOS Servicestrategi		
Til utvortes bruk	<ul style="list-style-type: none"> - Næringsforum - Brukerråd/-undersøkelser - Partnerskapsavtaler - Interkommunalt samarbeid - Servicetorg 	<ul style="list-style-type: none"> - Omdømmebygging - Servicekultur - Bygge samarbeidsrelasjoner - Brukerdialog - Kommunikasjonsstrategi

Figur 5.3. Stifinnerprosjekter – fokus og formål

I Stifinnerprogrammet har det vært en utvikling og en dynamikk som har medført at det mer innvortes fokuset på omstilling etter hvert har blitt supplert med et mer utvortes fokus. Det utvortes fokus har også over tid blitt sterkere og sterkere forankret i et governance- eller nettverksperspektiv på styring, mens det mest rendyrkede markedsperspektivet ikke har vunnet fram. Slik har Stifinnerprogrammet over tid kommet ”på høyde med tiden”; gjennom å bygge på ideer som er basert på mer indirekte og mer tillitsbaserte former for styring. Dette har samtidig gitt omstillingsarbeidet et mer helhetlig preg.

Samfunnsutvikling har for alvor kommet på dagsorden gjennom bygging av samarbeid med andre kommuner, næringsliv og frivillighet. Men det at samfunnsutvikling for alvor har kommet på dagsordenen betyr ikke at det ikke er jobbet aktivt for å bedre de andre rollene. Det utvortes perspektivet, representert ved nettverkifiseringen, har vist seg også i arbeidet med de øvrige rollene. Mye arbeid er for eksempel blitt nedlagt for å bedre styringsinformasjonen, bedre styringsdialogen og skape bedre sammenhenger mellom de ulike fasene i den demokratiske styringskjeden. Men arbeidet med myndighetsrollen har ikke vært et rop om mer hierarki og ”government”. Mest av alt har det vært jakten på styringsformer som passer til en mer utflatet, myndiggjort og selvregulerende kommuneorganisasjon.

Prosjektene i tilknytning til myndighetsrollen har i stor grad dreid seg om tilrettelegge bedre styringsinformasjon og få til en effektiv og mest mulig åpen og demokratisk styringsdialog. Idealet består om å rendyrke den politiske lederrollen som visjons- og retningsgiver og den administrative rollen som iverksetter. Men i stedet for å markere skillet mellom politikk og administrasjon er det i langt større grad lagt vekt på en *kommunikativ modell*. Dialogmøter, felles samlinger, bedre og bredere styringsinformasjon har lagt til rette for et bedre samspill mellom politikk og administrasjon i mange av stifinnerkommunene. I dialogen inngår ikke bare toppolitikere og rådmannsledelse, også tillitsvalgte, virksomhetsledere og andre ansatte er trukket med (jf. såkalte ansattedager i mange av stifinnerkommunene). Det er lagt et grunnlag for en mer informert og kunnskapsbasert helhetlig ledelse.

Flere av prosjektene føyer seg inn i rekken av forsøk på å reetablere logikken i den demokratiske styringskjeden. Ønsket er å styrke politikernes strategiske og helhetlige rolle og rådmannsledelsens oppgave for å koordinere og samle trådene i en utflatet og mer fragmentert administrasjon. Utvikling av en organisasjonskultur som samler seg om felles visjoner for kommunen gir imidlertid større rom for frihet fra klassisk styring. "Nettverkifisering" innenfor og mellom ulike tjenestefelt (for eksempel rektormøter, andre typer faglige fellesskap) åpner opp for horisontal koordinering internt som et supplement til den vertikale styringen fra toppledelsens side. På mange måter har stifinnerne tatt fatt på byggingen av det Goss (2001) kaller "Relasjonskommunen". Det er snakk om å bygge samarbeid, samarbeid og atter samarbeid. Utfordringen er å få til dette på en måte som ikke bringer tilbake de klassiske jerntriangelene mellom sektorpolitikere, sektoradministrasjon og profesjonsinteresser.

Bruk av deltakerdemokratiske tiltak for å bedre samhandlingen med innbyggere og lokalsamfunn, og utviklingen av dialogen med brukerne som et viktig element i tjenesteyterrollen er også eksempler på økt innslag av governance-tenkning.

Vi har vist at antall prosjekter som eksplisitt har adressert den klassiske demokratirollen er nokså få i Stifinnerprogrammet. Spesielt gjelder det tiltak for å mobilisere velgerne ved valg og sikre god representativitet mellom velger og de folkevalgte. De deltakerdemokratiske tiltakene har et klart større omfang, samt tiltak for å skape transparens og spredning av informasjon i forholdet mellom kommune og lokalsamfunn. Dette henger nok delvis sammen med at forsøk på å vitalisere lokaldemokratiet er komplisert – mange samfunnsmessige drivkrefter virker i motsatt retning av en vitalisering av lokaldemokratiet. Det skal en kraftfull demokratipolitikk til for å utfordre de kreftene som påvirker valgdeltakelse og folks tilbøyelighet til å ta på seg politiske verv. Det må også legges til at stifinnerkommunene ved oppstarten av Stifinnerprogrammet lå i front sammenlignet med kommune-Norge når det gjelder bruk av tiltak for å fornye og utvikle lokaldemokratiet. Stifinnerprogrammets oppmerksomhet om deltakerdemokratiske tiltak kan imidlertid også hevdes å underbygge den stadig viktigere rolle "governance" spiller i kommunene. Det representative demokratiet er gjerne betraktet som "government" i praksis – politikerne er valgt av folket og skal sitte i førersetet for å gjennomføre politikken på vegne av folket. De deltakerdemokratiske tiltakene er mer å betrakte som en del av "nettverkifiseringen" av forholdet mellom kommune og lokalsamfunn. Det er ikke kommunene som sitter og dikterer verken om det skal samarbeides eller hva

samarbeidet skal inneholde. Forholdet mellom aktørene blir mer horisontalt enn hva ”government” forutsetter. Vi vil derfor hevde at også den fornyelse av lokaldemokratiet som er ført i kommunene peker i retning av mer ”governance”.

Vi mener også at vi kan skimte en overgang i retning mer nettverksbasert *tjenesteyting* i stifinnerkommunene ved at nettverksmodeller også i noen grad erstatter den tradisjonelle politiske og administrative oven-fra-og-ned styringen av tjenesteytingen. Innslaget av nettverksmodeller i velferdsytingen hvor både kommunene, halvoffentlige og private aktører inngår er riktignok fortsatt nokså begrenset, men som vi har sett er det i mange av kommunene bygget ut et sterkere samarbeid med de frivillige organisasjonene på enkelte områder i velferdsproduksjonen. Omfanget av interkommunalt samarbeid og andre former for kommunesamarbeid har blitt større i flere av kommunene. Interessant i et nettverksperspektiv er det også å registrere den innsats kommunene gjør for å bygge sterkere relasjoner til brukerne og brukergrupper (brukerpanel, brukerråd). Alt dette peker i retning av et gradvis økende innslag av nettverkstenkning og samstyring.

Slik har altså den klassiske ”government-kommunen” i økende grad å bli supplert med ”governance” og ulike former for nettverk. Governance synes også å ha dreid fokus bort fra den mer rendyrkede markedskommunen eller NPM-kommunen som var så moderne før årtusenskiftet. Stifinnerprogrammet har som vi har vist i økende grad tatt tak i ”nettverkifiseringen”. Denne utviklingen kan også betraktes som en utvidelse av kommunenes innflytelsesområde. Samfunnsutviklerrollen binder sammen kommunenes økte samfunnsansvar med nettverk som det viktigste verktøyet. Kommunene skaper økt styringsmakt og nye muligheter gjennom å ta i bruk dialog og samarbeid på både på gamle og nye områder. Kanskje har Stifinnerprogrammet slik, gjennom å være på ”høyde med tiden” eller kanskje endog ”ei båtlengd føre”, vist vei i forhold til helhetlig kommunal omstilling?

Litteratur

- Askim, J (2006): Resultatindikatorer på samfunnsutvikling. Seks kommuners erfaringer med samfunnsutvikling i balansert målstyring. Universitetet i Oslo.
- Askim, J., T. Båtsvik, C. Skattum (2006): Resultater og tiltak i kommunenettverk for fornyelse og effektivisering. Sluttrapport Asplan Analyse.
- Baldersheim, H. (1993): Kommunal organisering: Motar sel, men ressurser avgjer? I Læg Reid, P. og J. P. Olsen (red.): Organisering av offentlig sektor. Oslo: TANO.
- Baldersheim, H. og L. E. Rose (2000): Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokalpolitikk og organisering. Bergen: fagbokforlaget.
- Baldersheim, H., J. F. Bernt, T. Kleven og J. Rattsø (red.) (1997): Kommunalt selvstyre i velferdsstaten. Oslo: Tano-Aschehoug.
- Benington, J. and J. Hartley (2001): Pilots, paradigms and paradoxes: Changes in public sector governance and management in the UK. International Research Symposium on Public Sector Management (Barcelona).
- Bogason, P. (2001): Fragmenteret forvaltning. Demokrati og netværksstyring i decentraliseret lokalstyre. Roskilde: Systime AS.
- Brunsson, Nils, Anders Forsell og Hans Winberg (1989): Reform som tradition. Administrativa reformar i Statens Järnvägar. Stockholm. Handelshögskolan. EFI. Ökonomiska Forskningsinstitutet
- Bukve, O. (1994): Lokal utviklingspolitikk? Kommunen som næringspolitisk aktør. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Bukve, O. (2000): Lokale utviklingsnettverk. Ein komparativ analyse av næringsutvikling i åtte kommunar. Avhandling for dr.philos graden ved UiB.
- Bukve, O. og A. Offerdal (2002): Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Christensen, Tom (2006): "Statens og reformenes forunderlige verden". I Nytt Norsk Tidsskrift 3/2006:215-228
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2002): Reformen og lederskap. Omstilling i den utøvende makt. Oslo: Universitetsforlaget.
- Downe, J. and S. Martin (2006): "Joined Up Policy in Practice? The Coherence and Impacts of the Local Government Modernisation Agenda". Local Government Studies, Vol. 32, No. 4, 465-488.
- Egeberg, M. (red.) (1989): Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap. Oslo: TANO.
- Fairclough, N. (2000): New Labour, New Language. London: Routledge.
- Fimreite, A. L., T. Medalen (red. 2005): Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ. Scandinavian Academic Press.

- Finlayson, A. (2003): Making Sense of New Labour. London: Lawrence & Wishart.
- Goss, S. (2001): Making Local Government Work. Networks, Relationships and the Management of Change. Basingstok: Palgrave.
- Grande Røys, Heidi (2005): Fornyning av offentlig forvaltning – forvaltningsreform mv. Foredrag på fylkesmannsmøte i Oslo 6. desember 2005.
- Grande Røys, Heidi (2006a): Frå modernisering til fornying – utfordringar og konsekvensar for offentlig sektor. Styringsdialogkonferanse i Steinkjer 5. januar 2006.
- Grande Røys, Heidi (2006b): Frå modernisering til fornying – kva kan næringslivet vente av offentlig sektor? Lillehammer, 24. januar 2006
- Grønlie, Tore (2001): ” Varige spenninger i styrings- og forvaltningspolitikken”. I Bent Sofus Tranøy og Øyvind Østerud (red.): Den fragmenterte staten. Reformar, makt og styring. s 39-67
- Hanssen, G., A. K. T. Holmen, S. Opedal og I. M. Stigen (2004): Nåsituasjonsbeskrivelse. Fase 1 i evaluering av Kommunal- og regionaldepartementets Stifinner-program. Samarbeidsnotat mellom Rogalandsforskning og Norsk institutt for by- og regionforskning. (jf. www.stifinneren.no).
- Hanssen, G. S., A.K.T. Holmen, S. Opedal og I. M. Stigen (2005): På rett veg? Midtveisevaluering av Kommunal- og regionaldepartementets Stifinnerprogram. Samarbeidsnotat mellom Rogalandsforskning og Norsk institutt for by- og regionforskning Arbeidsnotat RF-2005/127. (jf. www.stifinneren.no).
- Hanssen, G. S., A.K.T. Holmen, S. Opedal og I. M. Stigen (2007): Søkelys på stifinnerkommunene. En dokumentasjon av stifinnerkommunenes arbeid med Kommunal- og regionaldepartementets Stifinnerprogram 2004-2006. Samarbeidsnotat mellom IRIS og Norsk institutt for by- og regionforskning. Arbeidsnotat IRIS.
- Hanssen, G. S., M. Helgesen og S. Vabo (2005): Politikk og demokrati. En innføring i stats- og kommunalvitenskap. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hartley, J. (2005): Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. Public Money & Management. 27-34.
- Holm, E. (2006): Stifinneren. Fortellingen om et offentlig omstillingsprosjekt. Oslo: Elixir Forlag.
- Hovik, S. (1994): Kommunale styringsmodeller. Forsøk med nye kommunale styringsmodeller. Eksemplene Inderøy og Lunner. NIBR-Rapport 1994:9.
- Hovik, S. og I. M. Stigen (2004): Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. NIBR-notat 2004: 124.
- Jacobsen, D. I. (1997): Administrasjonens makt. Om forholdet mellom politikk og administrasjon, og administrasjonens rolle som politisk aktør. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik (2002): Hvordan organisasjoner fungerer. Bergen: Fagbokforlaget

- Kjellberg, F. og M. Reitan (1995) : Studiet av offentlig politikk. En innføring. Oslo: TANO.
- Klausen, K. K. (2001): Skulle det være noget særlig? Organisation og ledelse i det offentlige. København: Børsens forlag A/S.
- Klausen, K.K. og K. Ståhlberg (1998): New Public Management. I Klausen, K.K. og K. Ståhlberg (red.): New Public Management i Norden. Nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Kleven, T. og S. Hovik (1994): Til innvortes bruk...Sluttrapport fra evaluering av "Program for kommunal fornyelse". NIBR-rapport 1994: 11.
- Koch, P., P. Cunningham, N. Schwabsky and J. Hauknes (2006): Publin. Summary and recommendations. Report NIFU STEP Oslo 2006.
- Koch-Nielsen, I. og L. Skov Henriksen (2005): Frivillig arbejde: Den frivillige indsats i Danmark. Rapport Socialforskningsinstituttet.
- Kooiman, J. (1993): Social-political governance: Introduction i Kooiman, J. (ed.): Modern Governace. New Government-Society Interactions. London: Thousands Oaks, New Dehli: Sage.
- Ling, T. (2002): Delivering Joined-Up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems. Public Administration. Vol 80 No.4, 615-642.
- Lægreid, P. (1997): Modernisering og forvaltningsreformer, Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, 13(2):99-120.
- Lægreid, Per og O. K. Pedersen (red.) (1994): Forvaltningspolitik i Norden. Danmark. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Lægreid, P. og O.K. Pedersen (red) (1999): Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande, København, Jurist- og Økonomiforbundets forlag.
- Offerdal, A. og J. Aars (red.) (2000): Lokaldemokratiet. Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag. Oslo: Kommuneforlaget.
- Olsen, J. P. (1996): "Norway: Slow Learner – or Another Triumph of the Tortoise?" I J. P. Olsen og B.G. Peters (red.): Lessons from Experience. Oslo: Universitetsforlaget
- Olsen, Johan P. (2004): Innovasjon, politikk og institusjonell dynamikk. ARENA. Working Papers WP 04/04
- Opedal, S. I. M. Stigen og T. Laudal (2002): Flat struktur og resultatenheter. Utfordringer og strategier for kommunal ledelse. Oslo: NIBR-rapport 2002: 21.
- Opedal, S., I.M. Stigen, T. Laudal og M. Tovsen (2003): Flat struktur – er det veien å gå? Utfordringer og strategier for kommunal styring og ledelse. Oslo: Kommuneforlaget.
- Osborne, S. and K. Brown (2005): Managing Change and Innovation in Public Service Organizations. London: Routledge.
- Oslo Manual – Guidelines for collecting and interpreting innovation data, OECD, 2005.
- Pollitt, C. and G. Bouckaert (2004): Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford University Press.

- Rhodes, R. A. W. (1997): *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Røvik, K. A. (1992): *Den ”syke” stat. Myter og moter i omstillingsarbeidet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, K. A. (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstekningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Skov Henriksen, L. (1996): *Samarbejde mellem offentlige og frivillige organisasjoner*. Aalborg Universitet.
- Skålnes, S., J. Askim, H. Dønnum og A. Fløtre (2002): *Evaluering av Modellkommuneforsøket*. Hovedrapport. NIBR-rapport 2002: 24.
- Stoker, G. (2006): *Key Developments in English Local Government*. Lecture prepared for presentation at Zhejiang University, october 2006.
http://www.ipeg.org.uk/papers/key_dev_eng_loc_gov.pdf
- Stoltenberg, J. (2006): “Moderne fornying”. *Kronikk i Dagens Næringsliv* 7.1.2006.
- Sullivan, H., J. Downe, T. Entwistle, D. Sweeting (2006): *The Three Challenges og Communtly Leadership*. *Local Government Studies*, vol. 32, no. 4, 489-508.
- Sørensen, E. og J. Torfing (2005): *Netværksstyring – fra government til governance*. Roskilde Universitetsforlag.
- Sørensen, E. and J. Torfing (eds.) (2007) *Theories of democratic network governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Thorsteinsen, H. (2006): *Resultatenhetsmodellen i kommunal tjenesteproduksjon. Instrument, symbol eller maktmiddel? Avhandling (dr. polit), Universitetet i Tromsø*.
- Vabo, S. I. (1997): *Nye styringsmodeller. Styrkes kommunepolitikernes rolle? NIBR-rapport 1997:23*.
- Vabo, S. I. (2000): *Kommunale demokratiltak – alternativ til den representative kanal? I Åge Johnsen, L. A. Loe og S. I. Vabo (red.): Styring og medvirkning i lokalforvaltningen*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Vabo, S. I. og I. M. Stigen (2000): *Kommunal organisering 2000*. Notat 2000:128. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Vabo, S. I. og I. M. Stigen (2004): *Moteslaveri, interesser og behov. En analyse av utbredelsen av ”moderne” organisasjonsløsninger i norske kommuner*. *Nordiske Organisasjonsstudier*. Vol. 6 (1), ss. 48-88.
- Wollebæk, D og P. Selle (2002): *Det nye organisasjonssamfunnet. Demokrati i omforming*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Øgård, M. (2000): *New Public Management. Markedet som redningsplanke? I Baldersheim, H. og L. E. Rose (red.): Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Østerud, Ø., F. Engelstad, P. Selle (2003): *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Aardal, B. (red.) (2002): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.

- Aars, J. (2006): Demokratipolitikk i norske kommuner? Paper, Nasjonal fagkonferanse i statsvitenskap, Bergen 4.-6.januar 2006.
- Aars, J., A. L. Fimreite, A. Homme (2006): Styrkt fragmentering og fragmentert styring. Nettverkspolitikk i norske kommuner. Rapport Bergen: Rokkan-senteret.
- Aarsæther, Nils og Vabo, Signy (2002): Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge. Oslo: Det Norske Samlaget.

Vedlegg 1: Kommuneundersøkelsen 2006

EVALUERING AV STIFINNERPROGRAMMET

Opplysningene som blir samlet inn blir behandlet konfidensielt og i henhold til Datatilsynets regler. Datamaterialet blir bare brukt til statistiske analyser i forskningssammenheng, og materialet blir presentert på en måte som gjør at enkeltpersoner ikke kan kjennes igjen. Som forskere er vi underlagt taushetsplikt. Enhver mottaker av skjemaet står fritt til å trekke seg fra undersøkelsen. Data oppbevares ikke etter prosjektslutt (utgangen av 2007).

Det er en frivillig sak å svare, men vi oppfordrer deg på det sterkeste å svare. Kjennskapet og erfaringen med Stifinnerprogrammet vil helt sikkert være forskjellig. Dersom du mener at du ikke har tilstrekkelig erfaringsbakgrunn for å besvare enkeltspørsmål, kan du krysse av for "vet ikke", eller hoppe over spørsmålet.

T1

Spørsmål 1: Verv, stilling, funksjon. Du kan sette flere kryss

- Lokalpolitiker
- Virksomhetsleder/medlem av rådmannens ledergruppe/stab
- Prosjektansvarlig/prosjektleder for Stifinnerprosjekt i kommunen
- Hovedtillitsvalgt
- No Answer

T2

Spørsmål 2: Hva er ditt hovedarbeidsområde (dvs. det arbeidsområdet du bruker mest tid på)?

- Pleie og omsorg
- Ungdoms- og fritidssektor
- Helsetjeneste
- Kultur/bibliotek
- Sosialtjeneste
- Teknisk sektor
- Skole
- Barnehage
- Økonomi, planlegging, administrasjon, ledelse
- Ikke aktuelt, er lokalpolitiker
- No Answer

T3

Spørsmål 3: Om din deltakelse i Stifinnerprogrammet. Sett flere

kryss om nødvendig

- Jeg har vært aktivt med i planlegging og oppfølging av program og prosjekt
- Jeg har vært medlem av styringsgruppe, referansegruppe eller arbeidsgruppe
- Jeg har stort sett mottatt informasjon om Stifinnerprogrammet gjennom møter og saksdokumenter
- Jeg har ikke deltatt nevneverdig i kommunens/bydelens Stifinnerprogram
- No Answer

574

Spørsmål 4: Hvor godt vil du si at du kjenner til innholdet i kommunens/bydelens Stifinnerprogram?

- Svært godt
- Nokså godt
- Nokså dårlig
- Svært dårlig (du ledes til siste side og avslutter undersøkelsen)
- No Answer

575

Spørsmål 5: Hvor sterkt engasjert vil du si at følgende instanser og grupper har vært i det lokale Stifinnerprogrammet?

	Svært engasjert	Nokså engasjert	Lite engasjert	Ikke engasjert i det hele tatt	Vet ikke	No Answer
Ordfører/varaordfører/ BU-leder	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politikerne for øvrig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rådmannen/rådmannens ledergruppe/bydelsdirektøren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rådmannens stab/bydelsdirektørens stab	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Resultatenhetslederne/virksomhetslederne	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ansatte for øvrig i kommunen/ bydelen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tillitsvalgte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

576

Spørsmål 6: Har alle de som etter din mening burde deltatt i Stifinnerprogrammet fått anledning til å delta?

- Ja
- Nei
- Hvis nei, utdyp dette : _____
- No Answer

577

Spørsmål 7: Hvor mange Stifinnersamlinger har du deltatt i?

- Ingen (du ledes til spørsmål 10)
- 1-2 samlinger
- 3-5 samlinger
- Flere
- No Answer

JEST8

Spørsmål 8: Hvor nyttige har disse samlingene vært i forhold til...

	Svært nyttige	Nokså nyttige	Lite nyttige	Ikke nyttige i det hele tatt	Vet ikke	No Answer
å lære nye arbeidsformer og metoder (f.eks. prosjektarbeid)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
å få kjennskap til nye ideer og omstillingstiltak	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
å knytte kontakter med andre Stifinnerkommuner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
å knytte kontakter med ansatte i KRD	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
å utvikle samarbeidet internt i kommunen/bydelen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

JEST9

Spørsmål 9: Alt i alt, hvor nyttige har samlingene vært for gjennomføring av Stifinner-prosjektene i kommunen/bydelen?

- Svært nyttige
- Nokså nyttige
- Lite nyttige
- Ikke nyttige i det hele tatt
- Vet ikke
- No Answer

JEST10

Spørsmål 10: Hvordan vurderer du omfanget av prosjekter som har vært inkludert i det lokale Stifinnerprogrammet?

- Stifinnerprogrammet har inkludert for mange prosjekter
- Stifinnerprogrammet har inkludert et tilstrekkelig antall prosjekter
- Stifinnerprogrammet har inkludert for få prosjekter
- Vet ikke
- No Answer

QUEST11

Spørsmål 11: Hvis Stifinnerprogrammet har inkludert for få prosjekter – hva slags prosjekter har manglet etter din mening?

QUEST12

Spørsmål 12: Hvordan vurderer du den totale ressursbruken (både økonomi og personellressurser) i det lokale Stifinnerprogrammet?

- Det er brukt for mye ressurser på kommunens/ bydelens Stifinnerprogram
- Det er brukt tilstrekkelig ressurser på kommunens/ bydelens Stifinnerprogram
- Det er brukt for få ressurser på kommunens/ bydelens Stifinnerprogram
- Vet ikke
- No Answer

QUEST13

Spørsmål 13: Hvordan mener du framdriften i det lokale stifinnerarbeidet har vært?

- Tilfredsstillende
- Både og
- Dårlig
- Vet ikke
- No Answer

QUEST14

Spørsmål 14: Om KRDs rolle i Stifinnerprogrammet. KRd har...

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	No Answer
a) gitt oss god hjelp når vi har bedt om det	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b) vært dyktig til å lage arrangementer for deltakerkommunene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c) vært en dyktig faglig rådgiver i arbeidet med Stifinnerprogrammet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d) kommet med mange gode ideer og innspill	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

QUEST14FORTS

Spørsmål 14 forts: KR D har...

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	No Answer
e) gitt oss stor frihet i arbeidet med Stifinnerprogrammet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
f) først og fremst vært en observatør i vårt arbeid med Stifinnerprogrammet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
g) involvert for få medarbeidere i Stifinnerprogrammet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
h) vært en viktig "døråpner" mot andre departementer og statlige instanser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

QUEST15

Spørsmål 15: Om samarbeidet lokalt og mellom Stifinnerkommunene. Arbeidet med Stifinnerprogrammet har hatt...

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	No Answer
a) en positiv effekt på samarbeidsklimaet mellom politikere og administrasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b) en positiv effekt på samarbeidsklimaet mellom administrativ ledergruppe og øvrige ansatte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

QUEST15FORTS

Spørsmål 15 forts.

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	No Answer
c) Det har vært for dårlig kontakt mellom prosjektorganisasjonen og de ulike virksomhetene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d) Det har utviklet seg et godt samarbeid mellom kommunen/bydelen og andre Stifinner-kommuner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
e) Samarbeidet med andre Stifinner-						

kommuner har gitt god erfaringsoverføring og læring

QUEST16

Spørsmål 16: Vil du si at ideen om helhetlig omstilling i Stifinnerprogrammet representerer noe nytt sammenliknet med annet omstillingsarbeid i kommunen/bydelen?

- I stor grad
- I nokså stor grad
- I nokså liten grad
- I svært liten grad
- Vet ikke
- No Answer

QUEST17

Spørsmål 17: Om kommunens utbytte av å delta i Stifinnerprogrammet. Stifinnerprogrammet har...

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	No Answer
a) bedret samarbeidet med andre kommuner/bydeler.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b) bedret samarbeidet med næringslivet.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c) bedret samarbeidet med frivillige organisasjoner.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d) bedret politikernes dialog med innbyggerne.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
e) styrket brukerorienteringen i kommunen/ bydelen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
f) utviklet og styrket politikerrollen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

QUEST17FORTS

Spørsmål 17forts: Stifinnerprogrammet har....

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	No Answer
g) bedret styringsdialogen og tilgangen på styringsinformasjon.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
h) bedret						

kommunens/ bydelens informasjon til innbyggerne.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
i) hevet kvaliteten på tjenestene.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
j) ført til effektivisering og økonomiske innsparinger.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
k) ført til utvikling av nye IKT løsninger i kommunen/bydelen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

EST18

Spørsmål 18: Om hvordan Stifinnerprogrammet har påvirket kommunens/bydelens omstillingsarbeid.

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	No Answer
a) Gjennom deltakelsen har kommunen/bydelen opparbeidet bred kompetanse i å drive helhetlig omstillingsarbeid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b) Den kompetansen kommunen/bydelen har opparbeidet er i for stor grad samlet hos enkeltpersoner i administrasjonen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c) Stifinnerprogrammets mål om helhetlig omstilling er godt ivare tatt gjennom prosjektene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d) Kommunen/bydelen har vært innovativ og nyskapende i valget av prosjekter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
e) Kommunen/bydelen har utviklet prosjekter med stort læringspotensiale for andre kommuner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

EST18FORTS

Spørsmål 18forts:

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	No Answer
-----------	-------------	--------------	------------	----------	-----------

- f) Gjennom Stifinnerprogrammet har kommunen/bydelen utviklet en "oppskrift" på hvordan helhetlig omstilling kan gjennomføres
- g) Stifinnerprogrammet har gitt kommunen/bydelen et forsprang sammenliknet med omstillingsarbeid andre steder
- h) Omstillingsarbeidet i det lokale Stifinnerprogrammet skiller seg ikke nevneverdig fra omstillingsarbeid andre steder
- i) Kommunens/bydelens Stifinnerprogram har kun resultert i noen små steg på allerede opptråkkede stier
- j) Stifinnerprosjektene i kommunen/bydelen er ikke store og viktige nok til å få særlig betydning for kommunens virksomhet

UEST19

Spørsmål 19: Alt i alt, vil du si at deltakelsen i Stifinnerprogrammet har bedret kommunens/bydelens omstillingsevne?

- I stor grad
 I nokså stor grad
 I nokså liten grad
 I liten grad
 Vet ikke
 No Answer

UEST20

Spørsmål 20: Om konsekvenser for utøvelsen av kommunens/bydelens ulike roller. Stifinnerprogrammet har...

I stor I noen I liten Ikke i det Vet ikke No

	grad	grad	grad	hele tatt	Answer
a) gjort kommunen/bydelen til en bedre tjenesteyter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b) bedret den interne styringen i kommunen/ bydelen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c) styrket kommunens/bydelens rolle som samfunnsutvikler	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d) styrket lokaldemokratiet i kommunen/ bydelen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

JEST21

Spørsmål 21: Alt i alt, hvor vellykket mener du det lokale Stifinnerprogrammet har vært?

- Svært vellykket (du ledes til spørsmål 22)
- Nokså vellykket (du ledes til spørsmål 22)
- Nokså mislykket (du ledes til spørsmål 23)
- Svært mislykket (du ledes til spørsmål 23)
- Vet ikke (du ledes til siste side og avslutter spørreundersøkelsen)
- No Answer

JEST22

Spørsmål 22: Hva mener du har vært de viktigste årsakene til at det lokale Stifinnerprogrammet har vært vellykket? Sett maks tre kryss

- Kommunen/bydelen har hatt et veldefinert Stifinnerprogram
- Kommunen/bydelen har hatt en stram framdriftsplan
- Kommunen/bydelen har hatt en god prosjektledelse
- Kommunen/bydelen har hatt en god prosjektorganisering
- Stifinnerprogrammet har hatt høy prioritet hos den politiske ledelsen
- Stifinnerprogrammet har hatt høy prioritet hos den administrative ledelsen
- Det har vært lite konflikt rundt Stifinnerprogrammet
- Det har vært et bredt samarbeid internt om gjennomføringen av Stifinnerprogrammet
- Støtten og rådene fra KR D har vært avgjørende
- No Answer

UEST23

Spørsmål 23: Hva mener du er de viktigste årsakene til at det lokale Stifinnerprogrammet ikke har vært så vellykket? Sett maks tre kryss

- Stifinnerprogrammet konkretiserer ikke hva som legges i helhetlig omstilling
- Svak eller manglende prosjektledelse i kommunen/bydelen
- Dårlig eller manglende organisering fra kommunens/bydelens side

- Mye konflikt, motstand mot endring i kommunen/bydelen
- Manglende deltakelse og eierskap til programmet i kommunen/bydelen
- Lite engasjement fra den administrative ledelsens side
- Liten politisk vilje til å prioritere arbeidet med Stifinnerprogrammet
- For liten kapasitet i kommunen/bydelen til å drive denne typen arbeid
- For liten støtte og hjelp fra Kommunal- og regionaldepartementet
- No Answer

Du er nå ferdig med spørreskjemaet. Takk for hjelpen!

Når du nå klikker på "neste" avsluttes undersøkelsen, og dine data sendes inn. Du må derfor ikke gjøre dette før du er ferdig med å besvare spørsmålene

Vedlegg 2: Intervjuguide kommuneintervjuer

INTERVJUGUIDE – FASE 3

Målsetning for fase 3 ”Sluttevaluering”:

Kartlegge status i deltakerkommunenes og statens arbeid med Stifinnerprogrammet og finne ut om de har kommet i havn med programmet

Denne tredje besøksrunden har tre siktemål; 1) å få kartlagt hva som er status for arbeidet med Stifinner-programmet i kommunene og i KR D, 2) foreta en kartlegging av hvilket utbytte kommunene og KR D har hatt som følge av Stifinnerprogrammet og 3) undersøke hvilke faktorer som har virket fremmende og hemmende på måloppnåelse

Når det gjelder intervjuene er det **nøkkelinformantene** som er viktigst: 1) ordfører, 2) rådmann/andre fra rådmannsledelsen, 3) styreleder for prosjektarbeidet, 4) lokal prosjektleder og 5) delprosjektansvarlige. Disse ble intervjuet i fase 1 av evalueringen.

Datafangsten trengs både til fremskrivning av kommunedokumentasjonen i Nåsituasjonsanalysen og i Midtveisevalueringen slik at denne dokumentasjonen blir en vedleggsrapport til Sluttrapporten. Det betyr at vi leverer både en Dokumentasjonsrapport og en mer kortfattet Sluttrapport per 1.april 2007.

For hver kommune stilles følgende hovedspørsmål:

- Hva er status i arbeidet med Stifinnerprogrammet?
- Hva slags utbytte har kommunen hatt av Stifinnerprogrammet?
- Hva har virket positivt og negativt inn på gjennomføringen av Stifinnerprogrammet i kommunene?

A) Status i prosjektarbeidet

(spør lokal prosjektleder/delprosjektledere)

1. Framdrift generelt i prosjektarbeidet – hva er status ved utgangen av 2006?
2. Hva kommer kommunen i land med/ ikke i land med?
3. Hva er de viktigste og mest virkningsfulle prosjektene?
4. Hva slags prosjekter har andre kommuner noe å lære av?
5. Hva prioriteres i innspurten av Stifinnerprogrammet?
6. Har det vært vesentlige endringer i prosjektporteføljen underveis?

B) Deltakelse og forankring av arbeidet med Stifinneren

(spørsmål til alle informantene, gjelder hele veien)

1. Sett i lys av tre års Stifinnerprogram - har Stifinnerprogrammet vært godt eller dårlig **forankret** i kommunen?
2. Har **deltakelsen** internt i kommunen endret seg underveis i arbeidet med Stifinnerprogrammet?
3. Hvordan er **oppslutningen** om Stifinnerprogrammet ute i organisasjonen? Har den endret seg i løpet av programperioden?

C) Tradisjonelt eller innovativt omstillingsarbeid?

4. Vil du si at Stifinnerprogrammet representerer noe **nytt** sammenliknet med annet omstillingsarbeid i kommunen/bydelen?
5. Vil du si at måten dere har jobbet med Stifinnerprogrammet er uttrykk for en **helhetlig måte** å omstille på?
6. Ut fra ditt kjennskap til andre kommuner/bydeler, har Stifinnerprogrammet medvirket til å gi kommunen et **forsprang** på andre kommuner?

D) Virkninger av Stifinnerprogrammet på samarbeid og kompetanse

7. Hvilke **virksomheter** har Stifinnerprogrammet fått for kommunen?
 - a) Har Stifinnerprogrammet påvirket **samarbeidsklimaet** internt i kommunen?
 - b) Har kommunen blitt mer **omstillings- og endringsorientert**?
 - c) Har kommunen fått økt **kompetanse** i omstillingsarbeid?
 - d) Har kommunen fått tilgang på **nettverk** mot andre kommuner og stat som hjelper kommunen i omstillingsarbeidet?

E) Virkninger av Stifinnerprogrammet på kommunens roller

- 8) Hvordan er kommunens roller som tjenesteprodusent, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og lokaldemokrati påvirket av Stifinnerprogrammet?
 - e) Har Stifinnerprogrammet gjort kommunen/bydelen til en bedre **tjenesteyter**?
 - f) Har Stifinnerprogrammet bedret den **interne styringen** i kommunen/bydelen?
 - g) Har Stifinnerprogrammet styrket kommunens/bydelens rolle som **samfunnsutvikler**?

- h) Har **lokaldemokratiet** i kommunen/bydelen blitt styrket gjennom Stifinnerprogrammet

F) Virkninger av Stifinnerprogrammet på kvalitet, effektivitet og brukerorientering

9) Hvordan har Stifinnerprogrammet påvirket kvaliteten på tjenestene, effektiviteten i kommunen og brukerorienteringen?

- a) Har Stifinnerprogrammet bidratt til å heve **kvaliteten** på tjenestene?
- b) Har Stifinnerprogrammet ført til **effektivisering** og økonomiske innsparinger?
- c) Har Stifinnerprogrammet styrket **brukerorienteringen** i kommunen/bydelen?

G) Alt i alt, hvor vellykket vil du si at Stifinnerprogrammet har vært sett i lys av de forventninger kommunen hadde da den søkte om å få delta i programmet?

H) Hva kan andre kommuner lære av kommunens/bydelens arbeid med Stifinnerprogrammet

I) Hva har fremmet og hemmet kommunens arbeid med Stifinnerprogrammet?

10) Hvor viktig har **KRD** vært for kommunens arbeid med Stifinnerprogrammet?

- a. I forhold til å være **døråpner**?
- b. Som **nettverksdriver**?
- c. I forhold til **faglig rådgivning**?
- d. I forhold til innspill og **ideer**?
- e. Som **premissleverandør** for det lokale arbeidet?

11) Hvor viktig har **samarbeidet med de andre Stifinner-kommunene** vært for kommunens arbeid med Stifinnerprogrammet?

- 12) Hva slags **interne forhold i kommunen** har vært viktig for å få gjennomført Stifinnerprogrammet?
- a. Kommunen/bydelen har et veldefinert Stifinnerprogram
 - b. Kommunen/bydelen har en stram framdriftsplan
 - c. Kommunen/bydelen har en god prosjektledelse
 - d. Kommunen/bydelen har en god prosjektorganisering
 - e. Stifinnerprogrammet har høy prioritet i kommunens/bydelens politiske ledelse
 - f. Stifinnerprogrammet har høy prioritet i kommunens/bydelens administrative ledelse
 - g. Det har vært lite konflikt rundt Stifinnerprogrammet
 - h. Det er bred deltakelse i arbeidet med Stifinnerprogrammet
 - i. Vi har fått nødvendig støtte og råd fra Kommunal- og regionaldepartementet

F) Hva har vært utfordringene i Stifinnerprogrammet

- f. Vag/uklar ide om helhetlig omstilling – tilfeldigheter mer enn helhet?
- g. For liten innsats fra kommunens side – spenning mellom daglig drift og tid til utviklingsarbeid?
- h. Avvik mellom tiltak/aktiviteter og ambisiøse mål - for kraftløs satsing fra kommunens side?
- i. Spenning mellom ”spissing” og hensynet til bredde/helhet?
- j. For dårlig forankring av stifinner-arbeidet i det politiske arbeidet og i det daglige arbeidet i virksomhetene (utenpå-prosjekt)?
- k. Spenning mellom ”kreativt læringskaos” og hensynet til struktur, plan, helhet og sammenheng i programmet?
- l. For dårlig drahjelp fra statens/KRDs side?
- m. Problemer knyttet til sektorstaten – KRD for svak som samordner?
- n. For lite samarbeid mellom kommunene – lite som forener dem?
- o. For innovervendt utviklingsarbeid – for lite oppmerksomhet om forholdet utad - til innbyggerne. brukere, næringsliv og frivillige organisasjoner?

Vedlegg 3: Næringslivsundersøkelsen 2006



International Research Institute of Stavanger

Til daglig leder

Stavanger, 16. januar 2006

Spørreskjema til bedrifter – besvares av daglig leder

International Research Institute of Stavanger – IRIS (tidligere Rogalandforskning) gjennomfører en spørreundersøkelse i næringslivet i syv utvalgte kommuner i Norge. Kommunene deltar i et omstillingsprogram kalt Stifinnerprogrammet. Et viktig element i programmet er å bedre samarbeidet mellom kommunen og det lokale næringsliv.

For å få vite mer om hvordan din bedrift opplever forholdet til kommunen har vi laget en spørreundersøkelse som vi ber deg om å svare på. Opplysningene som samles inn blir behandlet konfidensielt og i henhold til Datatilsynets regler. Materialet blir bare brukt til statistiske analyser i forskningssammenheng og vil bli presentert på en form som gjør at ingen enkeltbedrift kan kjennes igjen. Som forskere er vi underlagt taushetsplikt.

Eventuelle spørsmål kan rettes til forskerne Arild Farsund, tlf. 51 87 51 01 Arild.Farsund@irisresearch.no eller Ann Karin T. Holmen tlf. 51 87 54 08 Ann.K.Holmen@irisresearch.no.

Vi vil oppfordre deg til å svare over Internett ved å gå inn på adressen www.irisresearch.no/bedrift Da kan du fylle ut skjemaet elektronisk. Alternativt kan du returnere utfylt spørreskjema til kommunen i vedlagte svarkonvolutt.

Har du svart tidligere ber vi deg se bort fra denne påminnelsen.

Svarfrist 8. februar.

På forhånd tusen takk for hjelpen!

*Ann Karin Holmen
International Research Institute of Stavanger – IRIS A/S*

A. Om bedriften

1) Hvor mange ansatte er det i bedriften?

- 1. 1 – 4 ansatte
- 2. 5 – 10 ansatte
- 3. 11 – 30 ansatte
- 4. 31-100 ansatte
- 5. over 100 ansatte

2) Hvilken næring/bransje tilhører bedriften?

- 1. Jordbruk, skogbruk og fiske
- 2. Industri, kraft og bygg
- 3. Varehandel, hotell og restaurant
- 4. Transport og kommunikasjon
- 5. Privat tjenesteyting
- 6. Offentlig og annen tjenesteyting
- 7. Annet

3) I hvilken kommune holder din bedrift til?

- 1. Bømlo
- 2. Herøy
- 3. Molde
- 4. Porsgrunn
- 5. Sogndal
- 6. Tingvoll
- 7. Vadsø

B. Bedriftens kontakt og samarbeid med kommunen

4) Hvor ofte har din bedrift kontakt med ...

(1=daglig, 2=ukentlig, 3=månedlig, 4=årlig, 5=sjelden/aldri, 8=vet ikke/uaktuelt)

	1	2	3	4	5	8
a. Ordfører	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Andre politikere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Rådmannen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Etats- og virksomhetsledere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Næringsrådgiver	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. Saksbehandlere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5) I tilknytning til hvilke tjenesteområder har bedriften vanligvis kontakt med kommunen? (sett flere kryss om nødvendig)

- 1. Infrastruktur (vei/vann/kloakk/bygg)
- 2. Helse/omsorg
- 3. Byggesaker
- 4. Skole/barnhage/oppvekst
- 5. Plan og areal
- 6. Næringsutvikling
- 7. Kultur
- 8. Regional utviklingsenhet/-selskap

6) Hvis din bedrift har kontakt med kommunen, hvilken betydning har denne kontakten for bedriften? (1=svært stor, 2=nokså stor, 3=nokså liten, 4=svært liten, 8=vet ikke/uaktuelt)

1	2	3	4	8
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7) Hvem tar vanligvis initiativet dersom bedriften har kontakt med kommunen? (1=som oftest bedriften, 2= som oftest kommunen, 3=omtrent like mye hver, 8=vet ikke/uaktuelt)

1 2 3 8

8) Hvis din bedrift har kontakt med kommunen, hva er innholdet og bakgrunnen for denne kontakten? (sett flere kryss om nødvendig)

- 1. Kommunen er bedriftens kunde
- 2. Kommunen er regulerings-/bygningmyndighet
- 3. Kommunen er samarbeidspartner i gjennomføring av felles prosjekter
- 4. Kommunen er samarbeidspartner i forbindelse med planprosesser
- 5. Kommunen er nettverksbygger knyttet til lokale og regionale næringsaktører
- 6. Kommunen er døråpner i forhold til andre myndigheter (regionalt og nasjonalt)
- 7. Kommunen er deltaker i næringsforum eller lignende

9) Er bedriften representert i noe utvalg, råd, styre og/eller komité oppnevnt av kommunen? (1=ja, 2=nei, 8=vet ikke/uaktuelt)

1 2 8

10) Hvis din bedrift *ikke* har kontakt med kommunen, i hvilken grad oppfattes dette som et problem for bedriften? (1= i stor grad, 2= i nokså stor grad, 3= i liten grad, 8=vet ikke/uaktuelt)

1 2 3 8

C. Bedriftens erfaringer med kommunen

11) Hvis din bedrift har kontakt eller samarbeid med kommunen, hva har samarbeidet ført til? (sett flere kryss om nødvendig)

- 1. Lite eller ingenting
- 2. Forventningene til samarbeidet ble innfridd
- 3. Bedre kunnskap om hva kommunen kan bidra med i lokal næringsutvikling
- 4. Mange gode samtaler, men få konkrete tiltak
- 5. Økt samarbeidsflate mot aktører i kommunen som er relevante for bedriften
- 6. Nytteverdi for bedriften

12) Hvor tilfreds vil du si at deres bedrift er med følgende forhold? (1=svært tilfreds, 2=nokså tilfreds, 3=lite tilfreds, 4= ikke tilfreds, 8=vet ikke/uaktuelt)

	1	2	3	4	8
a. samarbeidet med kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. kommunens kunnskap om næringslivet i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. kommunens fokus på saker som er viktige for næringslivet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. kommunens effektivitet og ryddighet i saksbehandling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. kommunens åpenhet og service ovenfor bedriften	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. tilgjengelighet til relevante personer i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g. kommunens vilje til å rådføre seg med bedriften	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h. informasjon fra kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i. gjennomslagskraften bedriften har overfor kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j. kommunens tilrettelegging for næringsutvikling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k. kommunens velferdstjenester	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13) Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? (1=helt enig, 2=delvis enig, 3=delvis uenig, 4=helt uenig, 8=vet ikke/ikke aktuelt)

	1	2	3	4	8
a. Mange politikere taler næringslivets sak	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Bedriften har ikke ressurser til å være politisk aktiv	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Det er for mye byråkrati forbundet med å samarbeide med kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Min bedrift har lite kjennskap til kommunens oppgaver	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Forholdet mellom næringslivet og kommunen er konfliktfylt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D. Aktuelle forbedringsområder

14) Hva er de viktigste forventninger din bedrift har til kommunen? (sett inntil 3 kryss)

Kommunen bør:

- 1. Stimulere sterkere til etablerervirksomhet
- 2. I større grad oppsøke det lokale næringsliv gjennom bedriftsbesøk
- 3. Satse mer på de bedriftene som allerede finnes i kommunen
- 4. Stimulere til nettverksbygging mellom kommune og lokalt næringsliv
- 5. Tilrettelegge mer for næringslivet gjennom tilgjengelige og rimelige arealer
- 6. Arbeide mer for å tiltrekke seg relevant arbeidskraft for bedriftene i kommunen
- 7. Utvikle flere fellesprosjekter mellom kommunen og næringslivet
- 8. Redusere avgiftene for næringslivet
- 9. Satse mer på kommunal velferd og mindre på lokal næringsutvikling
- 10. I større grad arbeide regionalt og interkommunalt i forhold til næringsutvikling

15) Ønsker du og din bedrift.... (1=ja, 2=nei, 8=vet ikke)

- | | <i>1</i> | <i>2</i> | <i>8</i> |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a. utvidet samarbeidet med kommunen? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b. å delta i fellesprosjekter mellom kommunen og næringslivet? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c. flere møte- eller samarbeidsarenaer mellom kommunen og næringslivet? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d. mindre involvering i næringslivet fra kommunens side? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| e. mer informasjon om kommunens arbeid med næringsutvikling? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

16) På hvilken måte er det ønskelig for din bedrift å delta i et samarbeid med kommunen? (1=svært aktuelt, 2= noe aktuelt, 3=lite aktuelt, 4=uaktuelt, 8= vet ikke)

- | | <i>1</i> | <i>2</i> | <i>3</i> | <i>4</i> | <i>8</i> |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a. Delta i næringsplan- / kommuneplanprosess | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b. Delta i etablering/deltakelse i næringsforum eller liknende organ | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c. Delta i nettverksbygging og kompetanseutvikling | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d. Delta i råd, utvalg, komiteer oppnevnt av kommunen | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| e. Delta i partnerskapsprosjekter med kommunen | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| f. Bidra med lærlingeplasser / praksisplasser | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| g. Bidra i forbindelse med kulturelle arrangement | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| h. Bidra med informasjon i skole/undervisningssammenheng | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Mange takk for hjelpen

Vedlegg 4: Foreningsundersøkelsen 2006



International Research Institute of Stavanger

Til leder/kontaktperson

Spørreundersøkelse til lokale foreninger og lag

besvares av leder eller annen kontaktperson

International Research Institute of Stavanger – IRIS A/S (tidligere Rogalandsforskning) gjennomfører en spørreundersøkelse blant foreninger og lag i åtte utvalgte kommuner/bydeler i Norge. Disse deltar i et omstillingsprogram kalt Stifinnerprogrammet. Et viktig element i programmet er å bedre samarbeidet mellom kommunen/bydelen og lokale foreninger og lag.

For å få vite mer om hvordan din forening opplever forholdet til kommunen/bydelen har vi laget et spørreskjema som vi ber deg fylle ut. Opplysningene som samles inn blir behandlet konfidensielt og i henhold til Datatilsynets regler. Materialet blir bare brukt til statistiske analyser i forskningssammenheng og vil bli presentert på en form som gjør at ingen enkeltforening kan kjennes igjen. Som forskere er vi underlagt taushetsplikt. Eventuelle spørsmål kan rettes til forsker Ståle Opedal, IRIS A/S, tlf. 51 87 50 98 staale.opedal@irisresearch.no.

Vi vil oppfordre deg til å svare over Internett ved å gå inn på adressen www.irisresearch.no/forening Da kan du fylle ut skjemaet elektronisk. Alternativt kan du returnere utfylt spørreskjema til kommunen/bydelen i vedlagte svarkonvolutt.

Svarfrist 15. februar.

*På forhånd tusen takk for hjelpen!
Ståle Opedal, IRIS A/S*

A. Om foreningen

1. I hvilken kommune (bydel) holder foreningen til?

- 1 Bømlo
- 2 Herøy
- 3 Molde
- 4 Porsgrunn
- 5 Sogndal
- 6 Tingvoll
- 7 Vadsø
- 8 Bydel Alna

2. Hvor mange medlemmer har foreningen?

- 1 1-10 medlemmer
- 2 11-20 medlemmer
- 3 21-50 medlemmer
- 4 51-100 medlemmer
- 5 Flere enn 100 medlemmer
- 6 Foreningen/laget har ikke medlemmer

3. I hvilken av følgende kategorier vil du si at deres forening eller lag hører hjemme?

- 1 Politisk organisasjon, opplysningsorganisasjon
- 2 Religiøs organisasjon, livssynsorganisasjon
- 3 Kulturforening (sang, musikk, teater, film, dans mv.)
- 4 Friluftsliv, miljøorganisasjon
- 5 Humanitær og sosial organisasjon
- 6 Hobbyorganisasjon (MC, båt og lignende)
- 7 Idrettslag/idrettsråd
- 8 Bygdelag, borettslag, velforening
- 9 Annet

B. Foreningens kontakt og samarbeid med kommunen/bydelen

4. Hvor ofte har deres forening kontakt med.....

(1=daglig, 2=ukentlig, 3=månedlig, 4=årlig, 5=sjelden/aldri, 8=vet ikke/uaktuelt)

	1	2	3	4	5	8
a. Ordfører	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Politikere i kulturansvarlig utvalg/komite	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Andre politikere i kommunestyret/bydelsutvalget	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Rådmannen/bydelsdirektoren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Kulturansvarlig instans i administrasjonen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. Andre avdelinger/virksomheter i administrasjonen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5. Hvilken betydning har kontakten med kommunen/bydelen for foreningen?

(1=svært stor, 2=nokså stor, 3=nokså liten, 4=svært liten, 8=vet ikke/uaktuelt)

	1	2	3	4	8
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6. Hvem tar vanligvis initiativet dersom foreningen har kontakt med kommunen/bydelen? (1=som oftest foreningen, 2=som oftest kommunen/bydelen, 3= omtrent like mye hver, 8=vet ikke/uaktuelt)

1	2	3	8
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7. Er deres forening representert i noe utvalg, råd, styre og/eller komite oppnevnt av kommunen/bydelen? (1=ja, 2=nei, 8=vet ikke/uaktuelt)

1	2	8
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8. Hvis foreningen er representert i noe utvalg, råd, styrer eller komiteer, hvilken betydning har denne representasjonen? (1=svært stor, 2=nokså stor, 3=nokså liten, 4=svært liten, 8= vet ikke/uaktuelt)

1	2	3	4	8
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9. Hvor lett/vanskelig vil du si at det er å få gehør for foreningens syn overfor kommunen/bydelen? (1=svært lett, 2=nokså lett, 3=nokså vanskelig, 4=svært vanskelig, 8=vet ikke/uaktuelt)

1	2	3	4	8
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10. Hvis det er etablert samarbeid mellom din forening og kommunen/bydelen, hva består dette samarbeidet i? (sett flere kryss om nødvendig)

- 1 Samarbeid om fordeling av kommunal støtte til foreninger og lag
- 2 Samarbeid om gjennomføring av utviklings-/partnerskapsprosjekter
- 3 Samarbeid i forbindelse med planprosesser i kommunen/bydelen
- 4 Samarbeid om utleie av lokaler/ bruk av anlegg

11. Har foreningen en formell samarbeidsavtale eller partnerskapsavtale med kommunen/bydelen? (1=ja, 2=nei, 8= vet ikke/uaktuelt)

1	2	8
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

12. Hvis foreningen har en formell samarbeids-/partnerskapsavtale med kommunen/bydelen, hva slags temaer omfattes av avtalen? (sett flere kryss om nødvendig)

- 1 Tildeling av økonomiske ressurser
- 2 Vedlikehold av bygninger eller anlegg
- 3 Vedlikehold av grøntanlegg eller stier mv.
- 4 Bruk av kommunale lokaler og anlegg til foreningsaktiviteter
- 5 Hva partene skal bidra med i samarbeids-/partnerskapsprosjekter

13. Hvis foreningen mottar støtte fra kommunen/bydelen, hva slags støtte er i så fall dette? (sett flere kryss om nødvendig)

- 1 grunnstøtte (administrasjons-/driftsbidrag)
- 2 prosjektstøtte
- 3 tilskudd til drift og vedlikehold av anlegg
- 4 tilskudd til gjennomføring av arrangementer
- 5 tilskudd til drift av velferdstjenester
- 6 gratis eller redusert pris ved leie av kommunale lokaler, anlegg
- 7 støtte i forbindelse med gjennomføring av samarbeids-/partnerskapsprosjekter

14. Hvis foreningen **ikke** har kontakt eller samarbeid med kommunen/bydelen, i hvilken grad oppfattes dette å være et problem for foreningen?

(1=i stor grad, 2=i nokså stor grad, 3=i liten grad, 8=vet ikke/uaktuelt)

- | 1 | 2 | 3 | 8 |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

C. Foreningens erfaringer med kommunen/bydelen

15. Hvor tilfreds vil du si at deres forening er med følgende forhold?

(1=svært tilfreds, 2=nokså tilfreds, 3=lite tilfreds, 4=ikke tilfreds, 8=vet ikke/uaktuelt)

	1	2	3	4	8
a. samarbeidet med kommunen/bydelen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. kommunens/bydelens økonomiske støtte til foreningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. kommunens/bydelens kunnskap om foreningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. informasjon fra kommunen/bydelen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. tilgjengelighet til relevante personer i kommunen/bydelen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. kommunens/bydelens åpenhet og service overfor foreningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g. kommunens/bydelens effektivitet og ryddighet i saksbehandling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h. kommunens/bydelens vilje til å rådføre seg med foreningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

16. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?

(1=helt enig, 2=delvis enig, 3=delvis uenig, 4=helt uenig, 8=vet ikke/uaktuelt)

	1	2	3	4	8
a. støtten fra kommunen/bydelen er svært viktig for aktiviteten i foreningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. kommunen/bydelen opptrer på en for styrende måte overfor foreningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. kommunen/bydelen viser stor vilje til å trekke med foreningen i samarbeids-/partnerskapsprosjekter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. foreningen har ikke ressurser nok til å være politisk aktiv	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. forholdet mellom foreningslivet og kommunen er konfliktfylt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D. Aktuelle forbedringsområder

17. Ønsker du og din forening ...

(1=ja, 2=nei, 8=vet ikke/uaktuelt)

	1	2	8
a. utvidet samarbeid med kommunen/bydelen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. flere initiativ fra kommunens/bydelens side til samarbeid med foreningen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. å delta i (flere) samarbeids-/partnerskapsprosjekter sammen med kommunen/bydelen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. mer informasjon om kommunens/bydelens arbeid i forhold til lokale foreninger og lag?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. mindre involvering i foreningens virksomhet fra kommunens/bydelens side?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. å stille opp med ressurser/dugnadsinnsats ved samarbeid med kommunen/bydelen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g. at det knyttes tettere bånd mellom kommunale myndigheter, foreningslivet og næringslivet i kommunen/bydelen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

18. På hvilken måte er det ønskelig for din forening å delta i et samarbeid med kommunen/bydelen?

(1=svært aktuelt, 2=noe aktuelt, 3=lite aktuelt, 4=uaktuelt, 8=vet ikke)

	1	2	3	4	8
a. Delta i planprosesser (kultur-/idrettsplan / kommuneplan)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Delta i etablering / deltakelse i frivillighetsforum eller liknende organ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Delta i råd, utvalg, komiteer oppnevnt av kommunen/bydelen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Delta i nettverksbygging mellom foreningslivet, næringslivet og kommunen/bydelen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Bidra i forbindelse med kulturelle arrangementer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. Bidra med informasjon i skole/undervisningssammenheng	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Mange takk for hjelpen