

Leif E. Moland

Flink med folk i norske kommuner

**Evaluering av et landsomfattende
utviklingsprogram 2003–2006**



Leif E. Moland

Flink med folk i norske kommuner
Evaluering av et landsomfattende utviklingsprogram
2003–2006

© Fafo 2007

ISBN 82-7422-582-1

ISSN 0801-6143

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: www.kursiv.no

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
Kapittel 1 Innledning	23
Flink med folk	23
Evalueringen	25
Bakgrunn, perspektiv og problemstillinger	26
Perspektiv på utvikling	32
Kapittel 2 Metode og gjennomføring	41
Evaluering i dialog	41
Datakilder og metoder	45
Kapittel 3 Aktivitet	53
Deltakelse	53
Mange deltakere	61
Oppsummering	63
Kapittel 4 Fmf-tema	65
Innledende om de fire fokusområdene	65
Hva har kommunene jobbet med?	70
Oppsummering	82
Kapittel 5 Prosjekthåndtering	85
Hensikt og målformuleringer	85
Prosesshåndteringen	93
Hvor sitter prosesskompetansen?	95
Samarbeid med konsulentmiljøer	98
Ressurser	101
Egenevaluering og videreføring	103
Avslutning	107

Kapittel 6 Hvor vellykket?	111
Flink med folk målt i forhold til andre prosjekter	111
Hvem er mest fornøyd med Fmf – og hvorfor?	112
Kapittel 7 Den sentrale prosjektledelsen	121
Hvordan har samarbeidet mellom KS og Sh-direktoratet forløpt?	121
Sentralt topartssamarbeid	125
Hvordan har KS løst sin oppgave som sekretariat for Flink med folk? ...	125
Om rapporteringene fra kommunene (og KS)	128
Litteratur	133
Tabellvedlegg	136
Vedlegg 2 Mal for rapportering til KS	146
Vedlegg 3 Rapport fra Nord kommune	148

Forord

Norske kommuner har i en årrekke gjennomlevd store forandringer. Nye styrings-systemer og organisasjonsmodeller er prøvd ut, nye brukergrupper er kommet til, og med dem også nye fagområder. For å drive effektivt og samtidig yte kvalitativt gode tjenester, er behovet for kvalifisert arbeidskraft økt betydelig. Yrkesfaglig kompetanse hos de ansatte og toppledelsens evne til å foreta gode, overordnede disposisjoner er ikke tilstrekkelig. Når dette er på plass, ligger det fortsatt et betydelig forbedringspotensial i økt samhandling mellom ledere og ansatte i tjenesteproduksjonen, ledere imellom, ansatte imellom og mellom brukere og tjenesteytere.

I programmet Flink med folk har Sosial- og helsedirektoratet i samarbeid med KS lagt til rette for leder- og medarbeiderutvikling som virkemiddel for å utvikle bedre tjenester til brukere av helse- og sosialtjenester. Hovedtyngden av lokale prosjekter kan plasseres under overskriften «Tilretteleggende ledelse og myndiggjorte medarbeidere».

Dette er i all hovedsak en svært positiv evaluering. Blant de mange evalueringer jeg har vært med på, er dette utvilsomt den med færrest kritiske bemerkninger. De om lag 250 kommunene som har deltatt, er svært fornøyd med tiltaket. I rapporten beskrives de områdene som har hatt størst suksess og begrunnelser for at usedvanlig mange har lykkes med sine utviklingsprosjekter (denne gangen).

Evalueringen har pågått over flere år, og den har involvert en rekke personer i Sosial- og helsedirektoratet, KS sentralt og i regionene. En spesiell takk for godt samarbeid må rettes til Liv Kaatorp, som var prosjektleder i KS i annen halvdel av programperioden. Takk også til Tommy Grav i Sosial- og helsedirektoratet, og til alle ledere og ansatte i norske kommuner som har bidratt i samtaler, møter, konferanser og intervjuer. En særlig takk til ansatte og ledere i Øvre Eiker, Nedre Eiker og Trondheim kommune. Eivind Falkum og Sol Skinnarland ved Fafo har vært gode diskusjonspartnere underveis.

Fafo, 7. juli 2007

Leif E. Moland

Sammendrag

Flink med folk

«Flink med folk» er et fireårig program med siktemål å bidra til høyere kvalitet på tjenestetilbudet innenfor den kommunale helse- og sosialtjenesten gjennom å styrke lederkompetansen. Programmet er forankret i Stortingsmelding nr. 31 (2001–2002) Avslutning av handlingsplan for eldreomsorgen. Gjennomføringen av programmet har vært basert på en avtale mellom Sosialdepartementet (SOS), Sosial- og helsedirektoratet (Shdir) og KS (tidligere Kommunenes Sentralforbund)¹, der sistnevnte har hatt det utøvende ansvaret. Det vil si at KS har hatt i oppgave å legge til rette for at cirka halvparten av landets kommuner har deltatt aktivt med lokale utviklingsprosjekter med ett eller flere av følgende fire fokusområder:

- a) Kommunikasjon med brukerne/brukerdialog
- b) Myndiggjorte medarbeidere
- c) Tilretteleggende ledelse
- d) Helhetlig og tverrfaglig tenkning

Flink med folk skiller seg fra andre utviklingsprosjekter ved at de ulike delmålene ses i lys av arbeidsleders betydning. Bedre ledelse nevnes som et mål i seg selv, men begrunnelsen for det ligger i at god ledelse øker sannsynligheten for å nå andre delmål på veien mot de virkelige målene for tjenesten, nemlig høyere tjenestekvalitet.

¹ Tidligere var KS en forkortelse for Kommunenes Sentralforbund. I 2004 ble KS organisasjonens offisielle navn. I avtaledokumentene for Flink med folk er det gamle navnet benyttet.

Evalueringen

Evalueringen er todelt: Hoveddelen beskriver og vurderer deltakerkommunenes aktiviteter og resultater opp mot målene for Flink med folk. Dernext følger en beskrivelse og evaluering av det nasjonale prosjektopplegget, der det legges særlig vekt på samarbeidet mellom Shdir og KS sentralt og KS' regionale aktivitet.

Foruten å beskrive en rekke tiltak, prosesser og støttefunksjoner samt små og store suksess- og nederlagsfaktorer går vi igjennom følgende fem grupper av spørsmål:

1. Har Flink med folk nådd sentrale og lokale mål for omfang: Er målgrupper, måltall for omfang og målet om å være et lavterskeltilbud nådd?
2. Er sentrale og lokale mål for innhold nådd: Har kommunene jobbet med de fire fokusområdene, og har de oppnådd fremgang med de målområdene som de har satt seg?
3. Har gjennomføringen av tiltakene skjedd etter intensjonene, og er det noen sammenheng mellom prosjektgjennomføring og resultater? Hvilke virkemidler har hatt effekt?
4. Hvilke roller har Shdir og KS hatt, og hvilken betydning har deres rolleutforming hatt på resultatene?
5. Hvilke motiver har aktørene sentralt og lokalt hatt, og hvilke perspektiver på endring har vært benyttet? Flink med folk i lys av bred medvirkning og New Public Management.

Metode

Siden kommunene selv har kunnet velge ganske fritt i hvilke problemstillinger og metoder de ville bruke i sitt Fmf-tiltak, ville en oppdragsgiver- og forskningsbasert ovenfra-og-nedad-tilnærming vanskelig fange opp den store bredden i Fmf-problemstillinger ute i kommunene. For å sikre en evaluering som yter kommunene rettferdighet, har vi trukket KS sentralt og regionalt ganske detaljert inn i den forberedende fasen av evalueringen. Flere kommuner har også fått anledning til å kommentere spørreskjemaet som har vært benyttet.

Denne evalueringen er derfor ikke bare en retrospektiv analyse av hva som er gjort og hvordan det har gått. Den har også fått et visst element av følgeforskning i seg. Utgangspunktet for evalueringen lå tett opp til den klassiske, beslutningsorienterte

evalueringsformen. Myndighetenes intensjoner for Flink med folk var klart beskrevet i grunnlagsdokumenter. Siden de lokale deltakerne var gitt stor frihet til å formulere mål og virkemidler, har vi også trukket veksler på den brukerorienterte evalueringsformen. Med brukerorientert tilnærming mener vi her vektleggingen av brukerdefinerte målsettinger som grunnlag for evalueringen.

For å ivareta siktemålet om å kombinere en beslutningsorientert og en brukerorientert evaluering ble det gjennomført en underveisevaluering i 2005. Den ga informasjon om de ulike Flink med folk-tiltakene og grunnlag for eventuelle korrigeringer av programmet underveis. Underveisevalueringen hadde samtidig funksjon som et forprosjekt for sluttevalueringen. Bruken av ulike kilder og metoder kan sammenfattes i sju punkter:

1. Kvantitativ spørreundersøkelse med svar fra 283 ledere fra 102 Fmf-kommuner
2. Kvantitativ spørreundersøkelse med svar fra 99 ansatte fra 18 Fmf-kommuner
3. Kvalitative intervjuer og samtaler med 25 ledere, 6 prosjektledere, 24 ansatte og til-litsvalgte og 10 brukere/pårørende, foruten deltakelse i møter og seminarer lokalt
4. Deltakelse på 2 oppstartskonferanser
5. Deltakelse på 7 lokale og regionale erfaringskonferanser
6. Regelmessige samtaler og møter med prosjektledelse og regionkontakter i KS. Samarbeid med KS om utforming av spørreskjema, valg av oppfølgingskommuner
7. Skriftlige dokumenter og presentasjoner fra myndighetene, KS og deltakerkom-muner

Resultater 1: God deltakelse

Har Flink med folk nådd sentrale og lokale mål for omfang: Er målgrupper, måltall for omfang og målet om å være et lavterskeltilbud nådd?

Omfangsmålet nådd i 2005

I samarbeidsavtalen mellom KS og Shdir er det formulert et mål om at cirka halvparten av alle kommuner i løpet av en fireårsperiode skulle ha gjennomført ett eller flere Fmf-tiltak. I februar 2005 kunne imidlertid KS melde at det opprinnelige måltallet var nådd. Da denne evalueringen avsluttet sitt innsamlingsarbeid i slutten av 2006, var fortsatt flere nye Fmf-tiltak i startgropen.

Programmer som er åpne for alle kommuner, er gjerne lagt opp slik at de som melder seg først, også har størst sjanse til å få være med. Det fører gjerne til at de mest utviklingsorienterte kommunene stadig stiller opp, mens andre kommuner er like notorisk fraværende. Det har derfor vært en utfordring for KS sentralt og regionalt å få med også kommuner med mindre utviklingserfaring, slik de har klart i Flink med folk.

Flink med folk mer enn kunnskapspåfyll

Så sent som i juni 2004 var KS ganske vage i spørsmålet om hvordan et Fmf-tiltak burde utformes lokalt. Dette kan indikere at KS gikk svært langt i å leve opp til intensjonen om at kommunene selv skulle bestemme. Men det kan også være uttrykk for at KS selv på dette tidspunktet ikke hadde reflektert tilstrekkelig over de læringsteoretiske betraktningene som lå til grunn for Flink med folk. Høsten 2004 ble svarene imidlertid klarere: Det var ønskelig at Fmf-tiltak inngikk i lokalt, målrettet forbedringsarbeid. Kunnskapspåfyll, for eksempel som konferanser uten at deltakerne parallelt jobbet med lokale utviklingsprosjekter, var med andre ord ikke tilstrekkelig.

Om lag 85 prosent av alle tiltakene i Flink med folk har vært gjennomført som vedvarende lærings- og utviklingsprosjekter. Mindretallet er blitt mindre etter hvert som Flink med folk som program har utviklet seg.

Flere tjenesteenheter per kommune

Flink med folk har hatt som intensjon å nå ut til både helse- og sosialtjenesten. De fleste tiltakene har vært rettet mot pleie- og omsorgstjenestene. Men også andre helse- og sosialtjenester har vært med. Noen kommuner har også hatt med støtteenheter som kjøkken og merkantil. 90 prosent av alle kommunene har trukket inn flere tjenesteenheter i utviklingsarbeidet.

Resultater 2: Godt innhold

Er sentrale og lokale mål for innhold nådd: Har kommunene jobbet med de fire fokusområdene og har de oppnådd fremgang med de målområdene som de har satt seg?

Tilretteleggende ledelse og myndiggjorte medarbeidere

Prosjekter for tilretteleggende ledelse kan med fordel jobbe med myndiggjorte medarbeidere samtidig. Tilretteleggende ledelse vektlegger en viktig side ved ledelse, nemlig lederen som en serviceperson som legger til rette for at (myndiggjorte) ansatte jobber

godt og effektivt. Det stilles krav til den enkelte leders utøvelse av sin rolle, noe som igjen fordrer læring. I alt har om lag 80 prosent av all aktivitet i Flink med folk hatt tilretteleggende ledelse og myndiggjorte medarbeidere som hovedtema. Områder det rapporteres størst fremgang på, er:

- Leder trekker de ansatte med i utformingen av tjenestene
- Forståelse for lederens betydning for tjenestekvaliteten
- Leder er blitt tydeligere som leder
- Leder spør ansatte hvordan det går med oppgaver

Foruten den opplagte forskjellen som ligger i at det ene fokusområdet har lederrollen i sentrum for den gode sak, mens den andre har medarbeiderne, finner vi også at medarbeiderprosjektene i større grad trekker inn brukerorienterte spørsmål.

Lite brukerdialog og tverrfaglighet

Med høyere tjenestekvalitet som hovedmål har brukerdialog og tverrfaglighet en naturlig plass i Flink med folk. I kvantitativ forstand har imidlertid disse fokusområdene fått betydelig mindre primær oppmerksomhet enn det en kunne forventet. Dette gir også prosjektledelsen i KS uttrykk for. I og med at hovedmål 2 om bedre ledelse samtidig er en mellomliggende variabel for å nå målet om bedre tjenestekvalitet, kan en forvente at innsatsen for bedre ledelse og myndiggjorte medarbeidere etter hvert vil gi resultater i form av høyere tjenestekvalitet. Dette har det imidlertid vært vanskelig å tallfeste i denne evalueringen.

Resultater 3: Gode utviklingsprosesser

Har gjennomføringen av tiltakene skjedd etter intensjonene, og er det noen sammenheng mellom prosjektgjennomføring og resultater? Hvilke virkemidler har hatt effekt?

Hensikt og målformuleringer

De overordnede målene for Flink med folk har vært formulert sentralt. Det samme gjelder hovedtemaene (fokusområdene) for de lokale aktivitetene og betingelsene for økonomiske tilskudd og annen støtte. Dette reduserer ikke behovet for lokal prosjektplanlegging og styring. Det er snarere slik at kommunene må være seg pro-

sjektstyringsbehovet ekstra bevisst hvis initiativet kommer utenfra. Kommuner som ikke har hatt dette klart på forhånd, har fått hjelp fra KS og andre kompetansemiljøer. Alt i alt har cirka 85 prosent av kommunene tilnærmevis klare formuleringer på hensikt og mål for Fmf-arbeidet.

Omtrent halvparten av kommunene har også definert effektmål. Med tanke på at svært mange utviklingstiltak i norske kommuner (tidligere) ofte har nøydt seg med å ha intensjonsmål eller at man har satt i gang på enda tynnere grunnlag, tolker vi anslaget om at halvparten har definert effektmål, som uttrykk for at den kommunale endringskompetansen er i god utvikling.

Forankring og partssamarbeid

Et trekk ved mange mislykkede utviklingsprosjekter har vært at tiltakene ikke har hatt reell forankring ut over avdelingen som skulle jobbe med den. Det er i seg selv et vanskelig utgangspunkt. Særlig vanskelig blir det hvis lederen har liten erfaring, står overfor en personalgruppe med sterke, uformelle ledere, og heller ikke får tilført nødvendige ressurser og støtte. I Flink med folk er dette en situasjon de aller fleste har unngått. I om lag 90 prosent av tilfellene har en representant fra kommunens øvre ledersjikt deltatt. Rådmannsnivået har i tillegg vært med i halvparten av prosjektene. Dette viser at de fleste prosjektene er godt forankret i linjen på nivået eller nivåene over avdelingsleder. Det øker sannsynligheten for at prosjektarbeidet får tilstrekkelig støtte og interesse ovenfra. Tillitsvalgte har vært med fra startfasen i noe under halvparten av tilfellene. Partssamarbeidet har med andre ord ikke vært omfattende.

Lokalt eierskap fremfor konseptdrevet utviklingsarbeid

Behovet for omstilling presenteres ofte sammen med et valgt konsept som skal løse de utfordringene ledelsen (myndighetene) mener organisasjonen (kommunene) står overfor. Ofte vil det fremstå som uklart hvorvidt konseptet som skal innføres, er løsningen på et problem eller om «problemet» er definert i etterkant for å begrunne valget av konsept. Mange av konseptene har preg av å være moteløsninger som slettes ikke alle i organisasjonen oppfatter som relevant og god.

Det valgte konseptet vil ofte være utviklet eksternt og ofte for helt andre forhold enn de som særpreger den organisasjonen som skal implementere den. Konseptet er med andre ord noe som både kommer utenfra og ovenfra. Allerede på dette punktet har ledelsen (myndighetene) innskrenket samarbeidet. De har avstått fra å samarbeide om en felles forståelse av organisasjonens utviklingsbehov og de har avstått fra dialog om hvilke tiltak som kan gi god effekt. Dette er et dårlig utgangspunkt for oppslutning og videre samarbeid. Det valgte konseptet har ingen naturlig intern forankring.

Flink med folk har i utpreget grad vært et program som allerede på planleggingsstadiet var klar over de negative sidene ved å presentere et opplegg som ikke la tilstrekkelig vekt på lokal bearbeiding. Det var i første rekke KS som insisterte på at Fmf-arbeidet måtte være nedefra-og-opp-styrt. Selv om dette skapte en viss usikkerhet knyttet til måloppnåelsen, har dette utvilsomt vært en god beslutning.

Forankring i andre prosjekter

Når vi har fulgt tidligere prosjekter i kommunene med statlig tilskudd, har det gjerne vært et poeng fra myndighetenes side at midlene skulle gå til et originalt prosjekt. Poenget har vært at kommunene ikke skulle bruke «øremerkede» midler til å skjote på andre aktiviteter som allerede var i gang. Under oppstarten, gjerne knyttet til et kommuneovergripende nettverkssamarbeid, skulle kommunene definere helt nye prosjekter. Hvis de lirket inn prosjekter de allerede var i gang med, var det nærmest litt juks.

I Flink med folk har denne holdningen fra de sentrale aktørene vært fraværende. Det har snarere vært sett på som positivt hvis Flink med folk-midler kunne styrke virksomhet som allerede var planlagt eller igangsatt for den gode sak. Dette har ført til at Flink med folk-ressurser har vært kjørt sammen med andre midler og slik bidratt til at kommunene har kunnet gjennomføre temmelig store løft, slik som for eksempel Trondheim kommunes Styrk-program og Gjøvik-regionens «Helsebringende arbeidsplasser». Her har nettopp samspillet mellom flere finansieringskilder og program med ulike begrunnelser, men ikke mer forskjellige enn at de utviklet omforente mål, blitt slått sammen.

Lokale evalueringer

I grunnlagsdokumentene for Flink med folk legges det stor vekt på evalueringer. På lokalt nivå har cirka 85 prosent av kommunene gjennomført en eller annen form for evaluering. 60 prosent har gjennomført interne erfaringssamlinger for den lokale prosjektledelsen og eventuelle styringsgrupper. Omtrent 20 prosent av kommunene har hatt erfaringssamlinger der også deltakere i prosjektene har vært med. I noen grad er også politikere trukket inn. Bare noen få kommuner har trukket inn brukere, pårørende og brukerrådsrepresentanter.

Vellykket sammenliknet med andre prosjekter

Deltakerne i Flink med folk gir svært gode tilbakemeldinger når de skal sammenlikne dette og andre prosjekter. På topp finner vi hjelp til finansiering, ansattes engasjement i prosjektarbeidet og lokalt «eierskap» til prosjektet. Veiledning underveis kommer litt lenger ned, men også det oppgis å være litt bedre enn vanlig. Dette indikerer at

KS har lyktes godt med sitt nedenfra-og-opp-perspektiv og øvrige metodevalg, og at virkemidlene formulert av Shdir har fungert godt.

Grad av vellykkethet etter deltakerinvolvering

Et prosjekt som klarer å involvere deltakerne, og helst så tidlig som mulig, legger grobunn for «eierskap», interesse og ansvar for gjennomføringen hos deltakerne. Involverte og ansvarliggjorte deltakere har klarere oppfatninger om prosjektet enn andre. I Flink med folk har disse i særlig grad uttrykt at de har hatt stort utbytte av prosjektet. Dette leder rimeligvis også til at disse har vurdert Flink med folk som et svært vellykket prosjekt.

Viktig læring for førstegangsdelaktare

Tre fjerdedeler av både ledere og ansatte oppgir at Flink med folk er første gang de har vært trukket inn i et utviklingsprosjekt. Programmet har med andre ord bidratt til at mange ledere og ansatte for første gang trekkes inn i denne type utviklingsarbeid. Dermed har ett av læringsmålene for Flink med folk lyktes svært godt.

«Dette har vært de to mest inspirerende år jeg hittil har hatt i min jobb som soneleder. Jeg har blitt tryggere i rollen og har sett den gode utviklingen mine kolleger og ansatte også har hatt. Det å arbeide med å «hente ut» potensialet i seg selv som leder og de du er leder for, er utrolig tilfredsstillende.»

«Jeg står bedre rustet som leder og har lært å takle medarbeiderne på en annen måte for å frem det beste i dem. Dette er igjen med på å øke kvaliteten på tjenesten.»

«Jeg har blitt mer oppmerksom på hvordan jeg kommuniserer. Nå stiller jeg oftere spørsmål og gir mindre svar. Jeg har også blitt mer direkte og mindre generell.»

Partsforankring er en styrke

Den lokale forankringen fremstår som en av de viktigste suksessfaktorene i arbeidet med Flink med folk. Der både leder og tillitsvalgt har vært med i planleggingsarbeidet, oppgir samtlige informanter at prosjektet har vært svært eller ganske vellykket. Selv om mange kommuner har oppnådd gode resultater uten at både toppledelsen og tillitsvalgte var på plass så tidlig i prosessen, viser resultatene at de kunne ha oppnådd enda bedre resultater dersom denne partsforankringen hadde vært med helt fra planleggingsstadiet.

Grad av vellykkethet etter brukerinvolvering

Tiltak der brukere og/eller pårørende har vært med, vurderes som særlig vellykkete. Dette er prosjekter der en har gjennomført konkrete tiltak for og sammen med brukere og/eller pårørende. I noen tilfelle er disse også trukket inn i kommunens egen prosjektevaluering. Det har imidlertid ikke vært så mange av denne type prosjekter.

Grad av vellykkethet etter breddeinvolvering

Et flertall av kommunene har trukket med fem eller flere tjenestesteder i arbeidet med Flink med folk. Det krever rimeligvis mer planlegging og større satsing å involvere flere tjenestesteder enn bare ett. Dermed er det også større grunn til å forvente gode resultater. Men involveringen av flere tjenestesteder, gjerne med ulike oppgaver, har i seg selv vært berikende.

Grad av vellykkethet etter type tiltak

Kommuner med Fmf-tiltak som har vært del av et utviklingsprosjekt, har oppnådd betydelig bedre resultater enn kommuner der tiltaket først og fremst har bestått av en eller flere samlinger der deltakerne har fått kunnskapspåfyll, men uten at samlingene har vært del av en vedvarende prosess. Dette viser også hvor viktig det har vært at KS regionalt har hatt veiledere som har bistått med oppstartskonferanser som startskudd for videre arbeid lokalt.

Grad av vellykkethet etter kontinuitet

Kommuner som har satt Fmf-arbeidet inn i en langsiktig plan og som vil videreføre erfaringene fra Fmf, har dobbelt så høy score på vellykkethet som kommuner der Fmf er et adhociltak. Dette er egentlig ganske selvfølgelig. Når vi likevel gjør dette til et poeng, er det fordi svært mange prosjekter ofte settes i gang uten å være systematisk koblet til andre relevante erfaringer og behov. Dermed fremstår myndighetenes åpning for å trekke Fmf-tiltak inn i etablerte sammenhenger som et av programmets viktige suksessfaktorer.

Helt, ikke stykkevis og delt

Det har ikke vært så viktig hvilke tiltak som er benyttet eller hvilke kontekster tiltakene har inngått i. Det viktige er at tiltaket er gjennomført i en kontekst og med styrke, og ikke med halvhjertethet.

Lokale ringvirkninger

Spørsmålet om videreføring er antakelig det organisasjonsmessige spørsmålet som i størst grad kan indikere om et tiltak har vært en suksess. Omtrent 40 prosent av kommunene har planlagt videreføring, men hadde da vi spurte, ikke kommet så langt at de hadde iverksatt dette. 20 prosent har ingen planer. 40 prosent oppgir at de har iverksatt oppfølgingstiltak. Dette er i seg selv et høyt tall. Tatt i betraktning av at

undersøkelsen er gjennomført på et tidspunkt hvor mange av deltakerne fortsatt hadde litt igjen før de var ferdige, må det karakteriseres som en suksess at så mye som 80 prosent oppgir at de enten har iverksatt eller har planer om å iverksette videreføring av Fmf-prosjektene sine.

Satsing på kompetansestøtte har vært viktig

Arbeidsmetoden med å trekke inn kompetansemiljøer har vært god. For en del kommuner har ekstern kompetansestøtte vært helt avgjørende for gjennomføringsevnen. Det er også god grunn til å fastslå at for mange kommuners vedkommende har kompetansemiljøene overført kunnskap til kommunene slik at behovet for hjelp ved neste korsvei vil være betydelig mindre. For andre kommuner er behovet for mer utviklingskompetanse fortsatt til stede.

Stort vedlikeholdsbehov

Samtlige deltakere i Flink med folk har behov for oppfølging. Noen prosjekter er gjennomført slik at det kan være grunn til å tro at kommunene selv klarer å støtte opp under det de har satt i gang. For disse blir det viktig å opprettholde en praksis de har begynt å praktisere. Andre kommuner har kommet mye kortere. De har et påtrengende behov for vedlikehold og videre støtte.

Tilstrekkelig økonomitilskudd

Deltakerne er tilfredse med prinsippene for deltakelse og måten de økonomiske tilskuddene har vært innrettet på. Selv om en del skulle ønske seg flere ressurser underveis og til fremtidige prosjekter, er hovedinntrykket at kommunene har klart seg godt og oppnådd mye med de ressursene de har fått. Mange kommuner har lagt til betydelige summer selv. Dette tolker vi som et håndfast uttrykk for at Flink med folk har et stort potensial, som har fungert svært tilfredsstillende i de fleste kommunene.

Resultater 4: Sentralt samarbeid og regionale baser

Hvilke roller har Shdir og KS hatt og hvilken betydning har deres rolleutforming hatt på resultatene?

Uvanlig nært samarbeid mellom Shdir og KS

Relasjonen mellom Sosial- og helsedirektoratet og KS kan beskrives som en nær samarbeidsrelasjon. I Flink med folk-terminologi kan vi si at direktoratet har utøvet tilretteleggende ledelse, og ikke bare en utvendig bestillerfunksjon, mens KS har vært

den myndiggjorte medarbeider, og ikke bare en ekstern utfører. Det er spesielt tre forhold som bør trekkes frem:

For det første har hovedaktørene samarbeidet om selve programgrunnlaget, om målformuleringer, rolleutførelser, virkemidler og økonomi. Programmet kommer altså ikke som et politisk dekket fra oven, selv om de overordnede målene og verdigrunnlaget er å gjenfinne i stortingsdokumenter. Samtidig vil både verdigrunnlaget og tanker om gode virkemidler være beskrevet i ulike KS-dokumenter, blant annet i arbeidsgiverpolitikken.

For det andre har KS hatt fullt utføreransvar og nødvendig frihet.

For det tredje har Sosial- og helsedirektoratet inntatt en uvanlig rolle og bestillerfunksjon. I sin håndtering av Flink med folk har direktoratet vist en prosessinteresse og hatt en prosessforståelse vi ikke har sett før, og som prinsipielt balanserer hårfint på grensen av hvor mye myndighetene bør engasjere seg. Shdir var særlig i oppstarten en aktiv bestiller som har stilt spørsmål underveis; ikke så mye om tallfesting av resultatmål til enhver tid, men snarere om KS oppfatter at veien de har lagt ut på, vil lede til målet.

Utidig innblanding?

Utformingen av denne regionale veileder- og koordinatorrollen er gjort av Shdir og KS i fellesskap. Dette har vært et viktig grep, og det er et grep som skiller Flink med folk-programmet fra de fleste andre program med statlig initiativ vi kjenner.

Siden Flink med folk så til de grader har vært lokalt forankret, har operasjonaliseringsarbeidet vært vanskelig og tidkrevende. I den tette kontakten mellom partene har direktoratets interesse for selve prosjektprosessen dels virket stimulerende for KS og dels som grensende til overdreven detaljstyring. I forberedelsesfasen var det blant annet usikkerhet om KS ville klare å gjennomføre et helhetlig program. Selv om KS etter hvert fikk et godt grep på både hensikt og virkemiddelbruk, mener vi Shdir hadde god grunn til å stille enkelte kritiske spørsmål til KS i oppstartsfasen. Det er også interessant å se at direktoratets engasjement for prosessen faller sammen med tilbakemeldinger fra de lokale deltakerne om stor grad av frihet.

KS regionalt: Viktig samlings- og spredningseffekt

For å legge til rette for kommunenes arbeid har KS hatt fem regionale prosjektveiledere.² For kommunene er det disse regionale prosjektveilederne som har representert Flink med folk. De regionale prosjektveilederne er først selgere av Flink med folk, dernest tilretteleggere for lokal igangsetting og til slutt etterspørere av praksis i kommunene.

²De regionale prosjektveilederne er tidvis benevnt som sentrale prosjektledere. Dette er gjort av personvern hensyn.

De har bare unntaksvis vært involvert som prosessveiledere i konkrete prosjekter på kommunenivå. De har derimot hatt god kjennskap til samtlige tiltak i sin region. De har derfor kunnet spre gode erfaringer med bestemte opplegg eller veiledere fra enkelte kommuner videre til andre. Denne positive spredningseffekten ville neppe vært så sterk hvis en ikke hadde hatt disse regionale veilederstillingene og engasjerte personer som har fylt dem.

De regionale veilederne har også hatt en avgjørende betydning for at de mange og ulike tiltakene har tatt opp i seg noen av Fmf-verdiene. Siden disse har vært ansatt i KS, fremstår også Flink med folk mer som et KS-tiltak enn som et Shdir-tiltak.

Regionale veiledere reduserer frafall

Det er rimelig å tilskrive veilederne stor betydning for den suksessen Flink med folk har blitt. Uten deres innsats ville langt flere kommuner ha falt fra før de kom i gang. Dermed har Flink med folk klart å redusere den såkalte Matteus-effekten: at de som har mye fra før, får mer, mens de som har lite, sakker etter.

Flink med folk i lys av bred medvirkning og New Public Management

Hvilke motiver har aktørene sentralt og lokalt hatt, og hvilke perspektiver på endring har vært benyttet? Flink med folk i lys av bred medvirkning og New Public Management.

Nytttemotivert medvirkning i omstillingsprosesser

Medvirkning som samarbeid mellom ledelse og ansatte kan begrunnes ut fra tre ulike perspektiver. Disse er henholdsvis det deltakerdemokratiske, det rettighetsbaserte og det nyttemotiverte. I Flink med folk møter vi først og fremst det siste.

Det nyttemotiverte perspektivet står sentralt i «Human Resource-tradisjonen» og legger vekt på at medvirkning er produktivitets- og effektivitetsfremmende. Det forutsettes at arbeidstaker og arbeidsgiver har sammenfallende interesser. Medvirkning blir betraktet som et strategisk ledelsesverktøy. (I løpet av 1980- og 1990-tallet fremsto koblingen mellom medvirkning og nytte med ny kraft, noe som blant annet må ses i lys av at globaliserte ideer om ledelse og organisering i denne perioden traff både privat og statlig/kommunal sektor med stor tyngde.) Det nyttemotiverte medvirkningsperspektiv er for eksempel en sentral komponent i New Public Management.

Elementer i New Public Management

Mer eller mindre parallelt med endrede krav til kvalitet og effektivitet har vi hatt betydelige forvaltningsreformer. I tråd med New Public Management (NPM) har en søkt å overføre driftsprinsipper fra det private næringslivet til offentlig virksomhet. I vår analyse har vi først og fremst anvendt følgende elementer fra NPM:

- «La ledere lede»: vektlegging av profesjonell og management-orientert ledelse med bruk av ledelsesteknikker hentet fra privat sektor. Herunder vekt på effektiv ressursutnyttelse gjennom mål- og resultatstyring
- Økt delegering av beslutningsmyndighet med vekt på fleksibilitet og myndiggjøring
- Brukerne i sentrum: økt vekt på serviceorientering, brukerstyring og tjenestekvalitet

Begrepet «myndiggjorte medarbeidere» har på ganske kort tid vunnet innpass i vokabularet for god ledelses- og personalfilosofi. Det brukes også som honnørord for hva som både skaper trivsel på arbeidsplassen og mer effektiv bruk av personalressursene. Hakk i hæl kommer interessen for «tilretteleggende ledelse».

Det er derfor ikke så overraskende at Flink med folk først og fremst lykkes i det vi oppfatter som programmets fremste operative mål, nemlig å utvikle lederkompetansen hos tjenesteledere i helse- og sosialsektoren. Ved å se de to fokusområdene tilretteleggende (og myndiggjorte) ledere og myndiggjorte medarbeidere som to gjensidig forsterkende sider av samme sak (effektiv drift), har en lykkes i styrke dialogen mellom leder og medarbeider. Gjennom medvirkning, deltakelse og delegering har Flink med folk tatt tak i helt grunnleggende elementer for å kunne utøve ledelse med de krav som stilles i dag. Dermed ser vi at Flink med folk også plasserer seg godt innenfor tenkningen om New Public Management. Dette gjelder primært virksomheten ute i kommunene.

NPM: Skjellsord eller honnørord?

Det finnes en rekke viktige og høyst relevante innvendinger mot New Public Management. NPM leder for eksempel til mindre demokratisk styring, økt byråkratisering som følge av økte tilsynsbehov og egne bestillerenheter, større barrierer for samarbeid mellom avgrensede og spesialiserte enheter, mindre fleksibel ressursbruk, og at det kan bli vanskeligere å føre en inkluderende arbeidsgiverpolitikk. Dessuten er svake pasienter/brukere ikke rasjonelle kunder på et marked, og det som er godt for «kunden», er ikke nødvendigvis godt for produsentens regnskapstall. Med en slik markedsbasert tenkning (der kunden ikke kan betale det varen/tjenesten koster) ligger det an til en konflikt mellom verdier hvor det ikke er gitt at brukeren forblir i sentrum.

Samtidig har altså Flink med folk-programmet vist at en NPM-inspirert arbeidsgiverpolitikk, ofte med utilsørte motiver om budsjettgevinst, i samarbeid med idealistiske, entusiastiske og målrettede prosjekt drivere har oppnådd resultater langs den «andre verdiaksen»: nemlig økt trivsel for både ledere og ansatte sammen med en kvalitativt bedre tjeneste. Samtidig bidrar Fmf til å understøtte den pågående kompetanseutviklingen i kommunene for å skape økt organisasjonsforståelse.

En av de mest uttalte NPM-kommunene, nemlig Trondheim, har brukt over 15 millioner kroner på sitt Styrk-program for økt kompetanse og tjenestekvalitet i Hjemmetjenesten. Samtidig er eksemplene på tiltak som har hatt størst problemer med å benytte seg av de mulighetene de har fått som Fmf-kommune, hentet blant de mindre og mer tradisjonelt drevne kommunene. Her har ledelsen verken satt av midler eller oppmerksomhet til det lokale utviklingsarbeidet.

Flink med folk, bred medvirkning og NPM sentralt

Hvordan skal man så tolke Sosial- og helsedirektoratets utforming av egen rolle i Flink med folk? For det første kan vi fastslå at direktoratet har et betydelig ansvar for å realisere den politikken som blir utformet i storting og departement. Det er derfor mer rimelig at direktoratet er en aktiv bestiller, enn om departementet hadde vært det. På den annen side har ikke Shdir den samme organisatoriske tilknytningen til sin sektor som for eksempel Tolldirektoratet eller Politidirektoratet har til sine respektive regioner, distrikter og spesialenheter som er direkte underordnet i linje.

Sh-direktoratets nesten omsorgsaktige engasjement for Flink med folk bryter ikke bare med den gamle og distanserte forvaltningstradisjonen. Deres engasjement bryter også tilsynelatende med vanlig praktisering av NPMs credo om klare skiller mellom bestiller og utfører. Det kan også reises tvil om viljen til politisk tilbaketrekning.

Sett i lys av direktoratets ansvar for at deres utfører (KS) skal oppnå konkrete resultater (som skal rapporteres videre til departementet), virker det rasjonelt å ha lagt den passive bestillerrollen til side. Rollen som da trer frem, minner mer om direktøren som interessert spør sine nærmeste ledere om hvordan prosjektarbeidet går og som gjennom dette utfører en viktig veileder- og støttefunksjon. Dette er en funksjon vi har savnet hos mange offentlige toppledere i operative direktorater og på fylkesdirektørnivå. Hadde direktoratet vært overordnet i linje til KS og disse videre til kommunene, ville vi kunnet konstatert at direktoratet på en svært god måte hadde praktisert moderne lederskap. Direktoratet har på sett og vis praktisert de NPM-verdiene som er utformet for virksomheter. Vi hadde imidlertid ikke ventet å finne dem i et rent stabsdirektorat som Shdir.

Dette som her er beskrevet, har vært tydeligst i oppstartsfasen. I annen halvdel av Flink med folk-programmet har direktoratet fortsatt vært en levende engasjert støttespiller for KS. Det vi har betegnet som veilederaspektet i rolleutøvelsen, er derimot falt ut. Dette tolker vi helt pragmatisk som et uttrykk for at KS i annen halvdel har hatt et godt grep om egen rolle og på aktivitetene som har foregått lokalt.

Kapittel 1 Innledning

Flink med folk

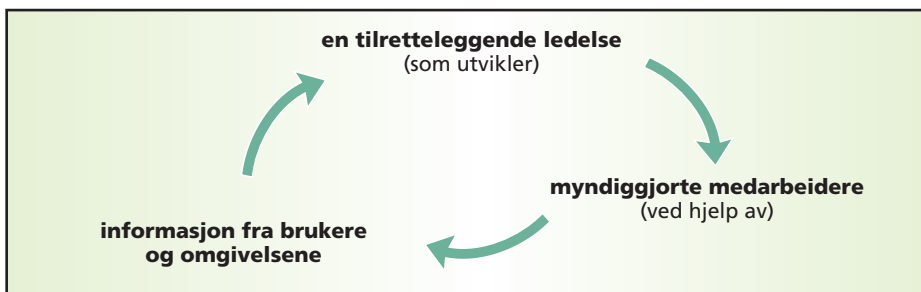
«Flink med folk» er et fireårig program med siktemål å bidra til høyere kvalitet på tjenestetilbud innenfor den kommunale helse- og sosialtjenesten gjennom å styrke lederkompetansen. Programmet er forankret i Stortingsmelding nr. 31 (2001–2002) Avslutning av handlingsplan for eldreomsorgen. Gjennomføringen av programmet har vært basert på en avtale mellom Sosialdepartementet (SOS), Sosial- og helsedirektoratet (Shdir) og KS (tidligere Kommunenes Sentralforbund)¹, der sistnevnte har hatt det utøvende ansvaret. Det vil si at KS har hatt i oppgave å legge til rette for at cirka halvparten av landets kommuner skal delta aktivt med lokale utviklingsprosjekter med ett eller flere av følgende fire fokusområder:

- a) Kommunikasjon med brukerne/brukerdialog
- b) Myndiggjorte medarbeidere
- c) Tilretteleggende ledelse
- d) Helhetlig og tverrfaglig tenkning

Satsingen bygger på en verdibasert oppfatning av kommunen som organisasjon, der hovedelementene består av en tilretteleggende ledelse, myndiggjøring av medarbeidere og dialog med brukere. Dette er tre tett sammenvevde nøkkelfaktorer i utviklingen av prosesser og verktøy for å få til videre utvikling av de kommunale helse- og sosialtjenester.

¹ Tidligere var KS en forkortelse for Kommunenes Sentralforbund. I 2004 ble KS organisasjonens offisielle navn. I avtaledokumentene for Flink med folk er det gamle navnet benyttet.

Samvirke mellom ledelse, medarbeidere og brukere.



Kilde: Sosial- og helsedepartementet og KS, 2002a

«En tilretteleggende ledelse

- er tydelig i sin verdiforankring og sine utfordringer
- stiller tydelige og konkrete krav overfor ansatte med muligheter for tilbakemeldinger
- skaper trygghet ved å formulere og praktisere støtte til utøverne av arbeidet
- skaper rom for lærende prosesser blant de ansatte

Myndiggjorte medarbeidere

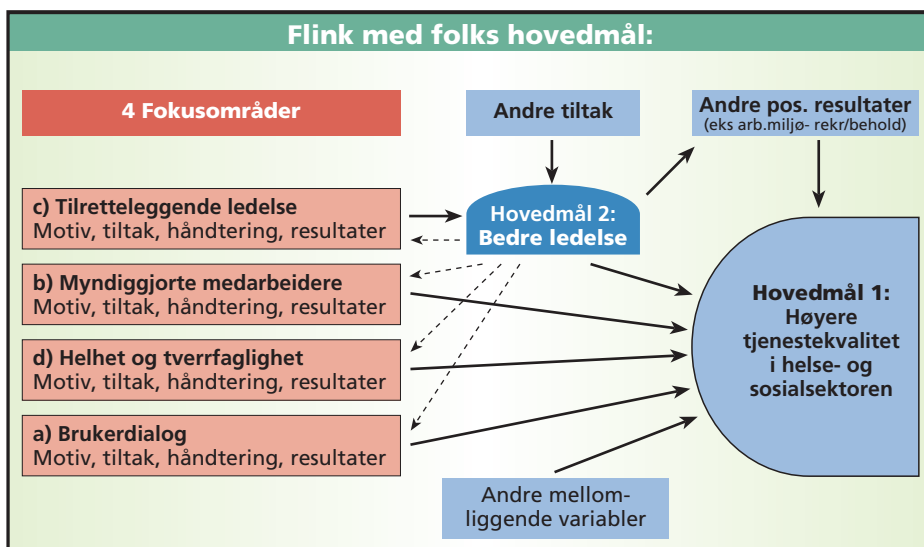
- får mulighet til «å se, å tenke, å handle» og derigjennom får brukt alle sine ressurser
- får mulighet til å benytte egen kompetanse og utvikle egne læringsbehov
- har reell innflytelse i utviklingen av egen tjenesteyting

Informasjon fra brukere og omgivelser

- gjennom *systematisk* kommunikasjon som skal bidra til 1) å sikre at brukernes behov og prioriteringer kanaliseres *inn* til kommunene og 2) å gi brukerne realistiske forventninger til standard og kvalitet på tjenestene
- 1) og 2) er sentrale elementer i en god brukerdialog» (Sosialdepartementet og KS, 2002a).

Flink med folk skiller seg fra andre utviklingsprosjekter ved at de ulike delmålene ses i lys av arbeidsleders betydning. Bedre ledelse nevnes som et mål i seg selv, men begrun-

Figur 1.1 Forholdet mellom delmål og hovedmål sett i lys av de fire fokusområdene.



nelsen for dette ligger i at god ledelse øker sannsynligheten for å nå andre delmål på veien mot de virkelige målene for tjenesten, nemlig høyere tjenestekvalitet der brukers kvalitetsforståelse inngår i kvalitetsdefinisjonen.

Evalueringen

Shdir har bedt om en evaluering av deltakerkommunenes oppnådde resultater med henblikk på hovedmålsettingen om økt tjenestekvalitet og økt lederkompetanse og av arbeidet med de fire fokusområdene. Dernest ønskes en evaluering av det nasjonale prosjektopplegget.

Den første delen av evalueringen rettes inn mot hvilke resultater deltakerkommunene kan vise til med henblikk på å ha oppnådd «bedre ledelse» og «høyere tjenestekvalitet». De fire fokusområdene presenteres av Shdir både som selvstendige mål og som delmål/virkemidler på vei mot hovedmålsettingen(e). Man kan også snu på det og se på de fire fokusområdene som noen (blant flere) uttrykk for at hovedmålsettingen er nådd. Uansett hvilken tilnærming en gjør, vil de fire fokusområdene kun utgjøre en liten del av faktorer som kan bidra til å nå hovedmålet. De vil derfor ikke kunne utgjøre noen uttømmende definisjon av de to hovedbegrepene «bedre ledelse» og «høyere tjenestekvalitet».

Hvilke temaer som er tatt opp (kapittel 4) og hvilke resultater som er oppnådd innenfor disse (kapittel 6), vil bli beskrevet. Videre vil vi beskrive oppslutningen om programmet (kapittel 4) og hvilke opplegg som har vært tatt i bruk (kapittel 3, 4 og 5).

Måten prosjektene er gjennomført på, vil kunne være viktigere for resultatene enn hvilke tiltak som er satt i verk. Vi legger derfor stor vekt på å beskrive de lokale prosessene (kapittel 4 og 5), for deretter å vurdere disse opp mot grad av vellykkethet (kapittel 6).

Bruken og nytten av å bruke ulike kompetansemiljøer tas opp i kapittel 5. Samarbeidet mellom disse miljøene og KS er tema i kapittel 7. Der vil vi også beskrive og evaluere den sentrale og regionale prosjektstyringen og samarbeidet mellom Sosial- og helsedirektoratet og KS.

Økonomi

Samarbeidsavtalen mellom SOS, Shdir og KS ble undertegnet september 2002 (Sosial- og helsedirektoratet og KS 2002b). I februar 2003 ble samtlige kommuner informert om Flink med folk-programmet. Deretter har det vært gjennomført oppstartskonferanser og lokale prosjekter. Det ble satt av åtte millioner kroner årlig over fire år fra Sosialdepartementet til å delfinansiere denne satsingen. På grunn av lav aktivitet i oppstartfasen ble de årlige tilskuddene fordelt noe annerledes. I 2006 ble det gitt en tilleggsbevilgning på ca 4 millioner kroner slik at totalbeløpet kom opp i ca 36 millioner kroner. I tillegg kommer kommunenes og KS' egeninnsats.

Bakgrunn, perspektiv og problemstillinger

Krav til økt kvalitet og effektivitet i kommunesektoren

Det har lenge vært stilt krav til effektivisering og økt kvalitet i offentlige tjenester. Kravene har med ulike perspektiv kommet fra bruker- og interesseorganisasjoner, arbeidslivets organisasjoner, presse og myndigheter. Mange tiltak har vært gjort i form av tjenestereformer der kommunene har fått mer ansvar og nye oppgaver (for eksempel primærhelsetjenestene i 1984, somatiske sykehjem i 1988 og HVPU i 1991–1995).

Utdanningsreformer, profesjonsrettigheter og kvalitetsforståelse

Utdanningsreformer og profesjonsrettigheter har hele tiden stått sentralt.² Personalets utdanningsnivå (sammen med visse materielle forhold) er en enkel kvalitetsindikator i helse- og sosialsektoren. Den er fortsatt grunnleggende i planleggingen for å imøtekomme morgendagens tjenestebehov.³ Norsk Sykepleierforbunds kompetanse- og kvalitetsrefererende argumenter for å omgjøre hjelpepleierstillinger til sykepleierstillinger ved sykehusene på 1980-tallet er et ganske annet eksempel på hvordan koblingen mellom formalkompetanse og kvalitet kan brukes.

De senere årene har realkompetanse, ressursprioriteringer og brukers medbestemmelse blitt en viktigere del av kvalitetsforståelsen. Både i regjeringens kvalitetsmelding og i moderniseringsdebatten blir brukers frihet til å velge tjenestested og påvirke tjenesteinnholdet beskrevet som et kvalitetsgode i seg selv.

Økt velstand, økte kvalitetskrav og press for private supplementsløsninger

Det generelt økende økonomiske velstandsnivået har gjort at folk «blir bedre vant» på en rekke områder og etter hvert forventer tilsvarende standard på offentlige som på private tjenester. De offentlige tjenester er med andre ord «offer» for økte forventninger i befolkningen. Hvorvidt forventningene er for høye, er vanskelig å si, men høye forventninger er én av garantiene for at tjenestene til enhver tid er så gode som mulig.

Mangler ved det offentlige tilbudet, for eksempel i form av helse- og barnehagekøer, bidrar til en mer positiv holdning til private løsninger. En stadig større del av befolkningen er i en økonomisk situasjon som gjør dem i stand til å betale i det minste deler av velferdstjenestene selv.

Tverrfaglighet med bruker i sentrum

«Sammenhengende tjenestekjede» har lenge vært et velkjent, om enn «luftig» slagord i kommunesektoren. Bedre koordinering av tjenester til brukere med sammensatte tjenestebehov er på vei. Men det tverrfaglige samarbeidet der yrkesutøvere med ulik faglig bakgrunn kommuniserer faglig om og med bruker, er fortsatt kommet svært kort (Moland 1999, Moland og Holmli 2002). Dette arbeidet bør kunne få et løft etter hvert som tjenestesteder i helse- og sosialtjenestenes første- og annenlinje følger opp påleggene i pasientrettighetsloven og Forskrift om individuelle planer fra 2001.⁴ Samtidig foregår det en oppsplitting av tjenestekjedene, dels ved at kommunene organiserer flere

² En utilsiktet effekt av Reform 94 ser ut til å være at rekrutteringen til hjelpepleierutdanningen er blitt vanskeligere. (Håkon Høst 2002, Moland 2002)

³ Godt vist i Shdirs Handlingsplaner for helse- og sosialpersonell.

⁴ Ifølge kommunehelsetjenesteloven 6.2, spesialisthelsetjenesteloven 2.5 og lov om psykisk helsevern 4.1.

tjenester som selvstendige resultatenheter, og dels ved at flere private aktører trekkes inn. Dette hever på den ene siden terskelen for samarbeid. På den andre siden stiller dette økte krav til formalisering av samarbeidet, noe som kan være positivt.

Forvaltningsreformer og New Public Management

Mer eller mindre parallelt med endrede krav til kvalitet og effektivitet har vi hatt betydelige forvaltningsreformer (kommuneloven av 1954 skiftes ut i 1992 og får tillegg i 2000). På 1980-tallet iverksatte Willoch-regjeringen en liberalisering som senere ble viktige økonomiske og politiske forutsetninger for reformer basert på prinsipper i den såkalte New Public Management-tenkningen. I tråd med New Public Management (NPM) har en søkt å overføre driftsprinsipper fra det private næringslivet til offentlig virksomhet. Dette har blant annet åpnet for økt handlingsrom til den enkelte kommune (og rådmann). I prinsippet kan kommunene i dag for eksempel sette bort de fleste av de oppgavene de har ansvaret for. Utsetting av oppgaver til underleverandører har lenge vært praktisert i teknisk sektor, etter hvert har dette blitt noe vanligere i de andre sektorene også. Dermed har det vært mulig å tilby private supplementsordninger.

De to neste sidene av beskrivelsen av NPM er hentet fra Trygstad m.fl. 2006:89–91. NPM kan best beskrives som en sekkebetegnelse som angir prinsipper for god organisering og ledelse, og der forskjellene mellom privat og offentlig sektor skal viskes ut. Økt autonomi og valgmuligheter for offentlige virksomheter skal sikre mest mulig effektiv drift. Det er Christopher Hood (1991) som gjerne får æren av å ha introdusert betegnelsen New Public Management. Hood betrakter NPM som universalistisk og apolitisk, noe som har blitt møtt med tung kritikk, men som like fullt har bidratt til å gi NPM stor gjennomslagskraft. I stikkordsform handler NPM om:

- Å skille mellom politikk og forvaltning: oppsplitting av homogene forvaltningsorganisasjoner gjennom horisontal og vertikal differensiering eller spesialisering, herunder fristilling og endring i tilknytningsformer
- Å «La ledere lede»: vektlegging av profesjonell og management-orientert ledelse med bruk av ledelsesteknikker hentet fra privat sektor
- Avhierarkisering: økt delegering av beslutningsmyndighet med vekt på fleksibilitet og myndiggjøring
- Mål- og resultatstyring: styring etter klare mål der resultater skal rapporteres, måles og vurderes. Resultatene danner grunnlag for belønnings- og straffesystemer. Kontraktstyring, prestasjonslønn og lønnsdifferensiering er stikkord
- Konkurrans og marked: internt mellom enheter og avdelinger, og eksternt ved at staten konkurrerer i samme marked som privat sektor, herunder bestiller og utfører, contracting-out, del- og helprivatisering

- Effektiv ressursutnyttelse: kostnadsutt og budsjett disiplin
- Brukerne i sentrum: økt vekt på serviceorientering, brukerstyring og tjenestekvalitet

Politisk tilbaketrekning

Fremfor å styre ved hjelp av direkte politisk kontroll bygger NPM på en retorikk om økt administrativ og forretningsmessig frihet. I dette ligger en generell skepsis mot at politiske ledere skal styre eller intervensere i driften av statlige virksomheter. Vi får en vektlegging av økonomiske indikatorer som gir signaler på hvor godt det politiske styringssystemet virker, snarere enn en vektlegging av indikatorer knyttet til demokratisk styring. I stedet for at politikken skal disiplinere markedet, skal markedet disiplinere politikken (Christensen og Lægred 2001). Desentralisert beslutningsmyndighet finner sted både innenfor og utenfor statsforvaltningen.

New Public Management er selvsagt ikke apolitisk. Standpunktet om å nedtone politikernes innflytelse på utformingen av samfunnet er et klart politisk standpunkt i tråd med liberalistisk tankegods om å øke den enkeltes frihet og la markedet sørge for likhet og rettferdighet. Dette står som en politisk kontrast til det norske sosialdemokratiet, som i årtiene før sto for likhet og rettferdighet som grunnlag for frihet (Falkum 2007).

Avhierarkisering

Offentlige hierarkier ble betraktet med økende skepsis på 1990-tallet. Gjennom oppsplitting og utflating skal hierarkiene bygges ned, samtidig som de skal konfronteres mer direkte med markedet og brukerne. På den måten skal effektivitet økes. Dette er en utvikling som er sporbar i kommunal sektor, der tidligere etats- eller sektororganiserte kommuner splittes opp i resultatenheter med ansvar for budsjett- og måloppnåelse. Men også i staten ser vi en utvikling som følger samme prinsipper. En oppsplitting i mer uavhengige enheter, strømlinjeformet for hver sin oppgave, er ment å skulle redusere problemer knyttet til rolleblending.

Ledelsens rett til å lede

Samtidig med avhierarkisering og økt delegering finner vi en like kraftig understreking av såkalt profesjonell ledelse – uttrykt i «ledelsens rett til å lede» i NPM. Det kan derfor hevdes at det ligger en innebygd motsetning her: på den ene siden å skulle delegere myndighet nedover i organisasjonen, og på den andre siden styrke toppledelsens rolle. I likhet med den tidligere omtalte motsetningen mellom politisk kontroll og økt autonomi er heller ikke dette et forhold som problematiseres i NPM-litteraturen. Økt handlingsrom og stor ledelsesfrihet skal sikre fleksibilitet og effektiv drift av virksomheten.

Det å være faglig dyktig i seg selv blir ikke lenger det sentrale, men snarere å sørge for at man har dyktige ansatte som kan motiveres og forpliktes til å jobbe for organisasjonen. Videre vektlegges en samstemt toppledelse sterkt. Frakobling fra fag og vekt på helhet i ledelsen kan også relateres til ønsket om å begrense både tillitsvalgtes og faggrupperings makt og innflytelse innenfor organisasjonen. Dette *kan* utvide domenet for hva som oppfattes å være rene lederbeslutninger.

Et viktig ledelsesverktøy innenfor den NPM-inspirerte virksomheten er bruk av kontrakter bestående av fastsatte mål og resultatkrav.

Effektiv styring gjennom mål og resultater

Fremfor å rette blikket mot fremgangsmåte og regelfølgning vil den NPM-inspirerte organisasjon understreke viktigheten av å nå på forhånd fastsatte mål og resultater gjennom en mest mulig kostnadseffektiv produksjon. Metoden vil – dersom den innføres – påvirke forholdet mellom ledere og ansatte, og oppgaveløsningen i organisasjonen. Resultatoppfølgingen måles ved hjelp av indikatorer som budsjetttavvik, sykefravær og klager. Men også brukerundersøkelser kan benyttes, der brukertilfredshet får innvirkning på vurderingene.

New Public Management og Flink med folk

Flink med folk er et program som langt på vei er tuftet på NPM-tenkningen. Tilretteleggende ledelse, myndiggjorte medarbeidere og brukerdialo er tre sentrale begreper begge steder. Det er derfor nærliggende å spørre om Flink med folk er et program som bygger på NPM-verdier. Vi vet også at NPM har mange motstandere i offentlig sektor, herunder også viktige aktører i helse- og sosialsektoren.⁵ Er det i tilfelle mulig å være positiv til Flink med folk og samtidig kritisk til New Public Management? Når vi evaluerer Flink med folk ut fra sine mål, kan det være nærliggende å dels se på NPM som del av et verdigrunnlag og dels som virkemidler tatt i bruk for å realisere Fmf.

Nye organisasjonsmodeller og styringsverktøy

Med økte krav til effektivitet og kvalitet og nye økonomiske og styringsmessige rammebetingelser har det skjedd et betydelig utviklingsarbeid i mange kommuner. Her har KS også hatt en sentral rolle gjennom sine mange forsknings- og utredningsprosjekter for å utvikle verktøy for bedre styring og planlegging. Noen stikkord er interkommunalt sam-

⁵ De fleste fagforbundene med Fagforbundet i spissen er svært kritiske til NPM. De har fått støtte fra blant annet G. Hernes (2007) og ved en rekke anledninger fra De Facto, bl.a. i Eilertsen og Bjerke (2004).

arbeid, kvalitetsindikatorer i pleie- og omsorgstjenestene, flatere organisasjonsstruktur (færre ansvarlige ledere mellom rådmann og tjenesteyter), dataverktøy, rekruttering osv.

Det er med andre ord gjort store endringer i rammebetingelsene for kommunal tjenesteproduksjon. Likeledes er det gjort mye for å utvikle bedre styringsverktøy.

Håndtering av nye muligheter og utfordringer

Håndteringen av alle tiltakene og arbeidslederens kompetanse og betydning for effektivitet, kvalitet og arbeidsmiljø (inklusive rekruttering) har først de aller siste årene blitt et synlig satsingsområde i større deler av helse- og sosialsektoren. KS har riktig nok lenge hatt sitt topplederprogram,⁶ men det er først nå at arbeidslederrollen kommer i fokus og det er først nå at myndighetene formulerer dette som et viktig virkemiddel i helse- og sosialpolitikken.

Ledere kan være som positive eller negative magneter på arbeidskraften. Det stilles usedvanlig store krav til ledere i helse- og sosialtjenester; større enn i de fleste andre områder i arbeidslivet (Moland og Egge 2000). Det forventes at lederen er klar og synlig, etterspør resultater, konfronterer, gir både ris og ros, delegerer og gir ansvar, trekker medarbeiderne med i utviklingsarbeid, behersker hele produksjons- og verdiskapingskjedens logistikkutfordringer, kjenner annenlinjes enheter, takler pårørende, presse og i tillegg til sine løpende funksjoner og rapporteringsforpliktelser også kan ta stilling til faglige og juridiske spørsmål. I tillegg skal hun ta et skritt til siden og planlegge virksomheten ut fra strategiske overveielser. Her skal tillitsvalgte og andre relevante personer også trekkes inn. Listen kunne sikkert vært lenger. Poenget er at arbeidslederens funksjon i dagens helse- og sosialtjenester har avgjørende betydning for hvor godt kommunene skal nå sine mål, og ikke minst: Oppgaven er så krevende at de fleste vil ha behov for både individuell veiledning og en bedre plattform⁷ for å utføre lederjobben.

Ønske om godt arbeidsmiljø og tilstrekkelig og kompetent arbeidskraft

I utviklingen av et best mulig tjenestetilbud forutsettes tilstrekkelig og kompetent arbeidskraft. De siste årene har myndighetene gjennom Handlingsplan for helse- og sosialpersonell systematisert behovs- og etterspørselsdata og derigjennom fått et godt styringsverktøy for utdanningssatsingen. Her er også tatt opp arbeidsmiljøspørsmål

⁶ KS' plattform for en fremtidig arbeidsgiverpolitikk ble utarbeidet i 1996. Denne ble utformet i nær tilknytning til KS' topplederprogram, som kom 2 år tidligere. Programmet hadde vært gjennomført i ca. 250 kommuner da Flink med folk startet opp. «B-link» er en videreføring av dette topplederprogrammet og kom i 1999. En videreføring av KS' mellomlederprogram foreligger gjennom «Jazz-endringsledelse». Per november 2001 hadde «B-link» og «Jazz» vært gjennomført i 10–15 kommuner.

⁷ En leder trenger formell myndighet og økonomiske forutsetninger for å utøve ledelse. En adekvat ansetelsesprosess, stillingsbeskrivelser, merkantil støtte og tilstrekkelig tid til å utøve lederskap er også viktig.

som er viktig, ikke bare for den enkelte tjenesteutøver, men også for kommunenes rekrutteringsevne og for tjenestekvaliteten.

Perspektiv på utvikling

I det følgende presenterer vi ulike perspektiver på omstilling. De tre første avsnittene er hentet fra Moland og Trygstad 2006:38f.

Medvirkning i omstillingsprosesser⁸

Innenfor statlige virksomheter er det lange tradisjoner for partssamarbeid og partsbaserte endringsprosesser. Man kan likevel spørre: Hvorfor er medvirkning viktig? Hvordan skal arbeidstakere medvirke, og hva kan eventuelt motvirke ønsker om medvirkning?

Medvirkning kan begrunnes ut fra tre ulike perspektiver. Disse er henholdsvis det:

1. deltakerdemokratiske
2. rettighetsbaserte
3. nyttemotiverte

Det deltakerdemokratiske perspektivet

I det deltakerdemokratiske perspektivet betraktes medvirkning som et gode i seg selv.⁹ Medvirkning er basert på og begrunnet ut fra rimelighet: Det anses som rimelig og riktig at arbeidstakere får uttale seg om forhold som gjelder dem selv. Medvirkning bør komme alle arbeidstakere til del, og derfor vektlegges direkte medvirkning innenfor perspektivet (Pateman 1970, Lafferty 1983, Ingebrigtsen 1993). Medvirkning betraktes videre som viktig med tanke på arbeidstakeres pedagogiske, intellektuelle og emosjonelle utvikling. Dette perspektivet har imidlertid mistet mye av sin relevans innenfor forståelsen og praktiseringen av bedriftsdemokratiet (Engelstad mfl. 2003), men var en viktig komponent i samarbeidsforsøkene mellom LO og NAF på 1960-tallet. Det deltakerdemokratiske argument vektlegger også medvirkning som et viktig virkemiddel for maktutjevning, men dette er klart tydeligere i det rettighetsbaserte medvirkningsperspektivet.

⁸ Begrepene som benyttes om bedriftsdemokratiet, er mange. I vår forståelse viser medvirkning til deltakelse, mens medbestemmelse viser til innflytelse.

⁹ Som Dachler og Wilpert skriver: «It therefore serves as an ideal model or moral standard against which social decision-making schemes can be evaluated» (1978:4).

Det rettighetsbaserte medvirkningsperspektivet

I det rettighetsbaserte medvirkningsperspektivet er det fokusert på maktutjevning gjennom indirekte medvirkning. Her argumenteres det for at det først og fremst er de kollektive arbeidstakerinteressene, basert på rettighetsperspektivet, som kan bevege maktrelasjonen i organisasjonen og slik sett utvide området hvor beslutninger fattes på grunnlag av en eller annen type demokratisk prosess (Nylehn 1994, Rappaport 1987). Her betraktes medvirkning mer funksjonelt. Representative medvirkningsordninger – eller indirekte medvirkning – er en viktig kilde til å oppnå kontroll med arbeidsgiverne. Slik sett tar dette perspektivet utgangspunkt i at forholdene mellom partene kan være preget av konflikt.

Både det rettighetsbaserte og det deltakerdemokratiske medvirkningsperspektivet betrakter medvirkning som et sosialt fenomen med betydning utenfor virksomhetens grenser. Medvirkning blir påvirket *av* og påvirker *selv* samfunnet, dets institusjoner, organisasjoner og dets individer. Innenfor perspektivene er det et ideal at alle fullverdige medlemmer skal ha lik rett til å delta i styringen av organisasjonen, om dette skjer gjennom direkte eller indirekte deltakelse.

Medvirkning gjennom det formelle partssystemet er en lov- og avtalefestet rettighet. I Lov- og avtaleverket¹⁰ er det gitt anvisninger for opprettelse av forhandlingsutvalg, arbeidsmiljøutvalg og andre utvalg.

Det nyttemotiverte perspektivet

Det nyttemotiverte perspektivet står sentralt i «Human Resource-tradisjonen» og er snevrere enn de før nevnte. Det nyttemotiverte medvirkningsperspektivet legger vekt på at medvirkning er produktivitets- og effektivitetsfremmende, og kan således sies å bygge på en harmonimodell. Det forutsettes at arbeidstaker og arbeidsgiver har sammenfallende interesser. Medvirkning blir betraktet som et strategisk ledelsesverktøy, og manglende suksess vil kunne relateres til at man ikke i god nok grad har maktet å benytte de verktøy man har til rådighet. Her kobles medvirkning til ulike ledelsesteknikker, eller anses å være et virkemiddel for å eliminere dysfunksjonelle trekk i organisasjonen (Dachler og Wilpert 1978:4). Medvirkning fremstår med andre

¹⁰ Hjemlene for ansattes rett til medbestemmelse i det norske arbeidslivet i dag finnes så vel i lov (arbeidsmiljøloven, aksjeloven) som i partsbaserte avtaler (hovedavtaler og andre tariffavtaler) og i EU-direktiv. Følgende lovbestemte samarbeidsformer som kan danne grunnlag for ansattes (representative) deltakelse i beslutningsprosesser, finnes i Norge: a) arbeidsmiljøloven om verneombud, arbeidsmiljøutvalg, masseoppsigelser, virksomhetsoverdragelser, b) lov om allmenngjøring av bestemmelser i tariffavtale om europeiske samarbeidsråd, c) regler om ansattes styrerepresentasjon, d) hovedavtalenes bestemmelser om tillitsvalgte rettigheter og plikter, e) hovedavtalenes bestemmelse om konsernutvalg, bedriftsutvalg og avdelingsutvalg, f) hovedavtalenes tilleggsavtaler om europeiske samarbeidsutvalg og deltakelse i produktivitetsarbeid, g) andre tariffavtalebestemmelser der disse finnes, om lokale forhandlinger.

ord som instrumentell: Medvirkningen, eller deltakelsen, er primært rettet mot det å endre bestemte tilstander. Den sikter mot konkrete og forutsigbare mål og resultater (Lafferty 1983:32), noe som indikerer at medvirkningens grad og arena vil kunne endres dersom målene endres. Det gjensidige forholdet mellom et demokratisk samfunn og en demokratisk arbeidsorganisasjon er mindre tydelig innenfor perspektivet.

I løpet av 1980- og 1990-tallet fremsto koblingen mellom medvirkning og nytte med ny kraft, noe som blant annet må ses i lys av at globaliserte ideer om ledelse og organisering i denne perioden traff både privat og statlig/kommunal sektor med stor tyngde. Det nyttemotiverte medvirkningsperspektiv er for eksempel en sentral komponent i New Public Management.

Konseptdrevet organisasjonsutvikling (OU) er initiert av ledelsen

Behovet for organisasjonsutvikling presenteres gjerne av ledelsen sammen med et valgt konsept (verktøy, modell) som skal løse de utfordringene ledelsen mener organisasjonen står overfor. Ofte vil det fremstå som uklart hvorvidt konseptet som skal innføres, er løsningen på et problem eller om «problemet» er definert i etterkant for å begrunne valget av konsept. Mange av konseptene har preg av å være moteløsninger.

Konseptdrevet organisasjonsutvikling reduserer vanligvis partssamarbeidet til et nødvendig minimum. Tillitsvalgte og ledelse kommuniserer primært i forhandlingskonteksten. Ledelsen ønsker å ha de tillitsvalgte med på laget fordi de kan virke legitimerende på prosessen. Tillitsvalgte er derimot sjelden med i det som måtte være av forutgående behovsanalyser og planlegging.

Konseptdrevet OU har svak intern forankring

Det valgte konseptet er ikke utviklet internt for å dekke organisasjonens behov. Det er derimot utviklet eksternt og ofte for helt andre forhold enn de som særpreger den organisasjonen som skal implementere den. Konseptet er med andre ord noe som både kommer utenfra og ovenfra. Allerede på dette punktet har ledelsen innskrenket samarbeidet. De har avstått fra å samarbeide om en felles forståelse av organisasjonens utviklingsbehov og de har avstått fra dialog om hvilke tiltak som kan gi god effekt.

Dette er et dårlig utgangspunkt for oppslutning og videre samarbeid. Det valgte konseptet har ingen naturlig intern forankring. Derfor stiller det ekstra store krav til innsalg. Ledelsen må med andre ord gjøre en betydelig innsats for å informere og overbevise om at det valgte konseptet er rett medisin.

Det er fullt mulig å trekke de ansatte tidligere inn i prosessen også ved konseptdrevet OU. Dersom de ansatte trekkes inn før konseptet er valgt, oppnås en bredere

diskusjon både om hvilke endringsbehov virksomheten har og om konseptets relevans. Dermed reduseres også risikoen for at konseptet definerer sitt eget behov. Samtidig vil endringsprosjektet ha større grad av legitimitet på et tidligere stadium. Samarbeid vil med andre ord redusere konseptets svake, interne forankring og styrke legitimiteten. Dette forutsetter imidlertid et samarbeid der de tillitsvalgte er i tett dialog med medlemmene. Der hvor ledelse og tillitsvalgte drar sammen på kurs, vil begge lett kunne tjene som agenter for det nye konseptet. Da kan tillitsvalgte lett komme inn i en rolle der han eller hun må forsvare et valg overfor medlemmene som disse ikke har vært med på. Dette svekker den tillitsvalgte overfor egne medlemmer og dermed også det grunnlaget som gjør tillitsvalgte viktige for ledelsen.

«Keiserens nye klær»?

En vanlig innvending mot konseptdrevet OU er at konseptet snevrer inn problemfeltet. Konseptet retter oppmerksomheten mot de løsninger konseptet kan tilby, i stedet for de løsninger virksomheten måtte ha behov for (Falkum 2000, Røvik 1998). Dårlig håndtert risikerer virksomheten å ha innført et konsept eller en modell der de verken klarer å oppnå det modellen skulle innfri eller de forbedringsbehovene virksomheten selv hadde da de startet (Moland 1999).

Norske kommuner har de siste ti årene innført en rekke nye konsepter forankret i New Public Management. Flere og avgrensede resultatenheter, såkalt to-nivåledelse (med mange, små resultatenheter), bestiller-utførermodell (med varierende bruk av konkurranse), bruk av medarbeidersamtaler er noen av dem. Norske kommuner har utvilsomt økt sin organisasjonskompetanse i denne perioden. De driver antakelig også mer effektivt. Men om dette skyldes de innførte konseptene, økt kompetanse, effektiviseringspress fra omgivelsene eller andre forhold er det vanskelig å si sikkert.

Organisatorisk læring

Et vesentlig formål med programmet er å stimulere til læring og utvikling. I denne sammenhengen er det den organisatoriske (i motsetning til den individuelle) læringen som er viktig. Slik læring forekommer når det etableres nye rutiner, prosesser, prosedyrer eller atferdsmønstre i organisasjonen. Et praktisk og anvendelsesorientert perspektiv på læring står sentralt i Fafos tilnærming til læring (Skule og Reichborn 2000, Skule 2004). Å sirkulere og spre informasjon og kunnskap er ikke en tilstrekkelig betingelse for læring. I en evaluering av Flink med folk bør det derfor også inngå en beskrivelse av prosjektenes evne til å skape arenaer for læring på tvers – mellom kommuner og delprosjekter – og hvorvidt det iverksettes tiltak som gjør at kommunene aktivt endrer sine organisasjons- og ledelsesformer som resultat av deltakelse i prosjektet.

Gode utviklings- og omstillingsprosesser

Etter denne gjennomgangen og med erfaring fra en rekke utviklingsprosjekter¹¹ presenterer vi nå seks forhold (herunder også samarbeid) som særlig viktige for å lykkes med gjennomføringen av både store og små utviklingsprosjekter og omstillinger. Disse har stått sentralt i utarbeidingen av spørreskjemaet som er brukt i undersøkelsen. De vil også gå igjen som viktige elementer i beskrivelsen av hvordan Flink med folk har vært gjennomført lokalt og sentralt. Ikke minst vil de stå sentralt i drøftingen og i de konklusjoner evalueringen kommer frem til.

Omstillingens hensikt, behov, legitimitet

- Hva er hensikten med utviklingsprosjektet? Hvordan er hensikten unnfanget og formulert? Hvilke utfordringer søkes løst?
- Hvilke behov er omstillingen eller utviklingsprosjektet ment å dekke?
- Har prosjektet fått et utgangspunkt som oppfattes som legitimt internt og eksternt? Omstillingens videre legitimitet påvirkes av hvordan de neste punktene blir håndtert.

Målklarhet og informasjon

Selv om hovedhensikten med ethvert Flink med folk-tiltak er definert gjennom de mål og rammer som er satt av Sosial- og helsedirektoratet, er det viktig at hver kommune formulerer sine lokale mål for tiltaket.

Overordnede mål – enten de er formulert i stortingsdokumenter, av ordfører eller andre i sentrale lederposisjoner – har lett for å bli formulert i litt for generelle vendinger, nærmest som hensikter som det vanligvis er lett å enes om. Dersom disse ikke er formulert tilstrekkelig klart og i et lokalt språk, vil det lett kunne oppnås en midlertidig skinnenighet. Dette kan få to negative konsekvenser. For det første kan det forlenge oppstartsfasen fordi lokale krefter ikke riktig vet hva de skal gjøre. Dermed kan en heller ikke forvente stor oppslutning om prosjektet. For det annet kan det etter en tid vise seg at det ikke er enighet om målet eller målene. Dette vil også kunne forlenge hele prosessen, men dersom dette medfører diskusjoner der nye mål etableres, kan likevel resultatet kanskje bli mer vellykket, fordi oppslutningen vil være stor.

Fra hensikt og overordnede mål går veien til virkemidler. Disse kan være tosidige. De har som mål å skape positive resultater for organisasjonen. Men de kan også komme

¹¹Noen eksempler er: Oslo kommunes arbeid med deltid og fleksibel arbeidstid (Moland 2007). Tollvesenets Distriktsutviklingsprosess (Moland og Trygstad 2006). Utvikling av Trygdeetatens samhandlingsteam i Sør-Trøndelag (Skinnerland og Moland 2005). Utvikling av arbeidslagsmodellen i Bærum kommune (Moland og Holmlie 2002). Utvikling av trygdeetaten i Rogaland (Falkum 2005)

til å få negative konsekvenser, både for organisasjonen og for enkeltindivider. Hvordan håndteres dette?

Informasjon (helst om klart formulerte mål) bør ha et innhold slik at ledere og ansatte har mulighet til å forstå og ytre seg om prosjektet. Informasjonen bør på ulike tidspunkter være både overordnet og konkret. Ved omfattende endringer bør ledelsen forsikre seg om hva slags informasjon som faktisk har nådd ut og blitt oppfattet i organisasjonen.

Forankring

Forankring handler om involverte parter og aktørers aksept av innholdet i et utviklingsprosjekt eller en større endringsprosess. Det dreier seg om aksept og tilslutning til både mål og strategier. Det handler om informasjon, kommunikasjon og ikke minst – medvirkning og innflytelse. Dette betyr også at forankring kan være krevende, og det fordrer tid.

De største Flink med folk-prosjektene bør ha både formell og reell forankring flere steder i og utenfor organisasjonen. Her kan aktuelle forankringspunkt være:

- Topplederen lokalt (kommunestyre og rådmann)
- Flink med folk v/KS (og derigjennom også Sosial- og helsedirektoratet)
- Formelle, partsbaserte fora med forhandlingsrett. Kanskje også verneombud
- Linjeledere sentralt i kommunen og i de aktuelle virksomhetene

De mindre Flink med folk-prosjektene bør i utgangspunktet ha den samme forankringen, om enn kanskje i noe redusert versjon.

Samarbeid og involvering

Samarbeid og involvering handler om å få alle gode krefter engasjert i å gjennomføre de tiltak som kan sikre måloppnåelse. Dette forutsetter at det er oppslutning om målene og at det er samsvar mellom mål og virkemidler. Her er det avgjørende hvem som involveres, hvor tidlig og hvor mye. Er det rom for dialog? Gis dialogen betydning for prosessen? Hvordan håndteres uenighet? Hvordan skjer eventuelle reformuleringer av mål og virkemidler?

Ressurser (tid, kompetanse og økonomi)

Tre former for ressurser kan ha betydning for om prosessen og/eller det endelige resultatet er vellykket.

- Er det satt av tilstrekkelig tid i de ulike fasene av prosessen?

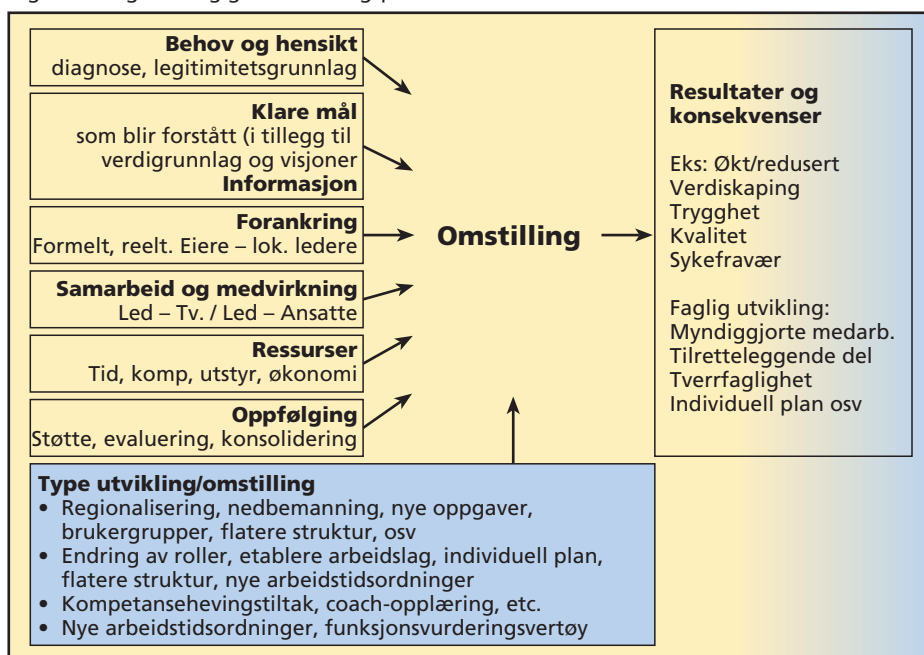
- Har organisasjonen tilstrekkelig endringskompetanse? Eventuelt også: Har organisasjonen tilstrekkelig kompetanse til å ivareta nye funksjoner og styringsprinsipper som måtte følge av omstillingen; og hva med kompetanse til å utføre nye oppgaver? I forbindelse med Flink med folk er det lagt opp til at de lokale prosjektene skal tilføres betydelig støtte fra eksterne kompetansemiljøer og/eller frikjøp av intern kompetanse.
- Er det satt av økonomiske ressurser til å forberede og gjennomføre?

Oppfølging og evalueringer

Oppfølging handler mye om reell forankring, ikke bare hos linjeleder, men også hos toppledelsen. Ledere som viser interesse ved å etterspørre «resultater», formidler både at prosjektet er viktig og motiverer ledere og ansatte til videre innsats. Dette er særlig viktig der nye modeller og konstellasjoner må utvikles før de kan fungere tilfredsstillende. Denne interessen fra toppledelsen kan også bidra til å holde retning og tempo i prosjektarbeidet.

Evalueringer underveis og i etterkant virker i samme retning. Dette styrker også videreutviklingspotensialet. Evalueringer som inkluderer både ledere, ansatte og brukere, borger for større suksess enn evalueringer som foretas av en avgrenset (leder-)gruppe.

Figur 1.2 Legitime og gode utviklingsprosesser



Problemstillinger

I figur 1.1 fremgår Sosial- og helsedirektoratets overordnede mål for Flink med folk. Det er bedre tjenestekvalitet gjennom økt lederkompetanse og det er gjennomføring av konkrete tiltak innenfor ett eller flere av fire fokusområder. Dertil kommer noen ønsker formulert av KS som nasjonal tilrettelegger om at Flink med folk skal lede til gode utviklings- og læringsprosesser i de deltakende kommunene. Videre er det formulert noen forventninger om aktivitetenes omfang og hvilke miljøer de er ment for. Evalueringen vil da bli lagt opp som en beskrivelse av omfang, innhold, arbeidsmåte og resultater. Disse ses i lys av ulike målformuleringer og etablert kunnskap på de respektive områdene. Til slutt vurderer vi forholdet mellom aktivitetsbeskrivelser og de ulike målene som måtte være formulert. Dette kan sammenfattes slik det er gjort i figur 1.3.

Til hver beskrivelse gjøres en evaluering opp mot lokale og nasjonale mål for programmet. Deretter ser vi om det er en sammenheng mellom temavalg, arbeidsmåte og grad av vellykkethet. Til slutt kommer en overgripende analyse av forholdet mellom NPM og Flink med folk. Da kommer vi ut med en rekke delproblemstillinger som vi har samlet i fem avsnitt under.

Evalueringens konkrete spørsmål

Aktivitet: Omfang, målgrupper og form

Her spør vi om målgrupper, måltall for omfang og om målet om å være et lavterskeltilbud er nådd. Hvor mange kommuner har deltatt i Flink med folk? Hva slags tiltak er gjennomført? Hvor mange tiltak er gjennomført? Hvilke tjenesteområder er trukket inn?

Figur 1.3 Aktiviteter, mål og måloppnåelse i Flink med folk

Hva foregår?	Sett i lys av:	Vurdering av grad av måloppnåelse
Omfang Hvem, hva, hvor mange	Nasjonale og lokale mål	?
Innhold Tema, mål, resultat	Fravær/nærvær av nasjonale og lokale mål	?
Gjennomføring/ Arbeidsmåte	Etablert kunnskap Sentrale føringer	?
Resultater	1. Nasjonale mål 2. Lokale mål 3. Annet Egenvurdering Læring: Fag-prosess-verktøy Engasjement, videreføring	?

Innhold: Hvilke temaer har det vært jobbet med?

Her spør vi om det faglige innholdet i de lokale Flink med folk-aktivitetene. Hvordan fordeler aktivitetene seg på de fire fokusområdene? Hvilke temaer er tatt opp innenfor de ulike fokusområdene? Hvilke temaer har fått mest oppmerksomhet?

Gjennomføring: forankring og videreføring, samarbeid med konsulentmiljøer

Spørsmålene om hvordan det lokale Flink med folk-arbeidet er gjennomført, vies størst oppmerksomhet. Hvordan er hensikt og mål formulert? Hvordan er prosjektene forankret? Hvordan er ledere og ansatte blitt involvert i prosjektet? Hvilke ressurser er satt av til gjennomføringen? Her sikter vi både til økonomiske ressurser, tid til disposisjon og tilgjengelig kompetanse, herunder samarbeid med kompetansemiljøer. Til slutt spør vi om hvordan prosjektene er fulgt opp i form av støtte fra ledere og ressurspersoner, evalueringer og konsolidering og videreføring.

Hvor vellykket?

Hvor vellykket synes deltakerne selv at arbeidet med Flink med folk har vært? Her spør vi både om deltakernes inntrykk av det lokale Flink med folk-arbeidet, og om hvordan de vurderer Flink med folk opp mot annet utviklingsarbeid.

Et av rapportens viktigste anliggender ligger i analysen av hvordan tilbakemeldingene om grad av vellykkethet korresponderer med deltakelse og involvering, med temavalg og med arbeidsmåten som er valgt på de ulike tiltakene. Her spør vi også om hvilken betydning Flink med folk har hatt for læring og utvikling i de deltakende tjenesteenhetene.

Til slutt spør vi om Flink med folk har ført til økt kompetanse blant de deltakende lederne (og blant de ansatte)? Og ikke minst: Er det mulig å si om Flink med folk virkelig har ført til bedre tjenester?

Sentral ledelse av hele programmet

Sentralt initierte prosjekter kan lett renne ut i sanden på grunn av svak dialog mellom de ulike nivåene. Utviklingsprosjekter svekkes også dersom iverksetter ikke engasjerer seg tilstrekkelig i det utviklingsarbeidet en ønsker skal finne sted. I figur 1.2 er suksessfaktorene beskrevet med utgangspunkt i bedriften, etaten eller kommunen som skal gjennomføre et utviklings- eller omstillingsarbeid. Men i et utviklingsprogram som Flink med folk må rollene til Sosial- og helsedirektoratet og KS også trekkes inn. Spørsmålet om hvordan samarbeidet dem imellom har forløpt, vil derfor kunne kaste lys over hvorfor Flink med folk er blitt som det er blitt. Det samme gjelder i minst like stor grad spørsmålet om hvordan KS sentralt og regionalt har løst sin oppgave som sekretariat for hele Flink med folk-satsingen, blant annet som formulerer av mål, tilrettelegger for kommunene, som koordinator og som rapporteringsinstans.

Kapittel 2 Metode og gjennomføring

Evaluering i dialog

For å gjennomføre evalueringen har vi benyttet oss av flere metoder for datainnsamling og en rekke datakilder. Men før dette beskrives, skal vi knytte noen betraktninger til metodologien. I tråd med den metodiske grunntanken i Flink med folk om en sterk dialog mellom kommunene og KS på vegne av Sosial- og helsedirektoratet, har vi tilstrebet det samme i vårt forhold til KS og de deltakende kommunene. Siden kommunene selv har kunnet velge ganske fritt i hvilke problemstillinger og metoder de ville bruke i sitt Fmf-tiltak, ville en oppdragsgiver- og forskningsbasert «ovenfra og nedad-tilnærming» vanskelig fange opp den store bredden i Fmf-problemstillinger ute i kommunene. Vi ville lett kunne kommet i en situasjon der bare en begrenset del av kommunene hadde gjennomført tiltak som passet til spørsmålstillingene i vår survey. For å sikre optimal relevans (validitet), og en evaluering som yter kommunene rettferdighet, har vi trukket KS sentralt og regionalt ganske detaljert inn i den forberedende fasen av evalueringen. Flere kommuner har også fått anledning til å kommentere spørreskjemaet. Det samme er gjort vis a vis Sosial- og helsedirektoratet.

Av ulike grunner som vi kommer tilbake til under drøftingen lenger ut, var det vanskelig og tidkrevende å få grep på hva Flink med folk egentlig var for noe. Vi hadde derfor flere samtaler der den sentrale og regionale ledelsen ble bedt om å formulere verdier, hensikter, mål, metoder, suksesskriterier m.m. Dette var ikke lett for dem heller.

I tillegg hadde vi ut fra forskningsbaserte vurderinger en del forhold vi ønsket å vektlegge i evalueringen. Disse ønsket vi også at skulle bli kjent, dels fordi det kunne lette kommunenes arbeid med formulering av blant annet resultatmål, noe som igjen kunne øke muligheten for at det lokale arbeidet med Flink med folk skulle bli vellykket. Sagt litt annerledes. Hvis man vet hva man blir målt på, har man i det minste muligheten til å ta hensyn til dette under gjennomføringen av tiltaket.

Fra vår side har denne tette dialogen bidratt til å redusere faren for at de ulike aktørene skulle snakke forbi hverandre. Den sentrale og regionale ledelsen i KS har gjennom denne dialogen kunne tydeliggjøre hensikten med Flink med folk-programmet. Denne evalueringen er derfor ikke bare en retrospektiv analyse av hva som er gjort og hvordan

det har gått. Den har også fått et visst element av følgeforskning i seg. Følgeforskning går ut på å beskrive og vurdere prosjektprosesser og gi tilbakemeldinger til oppdragsgiver underveis. Herunder hører også tilføring av forskningsbasert kunnskap.

Teoretiske perspektiv på evaluering og følgeforskning

Evalueringer kan klassifiseres på mange måter. Er den for eksempel målorientert eller prosessorientert? Har den et top-down eller bottom-up perspektiv? Er den bruker-, oppdragsgiver-, eller ekspertorientert? Foretas den underveis eller i etterkant? Er den i dialog med det eller de som skal evalueres?

Under presenterer vi fire hovedretninger innen evalueringsarbeid basert på Sverdup (2002). Disse er den beslutningsorienterte, den brukerorienterte, den prosessorienterte og den målfrie evalueringen.

Målfrie evalueringer

Målfrie evalueringer legger til grunn at mange tiltak faktisk ikke har klart definerte mål. Dermed er det heller ikke mulig å stille opp klare målekriterier for en evaluering. I stedet beskrives aktivitetene forbundet til tiltaket med sikte på å fange opp alt som måtte være oppnådd av positive og negative resultater, enten disse er tilsiktet eller ikke. I praksis er det uvanlig at tiltak som skal evalueres er helt målfrie. Derfor vil den målfrie evalueringen tilpasses fra sin rene form ved at man tillegger eventuelle virkninger i forhold til de behov som dekkes større vekt enn eventuelle virkninger relatert til de «egentlige» målene som måtte være satt. Denne tilnærmingens styrke er at den stiller med et åpent sinn, motivert for å ikke overse resultater. Tilnærmingen er svært empiristisk og det kan være en svakhet at slike evalueringer ikke er forankret i verdier eller mål resultatene kan ses i lys av.

Brukerorienterte evalueringer

Den brukerorienterte retningen har brukernes interesser i fokus, og søker derfor å ha et nedenfra-og-opp-perspektiv. Søkelyset rettes først og fremst mot målgruppens mål, forventninger og behov. Dermed blir det viktig å involvere brukerne eller målgruppen i evalueringsprosessen. Evalueringen samler systematisk inn informasjon som kan være nyttig for brukerne/målgruppen slik at de kan forbedre sine resultater. Evaluator går inn i hendelsesforløpet og forsøker å påvirke dette til brukers beste. Slik sett vil den brukerorienterte evalueringen lett komme til å være en form for aksjonsforskning.

Beslutningsorienterte evalueringer

Den beslutningsorienterte retningen ligger tettest opp til det mest klassiske evalueringsidealet. Her legges det stor vekt på ledelses- og oppdragsgiverdefinerte mål og tiltakets grad av måloppnåelse, gjerne relatert til bruken av bestemte virkemidler. Evalueringen skal bidra til å si noe om tiltakets måloppnåelse og forbedringstiltak. En

slik analyse forventes også å kunne fortelle oppdragsgiver om han kan forvente å ha suksess hvis det samme tiltaket, med eventuelle modifiseringer gjentas. Det er med andre ord tiltakets effektivitet og nytte i forhold til definerte mål som står i sentrum for evalueringens oppmerksomhet, ikke deltakerne utbytte forøvrig. Beslutningsorienterte evalueringer er ofte skjematisk og eksplisitte i sin metodebruk. Hovedmodellen inneholder en situasjonsanalyse, beskrivelse av tiltaket, gjennomføringsprosessen og utfallet av tiltaket.

Proessorienterte evalueringer

Denne evalueringsformen er orientert mot innsikt, forståelse og læring. «Den er opptatt av hvordan man kan forbedre en innsats underveis (..) Selve prosessen og iverksettningen av den er i søkelyset, og den prosessorienterte retningen kjennetegnes også ved at organiseringen av tiltak blir studert, analysert og vurdert.» (Sverdrup 2002:32) Det er vanlig at disse evalueringene i tillegg til sine beskrivelser også har som siktemål å påvirke gjennomføringen av det prosjektet som evalueres. Aksjonsforskning og til dels også følgeforskning plasseres gjerne innenfor denne retningen.

Evalueringen av Flink med folk

Evalueringen av Flink med folk inneholder elementer av alle de fire retningene. Utgangspunktet for evalueringen lå tett opp til den klassiske, beslutningsorienterte retningen. Myndighetenes intensjoner for Flink med folk var klart beskrevet i grunnlagsdokumenter. Resultatmål var derimot ikke formulert, ut over at en ønsket å få med et visst antall deltakerkommuner. Virkemidlene var fra myndighetenes side heller ikke formulert, ut over at en ønsket å bruke KS som operatør og at de deltakende kommunene ville få økonomisk støtte etter noen enkle kriterier. Siden de lokale deltakerne var gitt stor frihet til å formulere mål og virkemidler, har vi også trukket veksler på den brukerorienterte tilnærmingen. Med bruker sikter vi da til KS og kommunene¹². Med brukerorientert tilnærming mener vi her vektleggingen av brukerdefinerte målsettinger som grunnlag for evalueringen. Vi har derimot ikke gått inn på kommunenivå med mål om å påvirke lokale valg og prosesser. Selv om vi har forsøkt å fange opp «alt det gode» som måtte ha kommet ut av det lokale arbeidet med Flink med folk, er ikke evalueringen styrt av dette, men av oppdragsgivers overordnede hensikter og forskningsbasert kunnskap om gode utviklingsprosesser. Det er derfor ikke grunnlag for plassere evalueringen innenfor den prosessorienterte retningen med sin noe løsere og «Grounded theory»-aktige tilnærming.¹³

¹² Bruker er i dette tilfellet ikke sluttbruker av tjenestene, selv om også de er representert i den kvalitative datainnsamlingen.

¹³ Grounded Theory er en forskningsmetode som starter med empirien og som deretter søker teori som kan forklare de handlinger som studeres Glaser og Strauss (1970).

Evalueringen legger større vekt på prosesser enn valg av enkeltstående virkemidler. Når vi gjør det, skjer det imidlertid mer innenfor rammen av den beslutningsorienterte retningen enn den prosessorienterte retningen.

Underveisevaluering

Vårt siktemål om å kombinere den beslutningsorienterte og den brukerorienterte tilnærmingen førte til at vi la inn en underveisevaluering i 2005. Den skulle

1. Fremskaffe informasjon om, og levere vurderinger av hva slags prosjekter og satsinger «Flink med folk» leder til i kommunene som deltar som grunnlag for eventuelle korrigeringer av programmet underveis.
2. Legge grunnlaget for sluttevalueringen i form av et forprosjekt for den endelige evalueringen.

I denne tidlige fasen var det viktig å opparbeide en oversikt over mangfoldet av aktiviteter som foregikk innenfor rammene av «Flink med folk». Dette var nødvendig for å klare å operasjonalisere begrepsapparatet rundt «Flink med folk» og finne de metodiske grepene som skulle benyttes i hovedevalueringen. Dernest var det viktig å etablere kontaktnettet som måtte til for å gjennomføre sluttevalueringen. I de første møtene med den sentrale prosjektgruppen i KS hadde vi som skulle gjennomføre evalueringen behov for:

- a) et klart bilde av hvilke intensjoner, mål og med hvilke virkemidler KS jobbet ut fra
- b) å gjøre evalueringsarbeidet mest mulig relevant
- c) å klargjøre hva slag informasjon om Flink med folk som var tilgjengelig eller kunne bli det og hva vi måtte innhente selv
- d) på denne bakgrunn å informere KS om hvordan evalueringen ville foregå

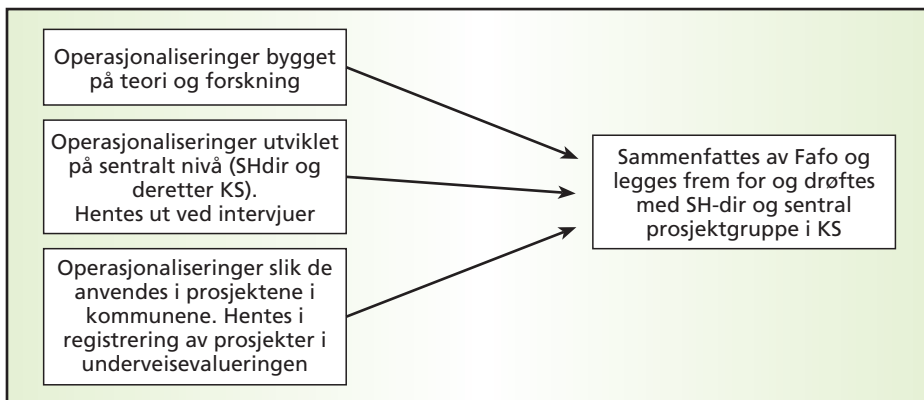
Operasjonalisering av suksesskriterier

Jakten på suksesskriterier for «Flink med folk»; det vil si hva programmets måloppnåelse/grad av suksess skal måles opp mot sto helt sentralt i evalueringens første fase. Teori og tidlige studier skulle bare være ett av de bildene som resultatene av programmet skulle vurderes mot. Vi nærmet oss dette med en antakelse om at det også ville være variasjoner i begrepsdefinisjoner, forventninger og ønskede resultater mellom Sosial- og helsedirektoratet og Kommunenes Sentralforbund, og mellom ledelse og fagorganisasjoner på alle nivåer i programmet.

I tråd med vårt evalueringsperspektiv lagde vi en enkel modell for hvordan operasjonaliseringen av «Flink med folk» både kunne bygge på det som gjøres i praksis

og relevant teori. Dette ga oss tre bilder som utgangspunkt for utviklingen av suksesskriterier, slik modellen nedenfor viser:

Figur 2.1 Arbeidet for å operasjonalisere mål og begreper i Flink med folk.



Datakilder og metoder

Gitt at operasjonaliseringer og suksesskriterier er utledet som nevnt over, kan graden av måloppnåelse kartlegges på flere måter. Personlige intervjuer med nøkkelinformanter og gruppesamtaler med et utvalg av kommuner kan selvsagt ikke tallfeste noen grad av måloppnåelse. Derimot kan de utdype hva utvalget av informanter mener de ulike tiltakene skulle bidra til (motiv/intensjon), hva de faktisk gjennomfører/har gjennomført (tiltak), hvordan tiltakene er gjennomført (håndtering) og hva de mener de har oppnådd (resultat) (jfr. figur 1). Intervjuer og gruppesamtaler brukes til å beskrive variasjon og spennvidde i måloppnåelsen, til å identifisere fallgruver i arbeidet (hva er det som har gått galt) og suksessfaktorer (hva er det som faktiske førte frem). Denne typen data gjør det mulig å beskrive og konkretisere både mål, tiltak og måloppnåelse som eksempler.

Måloppnåelsen på tilretteleggende ledelse vil kunne beskrives som *endringer* i 1) lederstruktur (antall ledernivåer, antall ledere per ansatt, hva ledere har ansvar for og myndighet til m.m.), 2) lederatferd (hva gjør ledere nå til forskjell fra hva de gjorde før «Flink med folk» ble satt i gang) og 3) forholdet mellom ledere og ansatte før og nå (har antall ledere som den enkelte må forholde seg til blitt endret? Har den enkelte fått endret sin egen myndighet til å ta avgjørelser, i tilfelle på hva og hvordan? Fått mer ansvar, for hva og hvordan? Andre oppgaver?). Som et resultat av slike endringer er det

ventet at også selve tjenesteytingen og brukerrelasjonene endres, men det beskrives i eget avsnitt nedenfor.

På bakgrunn av dette kvalitative materialet kan vi danne antakelser, hypoteser og spørsmål som legges inn i *surveyen til ledere og ansatte*. Surveyen gir statistikk som sier noe om måloppnåelsen i Flink med folk generelt og spesielt målene om ledelse og kvalitet. Undersøkelsen vil få fram ansatte og ledes oppfatninger om endringer før og etter at Flink med folk ble satt i gang. Til forskjell fra de kvalitative undersøkelsene vil denne kvantitative tilnærmingen gi grunnlag for sammenlikninger langs mange ulike dimensjoner. Her peker vi bare på noen hovedanalyser som vil komme ut:

- Hva er det som kjennetegner prosjekter og kommuner som har suksess i «Flink med folk» til forskjell fra de som går mindre godt?
- Er det likheter og forskjeller mellom sektorer, kommuner/regioner, kommunale etater osv.?
- Hva er de mest fremtredende forskjeller mellom de fire fokusområdene?
- Er det sammenhenger mellom de ulike fokusområdene og satsningsområdene? osv

Bruken av ulike kilder og metoder kan sammenfattes i sju punkter:

1. Kvantitativ spørreundersøkelse til ledere i Fmf-kommuner
 2. Kvantitativ spørreundersøkelse til ansatte i Fmf-kommuner
 3. Kvalitative intervjuer med ledere, ansatte, brukere og pårørende i utvalgte Fmf-kommuner
 4. Deltakelse på oppstartkonferanser
 5. Deltakelse på lokale og regionale erfaringskonferanser
 6. Samtaler og møter med prosjektledelse og regionskontakter i KS
 7. Skriftlige dokumenter og presentasjoner fra myndighetene, KS og deltakerkommuner
- Samarbeid med KS om utforming av spørreskjema
 - Samarbeid med KS om valg av oppfølgingskommuner
 - Målavklaringer midtveis

Kvantitativ spørreundersøkelse til ledere

Vi la opp til at samtlige kommuner som har deltatt i Flink med Folk skulle være med i evalueringsgrunnlaget. Vi valgte derfor å lage en spørreundersøkelse som presumptivt skulle besvares av alle prosjektledere i de deltakende kommunene. I tillegg har ledere som har vært engasjert i Fmf-arbeidet også fått spørreskjemaet.

Rent teknisk valgte vi å benytte det Internettbaserte verktøyet QuestBack. Dette er et verktøy som vanligvis har kort gjennomføringstid, få komplikasjoner, automatiske purrerutiner, god ivaretagelse av personvernet og høy svarprosent dersom spørreundersøkelsen oppleves som relevant. QuestBack forutsetter at informantene har egen e-postadresse og tilgang på Internett. Dette har de aller fleste ledere i norske kommuner. Mange ansatte har derimot ikke egen PC på jobb. Disse har da svart på en felles PC i avdelingen. Det ble derfor åpnet for at flere personer kunne svare fra samme adresse. Alternativt kunne de videresende e-posten med spørreundersøkelsen til en annen adresse for eksempel privat, hvor spørreskjemaet kunne åpnes og bli besvart.

Tre omganger

Spørreskjemaet er sendt ut i tre omganger med ca et halvt års mellomrom. Dette er gjort for å ta hensyn til ulike stadiene hver kommunene har vært i. Siktemålet har vært å sende ut skjemaet ca et halvt år etter at prosjektet var slutført. De første Fmf-tiltakene startet opp i 2003. Deretter har nye prosjekter vært i gang satt løpende. I skrivende stund (november 2006) er fortsatt en del av prosjektene bare så vidt i startgroppen. Dette til tross for at Fmf formelt sett ble avsluttet som nasjonalt program i juni 2006.

Våren 2005 fikk vi tilsendt fra KS E-postadressene¹⁴ til kontaktpersoner i kommunene som på det tidspunktet var meldt å være ferdig med sitt første Fmf-prosjekt. Senhøstes 2005 fikk vi tilsvarende liste over neste gruppe av kommuner som var meldt ferdig. På forsommeren 2006 fikk vi så den tredje og siste listen over kommuner som var meldt ferdige.

I samtlige tre grupper viste det seg at ca 1/5-del ikke var ferdige, selv om de i følge regionskontaktene til KS skulle ha vært det. Der vi fikk vite dette, ble dette for de to første puljene løste vi dette ved å la kommunene vente til neste runde med å delta. For den tredje gruppen har dette ikke latt seg gjøre. Skulle vi ha nådd målet om å få med alle, måtte vi ha gjennomført en fjerde runde på vårparten 2007. Dette er ikke gjort.

Nesten like mange har opplyst i selve spørreundersøkelsen at de ikke var ferdige med prosjektet på svartidspunktet. Dette har medført noe flere «vet ikke» svar på en del av resultat- og prosessspørsmålene. Eksempelvis vil disse ikke ha rukket å gjennomføre erfaringssamlinger, noe som inngår i evalueringens sentrale suksessfaktorer.

¹⁴ På grunn av feil i disse listene, har vi ikke kommet i kontakt med alle kommunene som skal ha deltatt.

Svarprosent og representativitet

Etter en gjennomgang av listene fra KS satt vi igjen med 106 aktuelle kommuner og 491 mulige informanter. Dette utgjør undersøkelsen populasjon. Vi mottok 283 svar fra til sammen 102 kommuner. Dette gir en svarprosent på 57,6. Tatt teknikken i betraktning og at spørreskjemaet var relativt omfattende, er svarprosenten tilfredsstillende.

Som vi kommer tilbake til i analysen, er det grunn til å anta at kommuner som ikke har lykket er underrepresentert. Det betyr at vår beskrivelse er dekkende for flertallet av kommuner som har gjennomført et Fmf-tiltak. Vi fanger derimot ikke like godt mindretallet som enten har gitt opp eller av andre grunner ikke har svart. Dette høres kanskje underlig ut når vi har fått svar fra hele 102 av 106 kommuner. Mange kommuner har imidlertid hatt flere enheter med og skulle derfor avgitt mer enn ett svar.

Tabell 2.1 Oversikt over informantgrunnet for survey til ledere i tre omganger.

Tre surveyrunder til ledere i Fmf-kommuner	Kommuner forespurt iht. lister fra KS	Populasjon: Kommuner avklart for deltakelse	Mulige informanter etter liste fra kommunene	Utvalg etter å ha ryddet i listene	Antall svar	Svarprosent
1: September 2005	34	29	253	107	78	72,9
2: Januar 2006	70	41	302	173	96	55,5
3: Oktober 2006	49	36	291	211	109	51,7
Sum	153	106	846	491	283	57,6

Kommuner som er med i undersøkelsen

Lederundersøkelsen ble sendt ut til 106 kommuner. Alle bortsett fra fire svarte.

Tabell 2.2 Oversikt over de 102 kommunene som har deltatt i lederundersøkelsen

Alta	Gjesdal	Krødsherad	Orkdal	Sandefjord	Tana
Andebu	Gjøvik	Lier	Os i Hordaland	Sandnes	Time
Arendal	Gol	Lillehammer	Oslo	Sauherad	Trondheim
Askim	Gran	Lillesand	Overhalla	Sel	Tysnes
Averøy	Halden	Lindås	Rakkestad	Sør-Fron	Tønsberg
Beiarn	Hamar	Luster	Rana	Skjåk	Ulstein
Bergen	Haram	Lyngdal	Randaberg	Sola	Vestre Toten
Båtsfjord	Hemsedal	Malvik	Rauma	Songdalen	Vikna
Drammen	Hitra	Mandal	Re	Stange	Vindafjord
Dønna	Holmestrand	Meland	Rendalen	Steigen	Våler i Østfold
Eid	Holtålen	Meløy	Rindal	Steinkjer	Ørsta
Etne	Hurum	Meråker	Risør	Stjørdal	Østre Toten
Fauske	Hvaler	Moss	Rygge	Strand	Øvre Eiker
Finnøy	Jevnaker	Nedre Eiker	Rælingen	Stryn	Øyer
Fredrikstad	Kongsberg	Nesodden	Røyken	Søndre Land	Ålesund
Frøya	Kongsvinger	Nøtterøy	Råde	Sørfold	Åsnes
Fusa	Kristiansand	Oppegård	Saltdal	Sørreisa	Ikke oppgitt

Noen bakgrunnskjennetegn

I det følgende gjengis kort informantene etter prosjektrolle, alder og kjønn og region.

Tabell 2.3 Ledere som har svart på undersøkelsen etter prosjektrolle

	Antall	Prosent
Kommunens prosjektleder for Fmf (kontakt mot KS)	66	23,3
Leder eller fagperson som har bidratt mer aktivt enn en vanlig	86	30,4
Leder som har vært med som vanlig deltaker	128	45,2
Ingen av delene	3	1,1
Total	283	100,0

Tabell 2.4 Ledere etter kjønn og alder. Prosent.

	under 40	40-49 år	50 år +	Sum	Antall
Kvinne	15,0	51,5	33,5	100,0	227
Mann	21,4	37,5	41,1	100,0	56
Total	16,3	48,8	35,0	100,0	283

Tabell 2.5 Svar etter region. Prosent. N=283 ledere.

	Antall	Prosent
Nord	22	7,8
Midt	71	25,1
Vest	47	16,6
Sør+	57	20,1
Øst	79	27,9
Ikke registrert	7	2,5
Total	283	100,0

Kvantitativ spørreundersøkelse til ansatte i Fmf-kommuner

En forkortet versjon av det spørreskjemaet som ble brukt til lederne ble i to omganger sendt til et mindre utvalg kommuner. Kun kommuner der lederne på forhånd hadde bekreftet at det var teknisk mulig for de ansatte å være med ble invitert. De ansattes E-postadresser ble oppgitt av ledere i de respektive kommunene.

Spørreskjemaet ble sendt ut til 325 ansatte i 18 kommuner og fikk 165 svar. Dette gir en brutto svarprosent på 50,8. Imidlertid svarte 66 at de enten ikke kjente til Flink med Folk eller at de ikke hadde noen tilknytning til tiltaket. Dermed sitter vi igjen med 99 svar. OM vi trekker de 66 bort fra populasjonen, gir det en netto svarprosent på 38,2. Mer bemerkelsesverdig enn selve svarprosenten, er det forholdet at ca 1/3 av de som har svart oppgir at de ikke har grunnlag for å svare på undersøkelsen. Dette

kan indikere at Flink med folk ikke har engasjert de ansatte like mye som lederne. En mer positiv forklaringsmulighet er at mange av de vellykkede tiltakene har gått under andre navn enn Flink med folk. Eksempelvis vil ansatte i Trondheim vite at de har vært med på Styrk. Men ikke alle vil vite at dette har vært tilnyttet Flink med folk. Det samme er tilfelle for det omfattende arbeidet i Gjøvikregionen og en rekke andre kommuner (Eide 2006).

Tabell 2.6 Oversikt over de 18 kommunene som har deltatt i undersøkelsen for ansatte

Averøy	Hamar	Lyngdal	Randaberg	Skjåk	Ulstein
Drammen	Kristiansand	Moss	Rauma	Sola	Ørsta
Fauske	Lillesand	Nøtterøy	Re	Trondheim	Øyer

Kvalitative intervjuer i tre Fmf-kommuner

KS har under prosjektiden hatt en egen hjemmeside på Internett for er Flink med folk. Her har en blant annet kunnet lese suksesshistorier fra kommuner som har deltatt. Det har også gitt et visst bilde av hvilke temaer (fokusområder) kommunene har satset mest på. Dette har sammen med samtaler med KS hjulpet oss til å velge tre kommuner som vi har besøkt. Disse er henholdsvis Øvre og Nedre Eiker samt Trondheim.

Øvre Eiker ble valgt som eksempel på en kommune som har trukket med ansatte fra svært ulike tjenesteenheter og fordi de hadde et evalueringsopplegg som inkluderte både ledere, ansatte, brukere, pårørende, politikere og brukerorganisasjoner.

Nedre Eiker ble primært valgt fordi de var en av få kommuner som hadde satt tverrfaglighet spesifikt på dagsorden. Samtidig hadde kommunen et annet Fmf-tiltak om Medarbeiderskap som en rekke andre kommuner senere har latt seg inspirere av.

Trondheim kommune ble valgt på grunn av sitt store omfang og fordi ledelsen her har trukket Fmf-arbeidet inn i kommunens grunnleggende og langsiktige utviklingsarbeid for bedre arbeidsmiljø og tjenestekvalitet. Deres Fmf-tiltak, «Styrk», dekker samtlige 28 enheter i hjemmebaserte tjenester. Styrk-programmet skal etter hvert gjennomføres i flere sektorer. I Trondheim var vi også med på møter med prosjektledelsen og et dagsseminar for deltakere i Styrk.

I alt har vi hatt ca 65 intervjuer og samtaler med ledere (25), prosjektledere (6), ansatte og tillitsvalgte (24) og brukere/pårørende (10)

I Øvre Eiker har vi foruten intervjuer med ledere og ansatte, vært med på gjennomføringen av en seminardag der de ansatte jobbet med tiltakets problemstillinger. Her var vi også med på et svært inkluderende evalueringsmøte. I Trondheim har vi deltatt i prosjektmøter og på en fellessamling.

Deltakelse på regionale tiltak

Foruten tiltak i de nevnte kommunene har vi deltatt på to oppstartkonferanser. Disse har vært ledet av KS og hver av dem har hatt deltakelse fra 6-7 kommuner. Under konferansene har ulike kompetansemiljøer presentert seg, og til dels hatt en ledende rolle. På disse konferansene legges mye av grunnen for et godt lokalt prosjektarbeid for kommuner som ikke er sikre på hvordan de skal gå i gang. Her gis deltakerne også gode muligheter for å utveksle erfaringer med kolleger i andre kommuner. Vi har deltatt på oppstartkonferanser i Halden i mai 2004 i regi av KS med deltakelse fra kommunene Skiptvet, Hvaler, Askim, Eidsberg og Trøgstad, Hobøl og Rygge, og på Fefor i oktober 2004 i regi av KS og Fylkesmannen i Oppland med deltakelse fra kommunene Lesja, Lom, Øyer, Nord-Fron, Ringebu, Dovre og Lillehammer

Vi har også vært med på en konferanse i Oslo i januar 2005 om helsebringende arbeidsplasser i regi av Kompetanseforum. Her deltok blant annet Øvre Eiker kommune med et seminar om sine Flink med folk-prosjekt.

Våren 2006 deltok vi på fem regionale erfaringskonferanser. Disse ble holdt i Bergen, Kristiansand, Lillestrøm, Trondheim og Tromsø.

Møter med prosjektledelsen i KS

I 2004 og 2005 hadde vi jevnlig møter med prosjektledelsen i KS. Her presenterte KS sine planer og forsøkte etter beste evne å forklare utenforstående hva de besto i. Ut over i prosessen fikk gruppen tilbakemeldinger fra både egne konsulenter og evaluator. En periode bisto KS også med visse sekretærfunksjoner.

Kapittel 3 Aktivitet

I dette kapitlet beskriver vi tidsrommet for Fmf-satsingen, omfanget av aktiviteter og formen aktivitetene er gitt. Vi spør om målgrupper, måltall for omfang og om målet om å være et lavterskeltilbud er nådd: Hvor mange kommuner har deltatt i Flink med folk? Hva slags tiltak er gjennomført? Hvor mange tiltak er gjennomført? Hvilke tjenesteområder er trukket inn?

Deltakelse

I samarbeidsavtalen mellom KS og Shdir er det formulert et mål at cirka halvparten av alle kommuner i løpet av en fireårsperiode skulle ha gjennomført ett eller flere Fmf-tiltak (Shdir og KS 2002b). Høsten 2003 var cirka 55 kommuner i gang. Det var antakelig noe mindre enn forventet. Derfor ble måltallet justert ned fra om lag 220 til om lag 150 kommuner. I februar 2005 kunne imidlertid KS melde at det opprinnelige måltallet var nådd. Da denne evalueringen avsluttet sitt innsamlingsarbeid i slutten av 2006, var fortsatt flere nye Fmf-tiltak i startgroppen.

2004 var året da de fleste kommunene kom i gang. Region Nord kom noe senere i gang enn de andre, og hadde på det tidspunktet lavest aktivitet. Region Vest var raskest ute. Mange av deres tiltak kom i gang før KS hadde utmeislet sine anbefalinger for hvordan et Fmf-tiltak med fordel kunne gjennomføres. Det kan forklare hvorfor denne regionen har flere prosjekter som skiller seg ut fra det som skal bli den typiske Fmf-måten å gjennomføre et Fmf-tiltak på (vedleggstabell 3.1).

Lavterskeltilbud

I prosjektskissen for Flink med folk som ble utarbeidet av Shdir og KS i fellesskap, er to av hovedprinsippene for programmet formulert slik:

- «Det skal være et lavterskeltilbud med mulighet for alle kommunene til å delta.
- Det er en forutsetning for arbeidet at kommunene selv styrer prosessene og utviklingsarbeidet som igangsettes» (Shdir og KS 2002a).

Programmer som er åpne for alle kommuner, er gjerne lagt opp slik at de som melder seg først, også har størst sjans til å få være med. Vanligvis er det bare et fåtall kommuner som melder sin interesse, så i praksis er det ikke så ofte at sentrale eller regionale arrangører må avvise interesserte. Erfaringer fra tidligere utviklingsverksted i KS-regi med åpen deltakelse har vært at de mest utviklingsorienterte kommunene stadig stiller opp, mens andre kommuner er nesten alltid fraværende.

Det har derfor vært en utfordring for KS sentralt og regionalt å klare å få med også de mer utviklingspassive kommunene. Uklarheter og passivitet på sentralt hold i denne fasen vil lett føre til at de flinkeste utviklingskommunene rasker med seg nok en mulighet til å styrke egne prosjekter, mens de svakere faller utenfor.

Betingelsene for å komme med i Flink med folk-programmet har ikke vært strenge. Det ble laget en bestillingsmal som kommunene kunne fylle ut helt eller delvis. Kommunene meldte seg på og bestillingen ble innvilget automatisk.

Med et til de grader lavterskeltilbud, kombinert med at KS gikk aktivt ut for å bekjentgjøre programmet, kunne en regne med å få med en del av de mer endringssvake kommunene. Spørsmålet blir da hva en har gjort for å styrke sjansene for at de virkelig gjennomfører et godt prosjekt?¹⁵

Ser vi på bestillingsmalen (tekstboks 3.2), er denne formet som en kontrakt mellom KS og den enkelte kommune. Her tilbys kommunen støtte i form av veiledning og økonomiske ressurser til kompetansestøtte for gjennomføring av det lokale tiltaket. Til gjengjeld forplikter kommunen seg til å jobbe innenfor Flink med folks temaer og verdigrunnlag. Som det går frem både i bestillingsmalen og i KS' presentasjon av Flink med folk (tekstboks 3.1), utfordres deltakerne til å gjøre et godt forarbeid før de setter i gang. Skulle kommunene imidlertid blitt etterprøvd på alle kravene om målformuleringer og så videre, ville ikke Flink med folk blitt det lavterskeltilbud det faktisk har vært. KS har med andre ord lempet noe på den «ideelle fordring».

«Det er opp til kommunene selv å formulere sine prosjekter. KS er serviceinstans for kommunene. Det er kommunene som har ideene, mens KS' oppgave er å bidra til å styrke gjennomføringsevnen.» (KS-representant)

For å sikre seg mot at kommunene melder seg på for deretter å bruke ressurser på prosjekter som renner ut i ingenting, er det i tillegg til kompetansestøtte lagt vekt på at prosjektene skal forankres i kommunenes toppledelse og i navngitte ressurspersoner eller -miljøer som kan drive prosjektene.

¹⁵ Dette spørsmålet er også sentralt i kapittel 7 hvor vi beskriver funksjonene til KS' regionale prosjektledere/veiledere.

Tekstboks 3.1 KS' presentasjon av Flink med folk. Kilde KS' hjemmeside på Internett.*

Målsetting for satsingen:

Prosjektet skal bidra til bedre ledelse og høyere kvalitet på tjenestetilbudet innenfor helse – og sosialsektoren.

Fokusområder og verdigrunnlag for satsingen er:

- Brukerdialog og kommunikasjon med brukerne
- Myndiggjorte medarbeidere
- Tilretteleggende ledelse
- Helhetlig og tverrfaglig tenking

Målgruppe

- Den direkte arbeidsledelsen – medarbeidere med direkte arbeidsledelse, dvs de som daglig spiller en direkte rolle overfor ansatte og brukere i helse – og sosialtjenesten
 - Arbeidsgrupper, team eller arbeidslag som har ansvar for gjennomføring av aktiviteter og oppgaver
- kommunene skal arbeide med i prosjektet

Aktivitetene

Aktivitetene skal være lokalt drevet og forankret. Kommunene skal selv definere eget behov og eget innsatsområde innenfor de fokusområder og verdigrunnlag som er skissert ovenfor.

"Flink med folk" vektlegger at det er kommunenes egne utviklingsområder og utviklingsoppgaver som skal være utgangspunkt for deltakelse i prosjektet

Tilbud fra satsingen

- Flink med folk tilfører kommunene ressurser i form av kompetanse
 - Bistå kommunene med veiledning
 - For eksempel: gjennomføre dialogkonferanser for å kartlegge hva kommunene ønsker å benytte satsingen til, bistand til å definere forberedingsområder og aktiviteter, vurdere arbeidsformer en ønsker å benytte gjennom deltakelsen i prosjektet mv
 - Tilby ulike arbeidsformer f eks etablere og drifte nettverk, utviklingsverksteder, samarbeide med effektiviseringsnettverkene
- Tilbud og tjenester forts:
- Koordinere kompetanse- og ressursmiljøer med prosjektkommunene
 - Bistå som prosessledere og veiledere både for deltakerkommunene og ressursmiljøer som skal delta i prosjektet

Følgende krav stilles til deltakelse: *Kommunene må ha:*

- definert oppgaver/arbeidsområder kommunene skal arbeide med i Flink med folk
- konkrete mål for ledelse og kvalitetsutvikling
- fokus på minst ett av følgende verdisyn:
- bedre kommunikasjon med brukerne/brukerdialog,
- myndiggjøring av medarbeidere
- tilretteleggende ledelse
- helhetlig og tverrfaglig tenking
- forankret aktivitet(e)/prosjektene i kommunens administrative og politiske ledelse
- hvert prosjekt skal etterspørre ekstern kompetanse, veilederressurs eller deltakelse i nettverk, evt andre tilbud fra prosjektet (satsingens bidrag)

Lokale/regionale prosjektveiledere:

Prosjektveiledere er kontaktpunktet for kommunene som ønsker å benytte satsingen Flink med folk. De skal bidra og bistå i arbeidet med å konkretisere og tilrettelegge tiltak og aktiviteter kommunene etterspør fra satsingen. Prosjektveilederen knyttes til KS-kontorene lokalt/regionalt.

I tillegg til de involverte kommuner og KS inviteres representanter fra regional stat, Helse- og sosiallederlaget, høgskoler og andre ressurs og kompetansemiljøer. Prosjektveilederne vil drifte nettverkene, bistå kommune i deres arbeid både ved egen innsats og ved eventuelt å skaffe bistand fra kompetanse- og ressursmiljøer (høgskoler, kompetansemiljøer og ressurspersoner i kommunene m.fl)

* I utgangspunktet skulle kun arbeidsledere være målgruppe. I denne presentasjonen er målgruppen utvidet. Denne målforskyvningen beskrives nærmere i kapittel 7.

Tekstboks 3.2 Bestillingsmal for å kunne delta i Flink med folk



BESTILLING / SØKNAD

Kommunens mål for ledelse:
Tiltakets mål for ledelse:
Kommunens mål for kvalitetsutvikling:
Tiltakets mål for kvalitetsutvikling:
Hvilket tiltak/ aktiviteter evt tema søkes det bistand til å utvikle?
Hva ønsker kommunen å oppnå gjennom bistand fra satsingen Flink med folk?
Hvilke av satsingens verdipunkter er vektlagt?: (marker med uthevet skrift)
<ul style="list-style-type: none">- bedre kommunikasjon med brukerne / brukerdialog- myndiggjøring av medarbeidere- tilretteleggende ledelse- helhetlig og tverrfaglig tenkning
Målgruppe for tiltaket:
Hvilken kompetanse etterspørres fra Flink med folk?
(Merk med uthevet skrift, utdypes med stikkord under.)
<ul style="list-style-type: none">- eksternt kompetanse fra konsulentmiljø, høyskoler, universitet.- frikjøp av ressurspersoner fra egen eller andre kommuner.- veiledning:- deltakelse i nettverk sammen med andre kommuner.- veiledning fra prosjektveileder i planleggings- og utviklingsprosess:- annet:
Kostnadsoverslag (et foreløpig prisoverslag)
Kommunens egenandel (finansiering / egeninnsats, ca
Støtte til eksternt kompetanse fra Flink med folk, ca
Andre finansieringskilder, ca
Tidsramme (ønsket oppstart og forventet slutt):
Tiltaket er sikret forankring i og oppfølging av kommunens administrative ledelse slik:
Kontaktperson i kommunen:
<i>Kommunens egenandel i tiltaket kan være tid og handlingsrom for medarbeidere som koordinerer eller deltar i prosjekt/ utviklingstiltak samt praktisk tilrettelegging.</i>
..... kommune
..... underskrift av adm. leder.

Tekstboks 3.3 Avtale for deltakelse i prosjektet Flink med folk. Bestillingsmal for å kunne delta i Flink med folk.

Avtale for deltakelse i prosjektet «Flink med folk»

Mellom: KS ved prosjektet «FLINK MED FOLK» og kommune X.

Avtalen gjelder: Planlegging og gjennomføring av prosjekt / tiltak for bedre ledelse og kvalitetsutvikling innenfor helse- og sosialsektoren. Arbeidet skal ha fokus på en eller flere av følgende verdier:
brukerdialog og kommunikasjon med brukere
myndiggjorte medarbeidere
tilretteleggende ledelse
helhetlig og tverrfaglig tenkning.

Periode: Prosjektet «Flink med folk» er åpent for deltakelse i tidsrommet januar 2003 – desember 2006.

Det er inngått avtale mellom NN kommune og KS ved «Flink med folk» vedrørende prosjektet / utviklingsprogrammet:

«Flink med folk» Nærledelse i arbeidslag og arbeidsgrupper - et felles utviklingsprogram for pleie- og omsorgstjenesten i kommunene X og Y

1. Prosjektet / utviklingsprogrammet

Tiltaket er et samarbeid mellom kommunene X og Y slik det er beskrevet i søknad og handlingsplan, evt. senere korrespondanse med «Flink med folk». Periode for gjennomføring av utviklingsprogrammet er 01.01.04 – 15.11.04

Vi forutsetter en rapport senest tre måneder etter prosjektets slutt og en kort underveisrapport halvveis i gjennomføringen. Dersom prosjektet / utviklingsprogrammet evalueres, må evalueringen være tilgjengelig for satsingens evaluering. I tillegg forutsettes løpende kontakt med KS «Flink med folk» ved NN-1.

2. Prosjektet / utviklingsprogrammet som del av satsingen «Flink med folk»

Kommunen vil inngå i det nettverk av «Flink med Folk» – kommuner som vil bli etablert i regi av KS i Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag. I tillegg til veilederressurs, vil kommunen bli tilført kompetanse gjennom dette nettverket og må forplikte seg til å bidra aktivt med erfaringsutveksling.

3. Formidlingsarbeid

KS og kommunene X og Y samarbeider om formidling fra prosjektet

4. Kontaktpersoner

Prosjektleder/ kontaktperson for utviklingsprogrammet i kommunene: NN-2
Kontaktperson i KS: NN-1

5 Avtaletid

Avtalen gjelder hele perioden for gjennomføring av prosjektet / utviklingsprogrammet fra 01.01.04 – 15.11.04

Sted : _____

Dato: _____

_____ Flink med Folk

_____ Rådmann

Antall Fmf-kommuner

Alle Fmf-tiltak skulle, som vi har sett, forhåndsgodkjennes av KS. På tross av dette finnes det ikke ett eksakt tall som forteller hvor mange kommuner som har gjennomført et Fmf-tiltak. 235 kommuner har «etter sigende» fullført et Fmf-tiltak (tabell 3.1). 200 av disse har også rapportert at de har fullført. 60 kommuner er fortsatt i gang. Dette indikerer at nesten 300 kommuner kan ha vært med på et Flink med folk-tiltak. Omtrent halvparten av lederne som var med i spørreundersøkelsen, oppgir også at deres kommune har gjennomført mer enn ett tiltak (vedleggstabell 3.3). I tillegg kommer en del kommuner som har vært i berøring med Fmf uten å ha utviklet noe tiltak.

Tabell 3.1 Antall kommuner som har deltatt i Flink med folk-programmet. Kilde: KS

Kommuner som «etter sigende» har fullført	235
Kommuner som har fullført og rapportert dette	200
Kommuner som fortsatt holder (seriøst) på med Fmf	60
Kommuner som har snust på Fmf, men ikke gått inn	45

Hva er et Fmf-tiltak?

Så sent som i juni 2004 var KS ganske vage¹⁶ når vi spurte om hva et Fmf-tiltak egentlig var for noe, ut over at det var enhver aktivitet som hadde fått et kompetansetilskudd for å jobbe for den gode sak slik dette eventuelt måtte være formulert lokalt. Dette kan indikere at KS gikk svært langt i å leve opp til intensjonen om at kommunene selv skulle bestemme. Men det kan også være uttrykk for at KS selv på dette tidspunktet ikke hadde reflektert over de læringsteoretiske betraktningene som lå til grunn for Flink med folk. Høsten 2004 ble svarene imidlertid klarere. Det var ønskelig at Fmf-tiltak inngikk i lokalt, målrettet forbedringsarbeid. Konferanser uten at deltakerne parallelt jobber med lokale utviklingsprosjekter, falt med andre ord fra nå av utenfor oppfatningen av det ønskelige Fmf-tiltak.

En opptelling og vurdering av rapporter KS hadde mottatt fra deltakerkommuner i 2005, viste at 62 prosent hadde beskrevet tiltaket slik at det kunne karakteriseres som et utviklingsprosjekt. Sju prosent av aktivitetene var enkeltstående konferanser, mens 30 prosent var formulert slik at det ikke lot seg gjøre å klassifisere det som det ene eller det andre. Denne løselige rapporteringen understøtter at KS la listen lavt for deltakelse den første tiden. KS forøkte å bedre dette, uten at det kommer frem i form av oversikter på «Info-torget» på deres hjemmesider eller andre steder.

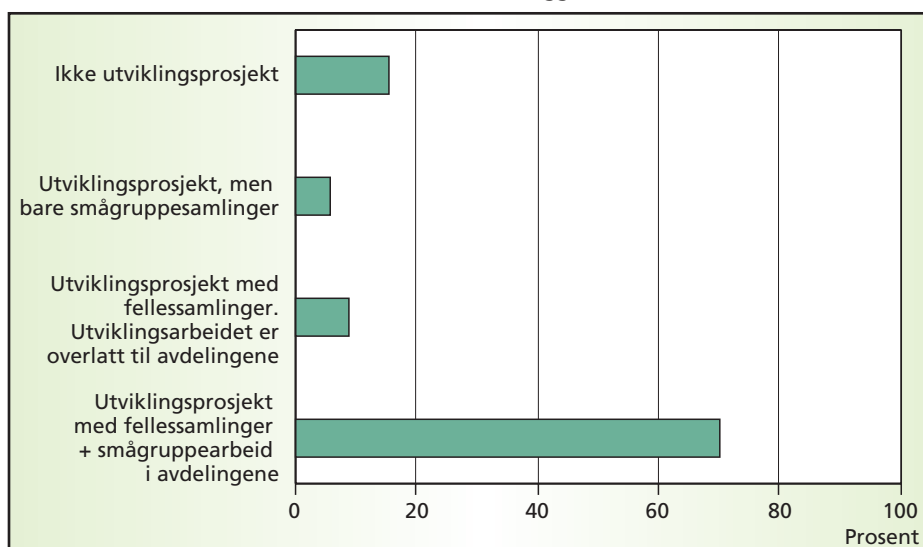
¹⁶ Intensjoner og verdigrunnlaget ble klart formulert, mens normene for god praksis fortsatt var uklare.

I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om det lokale Fmf-arbeidet var et avgrenset tiltak eller et vedvarende prosjekt. Et sted mellom 75 og 85 prosent av Fmf-tiltakene har vært et utviklingsprosjekt der Fmf-arrangementer har vært del av en utviklingsprosess i tjenesteenhetene (vedleggstabell 3.4).

Fmf-tiltak som utviklingsprosjekt er mest utbredt i Midt-Norge¹⁷, fulgt av Sør-Norge (vedleggstabell 3.5). Region Nord utmerker seg både ved få tiltak og ved at disse sjelden er lagt opp som utviklingsprosjekter. Region Vest har flere Fmf-tiltak enn de andre som først og fremst har bestått av en eller flere samlinger der deltakerne har fått kunnskapspåfyll, men uten at samlingene har vært del av en vedvarende prosess.

I figur 3.1 gjengis svarene på spørsmålet om det lokale Fmf-arbeidet har vært utviklingsprosjekt, og hvordan dette eventuelt har vært lagt opp. Svarene viser at Flink med folk lokalt, med noen unntak (i startfasen), har vært gjennomført etter intensjonene om å lede til utviklingsprosjekter.

Figur 3.1 Har Fmf-tiltaket både fellessamlinger og smågruppearbeid på avdelingene? Prosent. N=283 ledere (fra 102 kommuner). Eksakte tall i vedleggstabell 3.6



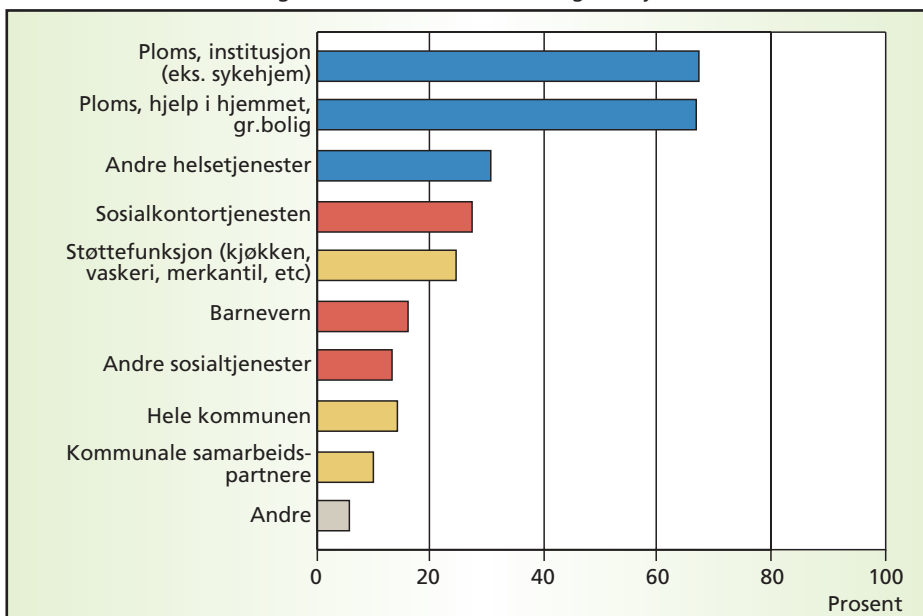
Flere tjenesteområder

Flink med folk har hatt som intensjon å nå ut til både helse- og sosialtjenesten. I figur 3.2 ser vi at de fleste tiltakene har vært rettet mot pleie- og omsorgstjenestene. Men også andre helsetjenester og sosialtjenester har vært med. Pleie- og omsorgstjenestene representerer det desidert største tjenesteområdet i kommunesektoren. Det er derfor

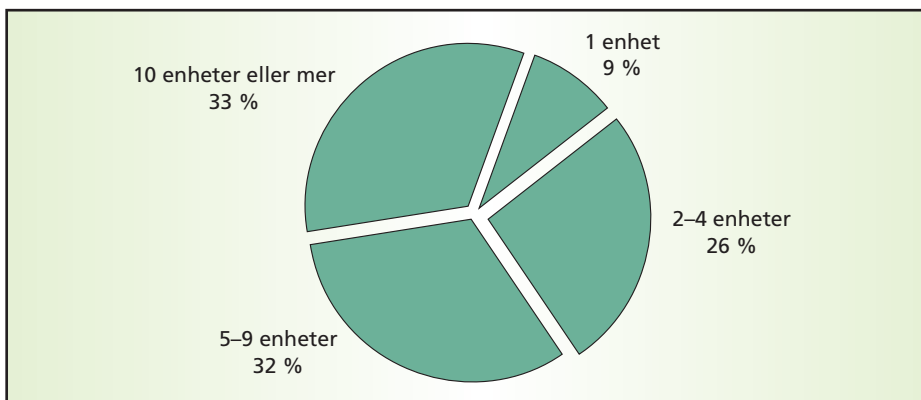
¹⁷ Midt-Norge inkluderer begge Trøndelags-fylkene og Møre og Romsdal.

rimelig at flest tiltak er gjort her. Vi ser også at noen kommuner har trukket inn helt andre tjenester. Dette utdypes i senere kapitler i forbindelse med lokale ringvirkninger av arbeidet med Flink med folk.

Figur 3.2 Type tjenesteenheter som har vært med i Fmf-arbeidet. N=283 ledere. Blå søyler refererer til tiltak innenfor pleie- og omsorgstjenestene (ploms). Røde søyler refererer til sosialsektoren, mens andre navngitte deltakere er samlet i de gule søylene.



Figur 3.3 Antall enheter hver kommune har trukket med i Fmf-arbeidet. N=67 prosjektledere



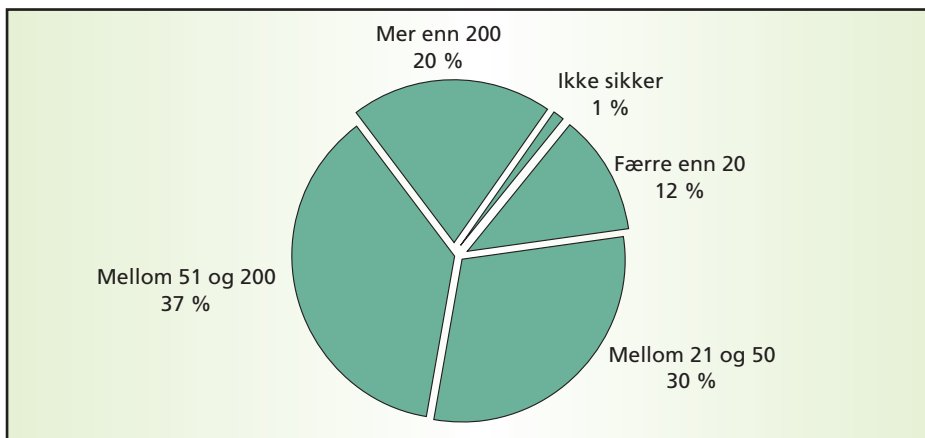
Mange tjeneststeder per kommune

En annen side ved spørsmålet om bred satsing lokalt er om Fmf-kommunene har nøydt seg med å trekke inn ett tjenestested eller om de har trukket inn flere. Dette spørsmålet er kun gått til kommunenes prosjektledere. Figur 3.3 viser at de aller fleste kommunene har trukket inn flere tjenestesteder. 65 prosent oppgir at arbeidet har foregått i mer enn fem tjenesteenheter. Bare ni prosent av kommunene har avgrenset aktiviteten til ett tjenestested.

Mange deltakere

Som det går frem av figur 3.4, har ganske mange kommuner et høyt deltakertall. Så mange som 20 prosent oppgir at de har hatt mer enn 200 deltakere, mens 37 prosent oppgir å ha hatt et deltakertall på mellom 51 og 200. Gjennomsnittlig har kommunene hatt nesten 140 deltakere. Hvis dette tallet er representativt og vi antar at 300 kommuner har vært med, tilsier det at over 40 000 personer har vært med på Flink med folk- satsingen. Hvis vi antar at 250 kommuner har vært med og at kommuner som ikke har svart på undersøkelsen har noe lavere aktivitet enn de som har svart, kan vi anta at det totale antall deltakere ligger på noe over 30 000 personer.

Figur 3.4 Antall deltakere hver kommune har hatt med Fmf-arbeidet. N=67 prosjektledere. Eksakte tall er gjengitt i vedleggstabell 3.8.



Mange førstegangsdeltakere

Norske kommuner har de siste årene vært gjennom svært omfattende endringer, både hva gjelder organisering, tjenesteinnhold, brukersammensetning og styringssystemer. Dette har stilt store faglige og organisatoriske krav til kompetanse både i ledelsen og på de enkelte tjenestestedene. Samtidig vet vi at kommunene har gjennomført en rekke spesifikke utviklingsprosjekter (se hjemmesiden til KS). En del av disse har også hatt intensjoner om å trekke de ansatte med.

Det er derfor overraskende at så mye som tre fjerdedeler av både ledere og ansatte oppgir at Flink med folk er første gang de har vært trukket inn i et utviklingsprosjekt. Betyr det at våre informanter nettopp er ansatt i kommunen?¹⁸ Eller er det uttrykk for at kommunalt utviklingsarbeid har vært forbeholdt det øvre sjikt av ledere? KS har i sine forarbeider til Flink med folk lagt svært stor vekt på at man denne gangen skulle ha et nedefra-og-opp-prosjekt, i motsetning til ofte tidligere. Når 74 prosent av lederne i undersøkelsen oppgir at de ikke har vært med på noe tilsvarende utviklingsprosjekt, kan det tolkes som uttrykk for KS har lyktes med dette. Programmet har med andre ord bidratt til at mange ledere og ansatte for første gang trekkes inn i denne type utviklingsarbeid. Dermed har ett av læringsmålene for Flink med folk lyktes svært godt. Under følger noen sitater fra ledere som har vært med. De forteller om ledere i en sektor som ikke nettopp er bortskjemt med muligheter for kompetanse- og organisasjonsutvikling.

«Dette skulle alle ledere få lov til å delta i.»

«Prosjektet har virket svært motiverende på alt mitt arbeid, både som leder og fagperson og jeg kjenner takknemlighet for at jeg fikk være med.» «Jeg synes det er flott at det har vært en slik satsing fra KS i samarbeid med SHD. En slik satsing bør videreføres. Vi trenger økt kompetanse!»

«Jeg håper vi får slike muligheter flere ganger.»

«Det er positivt med denne type prosjekt som gir en mulighet for personlig og organisatorisk utvikling. Tusen takk for at vår kommune fikk delta.»

Tabell 3.2 Har du tidligere deltatt i andre prosjekter eller tiltak av samme størrelsesorden som Fmf?

	Ja	Nei	Ikke sikker	Sum	Antall
Leder	19,8	73,9	6,4	100,1	283
Ansatt	18,2	70,7	11,1	100,0	99

¹⁸ Det er ikke signifikant sammenheng mellom alder og tidligere deltakelse i utviklingsprosjekter. Vi har ikke informasjon om ansiennitet.

Oppsummering

Dette kapitlet har vist at Flink med folk har nådd de nasjonale aktivitetsmålene. Målene for antall kommuner og type tjenesteområder er nådd. Antall deltakere har ikke vært kvantifisert, men det høye omfanget av deltakende tjenestesteder innenfor hver kommune forteller at en har nådd et antall ledere og ansatte som må være svært tilfredsstillende. Intensjonen om å være et lavterskeltilbud er også nådd. Til sist har vi sett at Flink med folk har nådd mange ledere og ansatte som ikke tidligere har fått anledning til å være med på utviklingsprosjekter. Dermed har ett av læringsmålene for Flink med folk lyktes svært godt.

Kapittel 4 Fmf-tema

Et Fmf-tiltak skal ha et faglig innhold som er rettet inn mot ett eller flere av følgende fire fokusområder. Disse er:

- kommunikasjon med brukerne/brukerdialog
- myndiggjøring av medarbeidere
- tilretteleggende ledelse
- helhetlig og tverrfaglig tenkning

I dette kapitlet spør vi om hvordan aktivitetene fordeler seg på de fire fokusområdene. Ikke minst så spør vi om hvilke temaer innenfor hvert fokusområde som har fått mest oppmerksomhet, og hvor deltakerne selv mener at de har oppnådd fremgang.

Innledende om de fire fokusområdene

Tilretteleggende ledelse og myndiggjorte medarbeidere

Et søk på Internett viser at begrepet «myndiggjorte medarbeidere» på ganske kort tid har vunnet innpass i vokabularet for god ledelses- og personalfilosofi. Man finner det som ett blant mange andre stikkord som listes opp når kommunene skal presentere verdier i sin nye personal- og ledelsespolicy. Det brukes også som honnørord for hva som både skaper trivsel på arbeidsplassen og mer effektiv bruk av personalressursene. Arbeidet med å gi begrepet innhold er fortsatt i sin spede begynnelse, og det er ofte langt fra å proklamere til å realisere et innhold i dette begrepet.¹⁹

«Myndiggjorte medarbeidere» er drømmen for enhver arbeidsgiver, men det stiller visse krav til kompetanse og kontinuitet. Små deltidsstillinger er her ikke optimalt

¹⁹ Se for eksempel denne debatten fra Tromsø kommune: <http://www.tktf.no/Arkiv%202002/hoering%20suttalelse%20arbpol.htm> og <http://www.tktf.no/arkiv%202001/adm.omst.2.htm>

(Moland og Gautun, 2002). Holdninger, organisasjonskultur, medvirkning i endringsprosesser og tilhørighet til et arbeidsfellesskap er forhold som lett undervurderes, og som i seg selv krever mye og vedvarende innsats (Gautun, 2002 og Moland, 2003).

Prosjekter for tilretteleggende ledelse kan med fordel jobbe med myndiggjorte medarbeidere samtidig. Tilretteleggende ledelse vektlegger en viktig side ved ledelse, nemlig lederen som en serviceperson som legger til rette for at (myndiggjorte) ansatte jobber godt og effektivt. Det stilles krav til den enkelte leders utøvelse av sin rolle, noe som igjen fordrer læring. Dette er ganske opplagt og blir ofte forsøkt ivare tatt gjennom lederkurs som vektlegger individuelle ferdigheter. Skal en imidlertid lykkes med å utvikle bestemte ledelsesformer, må de nye rolleforventningene defineres formelt. Det må være et organisatorisk anliggende å dyrke frem det nye og ikke bare noe som overlates de ledere som er villige til å forsøke seg. Samtlige arbeidsledere innen en sektor bør trekkes inn. Sannsynligheten for suksess vil øke om også ledere på andre områder involveres og ikke minst at denne typen ledelsesutvikling skjer parallelt med en korresponderende personalutvikling. Trondheim kommunes Styrk-program, som er det desidert største Flink med folk-prosjektet, har hatt nettopp dette samspillet som sin viktigste tilnærming i sitt treårige utviklingsløp.

Dermed blir de to fokusområdene Tilretteleggende ledelse og Myndiggjorte medarbeidere langt på vei to sider av samme sak. Det er for eksempel mange erfaringer fra industrien med forsøk på å utvikle mer selvgående operatører som har mislyktes fordi lederne ikke har klart overgangen fra den gamle formannen til en mer tilretteleggende arbeidslederrolle. Dette har blitt særlig vanskelig for arbeidslederen dersom den nye rollen også har medført personalansvar.²⁰ Vår operasjonalisering av god ledelse kommer frem i spørreskjemaet. Under presentasjonen av hva kommunene har vektlagt i sine prosjekter, har vi med de mest aktuelle operasjonaliseringene.²¹

Brukerdialog og helhetlig og tverrfaglig tenkning

Disse fokusområdene henger så nær sammen at vi presenterer dem under ett. Brukerdialog har fått ny interesse etter at New Public Management-tenkningen gjorde sitt inntog i offentlig sektor med kundebegrep og brukertilfredshet målt med sikte på benchmarking av aktører i et marked.

Med HVPU-reformen fikk vi på midten av 1990-tallet en liten oppblomstring av brukerdialogen gjennom bruk av tverrfaglige primær- og ansvarsgrupper som jobbet etter habiliteringsplaner, og hvor bruker/pårørende deltok aktivt. Denne arbeidsformen

²⁰ Dette er nyere erfaringer fra møbel- og verftsindustri på Sunnmøre der Fafo er engasjert i det landsomfattende Forskningsråds-prosjektet «Verdiskaping 2010».

²¹ I forarbeidet med evalueringen hadde vi god nytte av Sosial- og helsedirektoratets omfattende forslag til operasjonalisering. Noen av disse er beholdt.

som både bidro til å sikre at bruker ble hørt, og at kommunens samlede kompetanse fra ulike etater og fagmiljøer ble gjort tilgjengelig for bruker, var en sikker indikator på tjenestekvalitet. I dag ser vi lite av dette i kommunene; ikke fordi behovet er blitt mindre, men fordi ansvaret for dette ble borte sammen med de såkalte PU-konsulentene som mange kommuner hadde under reformperioden. Med dette har et av områdene i helse- og sosialsektoren fått svekket både en dyptgående form for brukermedvirkning og et forum for tverrfaglig diskusjon.

Senere er det formulert en mer omfattende og lovbestemt rett til helhetlig og systematisk oppfølging i form av Individuell plan (IP) gjennom pasientrettighetsloven i 2001 og Forskrift om IP etter helse- og sosiallovgivningen i 2005.

Tekstboks 4.1 Helsetilsynets sammenfatning av formålet med Individuell plan. Kilde: Helsetilsynet

«Den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester fra hjelpeapparatet, har rett til å få utarbeidet individuell plan. Planen skal utformes i samarbeid med brukeren, jf. sosialtjenesteloven § 8-4. Sosialtjenesten i kommunen skal også samarbeide med brukeren og andre tjenesteytere om planen slik at tjenestetilbudet ivaretar individuelle behov og blir helhetlig. Loven gir rett til individuell plan, men ingen plikt for brukeren.

Formålet med individuell plan er å få til en mer langsiktig og helhetlig tenking i forhold til brukere som har behov for langvarige og koordinerte tjenester. Mange brukere har behov for tjenester fra flere ulike etater, sektorer og forvaltningsnivåer. Blant disse er personer med fysisk funksjonshemming, utviklingshemming, psykiske lidelser og rusproblemer. En individuell plan vil kunne føre til bedre samordning, forutsigbarhet og koordinering av tjenestene.

Å lage individuelle planer krever samarbeid mellom ulike forvaltningsnivåer og mellom ulike etater og sektorer. Bestemmelsen gir sosialtjenesten i kommunen plikt til å samarbeide med andre tjenesteytere om planen. En forutsetning er at det skal utarbeides én felles individuell plan som dekker tjenester etter kommunehelsetjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven, psykisk helsevernloven og sosialtjenesteloven. Også andre etater som Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) og Undervisningssektoren kan trekkes inn i arbeidet.

Brukeren er hovedperson i dette planarbeidet og det er forutsatt at hun/han skal delta aktivt i utforming av planen. Flere instanser kan ha ansvar for å sette i gang planarbeidet. Du kan ta kontakt med sosialtjenesten i kommunen eller den tjenesten du har mest kontakt med for å få satt i gang arbeidet med å utforme planen.»

Dermed er vi over på fokusområde d, «Helhetlig og tverrfaglig tenkning». En av de største utfordringene innen dette fokusområdet som møter de «nye og ansvarliggjorte» lederne i dagens kommunale landskap, ligger i oppstykingen av sektorer, seksjoner, områder og soner til selvstendige, økonomiske resultatenheter. Både praktisk samarbeid ved for eksempel sykefravær, vakanser og ekstraordinært krevende brukere og faglig samarbeid blir vanskeligere.

Hvilke tanker har linjeleder omkring brukerdiallog og tverrfaglighet Hvorfor velger hun eventuelt å ikke etterspørre bruk av ansvarsgrupper og habiliteringsplaner (eller mer allment og fremtidsrettet: Individuelle planer)? Hva gjør hun for å skape kollektiv oppslutning om nye ideer, gjerne på initiativ fra ansatte?

Hvordan kan lederen bidra til at ansatte tar (med)ansvar for turnus, sykefravær og flere arbeidsoppgaver? Hvordan kan lederen bruke personalressursene mer rasjonelt slik at mer kvalitet kommer ut av samme mengde ressursinnsats? Ser lederen hvor viktig «nabovirksomheten» er for driften av egen avdeling? Klarer han eller hun å få syke/hjelpepleieren til å ta et par ekstraoppgaver når hun først er på et hjemmebesøk? Kan deler av kjøkkenpersonalet samtidig fungere som avdelingsvert? Og så videre. Noen av svarene ligger i arbeidslederrollen. Men ganske mange spørsmål og beslutninger må først forankres mer sentralt. Det gjelder for eksempel om og hvordan hjemmehjelperne skal inngå i en sammenhengende tjenestekjede med tett kommunikasjon med andre yrkesgrupper eller om hjemmehjelperen inngår i en privat eller kommunal tjenesteenhet med svakere kommunikasjon med hjemmesykepleien.

Når vi legger så stor vekt på å fremstille lederrollen som mellomliggende variabel (ref. figur 1.1), er det fordi denne ofte har vært undervurdert i matriseorganisasjoner og i gjennomføringen av ellers så gode tiltak med å implementere nye forskrifter, ymse verktøy eller nye organisasjonsløsninger. Uheldige resultater av denne undervurderingen vil ofte kunne være at prosjekter renner ut i sanden slik det skjedde i mange av kommunene som for noen år siden deltok i SOS/Shdirs satsing på arbeidsmiljøprosjekter i 19 kommuner. Svak ledelse og svak innsats for å trekke de ansatte med i endringsprosesser kan også være forklaring på at enkelte lokale endringsforsøk gjør vondt verre.²²

Tverrfaglig samarbeid er et mye brukt begrep. Men det blir ikke alltid brukt på samme måte. Arbeidsdeling mellom yrkesgrupper er ikke nødvendigvis uttrykk for samarbeid. Det kan like gjerne være uttrykk for teigdeling. Samordning forutsetter noe samarbeid for å unngå dobbeltarbeid, men er ingen garanti for tverrfaglig samarbeid i den forstand at ulike yrkesgrupper utveksler erfaringer og faglige perspektiv om en og samme bruker. De ulike gradene av samarbeid kan foregå innenfor en rekke områder. Det kan samarbeides om oppgaver, brukere, personell og fagperspektiv. Samarbeidet kan videre skje innad i virksomheten (teamet/arbeidslaget/avdelingen), mellom likeartede avdelinger i kommunen eller mellom ulike avdelingstyper.

²² Se for eksempel Moland 1999 og Moland 2003

Under begrepena helhetlig og tverrfaglig tenkning bør en også være åpen for at enkelte kommuner ser dette i lys av mer fleksibel bruk av arbeidskraften ved å bruke tjenesteutøverne på flere enheter og i arbeid med flere typer oppgaver. Dersom dette kan bidra til større stillinger og færre eksterne vikarer, vil en oppnå en rekke fordeler, både med hensyn til brukeropplevd kvalitet, arbeidsmiljø, utviklingsevne og mer tid til god ledelse.²³

Høyere kvalitet på tjenestetilbudet

Anton Kr. Olausen, Øyvind Sørensen og Hans Kristian Voje fra KPMG²⁴ definerer kvalitet som å tilgodese behov og innfri forventninger hos henholdsvis brukere, medarbeidere (profesjon) og oppdragsgivere (besluttende myndighet). Dette er en realistisk definisjon som tar hensyn til flere forhold. Brukers krav på tjenester er klart formulert i lover og forskrifter. Det de mottar, defineres i møtet mellom Stortingets statsbudsjett og kommunenes kompetanse til å håndtere oppgavene. I Stortingsmelding nr. 45 (2002–2003) «Betre kvalitet i dei kommunale pleie- og omsorgstenestene» er den ideelle fordring beskrevet både i et verdisynd på kvalitet og en rekke forhold hentet fra kvalitetsforskriften som eksemplifiserer kvalitetsindikatorer.²⁵

²³ Moland og Gautun 2002

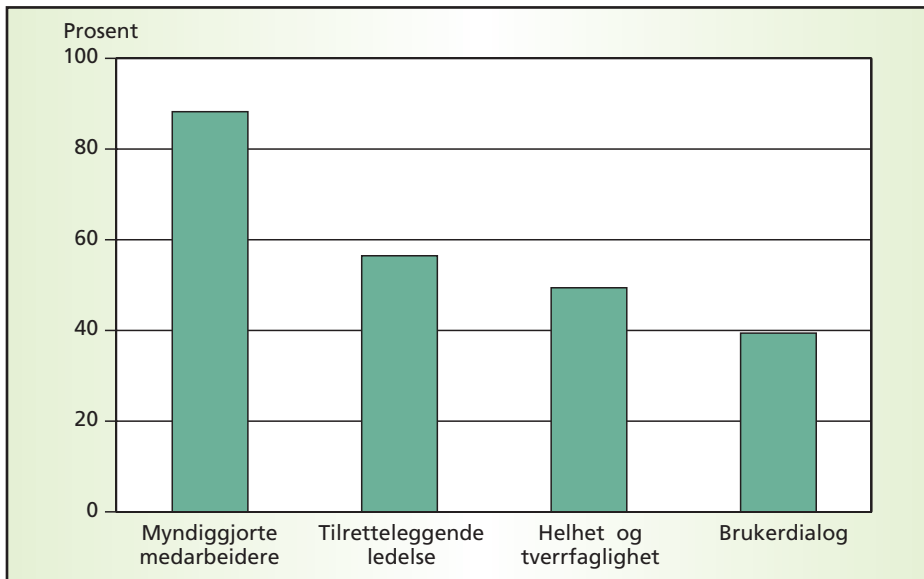
²⁴ Idéhåndboken «Kvalitet og service med bruker i sentrum» laget for KS.

²⁵ Her står følgende: «Regjeringa legg til grunn (...) der kvalitet blei definert som det å sikre grunnleggjande behov, som grunnleggjande fysiologiske behov, helse, tryggleik, sjølvstende, å kunne meistre eigen kvardag og styre sitt eige liv, respekt, individualitet og privatliv, fellesskap, aktivitet, valfridom og fleksibilitet (...) Regjeringa ønskjer spesielt å fokusere på brukeropplevd kvalitet, valfridom og individuell tilrettelegging av tenestetilbodet. (...) Det er derfor viktig at behova og ønska til kvar einskild brukar blir lagde til grunn når tenestene skal utformast. (...) Grunnlaget for at den einskilde skal oppleve kvalitet, ligg i å bli møtt med respekt og å få høve til å vere med på å velje, bestemme og styre sjølv. Behova til den einskilde og respekten for integriteten og menneskeverdet til brukaren er grunnleggjande verdiar i pleie- og omsorgstenestene. (...) den som yter tenester (må) setje brukaren i stand til å realisere sine eigne behov, verdiar og ønske, og brukaren må i størst mogleg grad få vere med på å bestemme over sitt eige liv og utforminga av tenestetilbodet. Tenesteapparatet må sjå heile mennesket, ikkje berre forstå til dømes sjukdommen. Eit godt samspel med brukaren og pårørande vil skape tillit og er med på å betre den brukeropplevde kvaliteten.

Hva har kommunene jobbet med?

Vi har bedt kommunene oppgi hvilke av de fire fokusområdene de har jobbet med. Det var anledning til å oppgi flere, dersom kommunene hadde hatt tiltak som berørte flere temaer. Som det går frem av figur 4.1, er alle de fire områdene godt dekket.²⁶ 90 prosent oppgir at de har jobbet med myndiggjorte medarbeidere. Dette kan både ha å gjøre med at det i flere år har vært jobbet med nettopp dette temaet i kommunesektoren og at det tidlig i arbeidet med Flink med folk var kommuner som hadde gode resultater som inspirerte andre til å følge opp. I tillegg til disse ytre faktorene kommer at myndiggjorte medarbeidere på den ene siden hviler på tilretteleggende ledelse og på den andre siden er en nøkkelfaktor til god brukerdialog og kvalitativt gode tjenester. Med tilhørende kompetanseutvikling vil myndiggjorte medarbeidere også kunne skape økt trivsel og mer effektive tjenester.

Figur 4.1 Innenfor hvilket av de fire fokusområdene hører deres Flink med folk-tiltak mest hjemme? (Flere kryss mulig) N=283 ledere i 102 kommuner.



²⁶ I KS' årsmelding for 2006 til Helse- og sosialdirektorat er følgende fordeling oppgitt: Kommunikasjon med brukerne: 119 kommuner. Myndiggjorte medarbeidere: 151 kommuner. Tilretteleggende ledelse: 142 kommuner. Tverrfaglig samhandling: 104 kommuner. Flere kommuner har fokusert på flere av verdiene i ett og samme prosjekt.

Brukerdialog

Vi stilte omtrent det samme spørsmålet en gang til. Men denne gangen ville vi kun ha ett svar. Lederne skulle med andre ord oppgi innenfor hvilket fokusområde de hadde jobbet mest. Som det går frem av figur 4.2, er det fortsatt flest som oppgir at de har jobbet med myndiggjorte medarbeidere. Langt færre har prioritert tilretteleggende ledelse og helhet/tverrfaglighet som hovedtema. Brukerdialog er nå nesten radert bort. Denne fordelingen understøtter resonnetet i forbindelse med figur 4.2 ytterligere. En positiv tolkning går da ut på at kommunene har prioritert å styrke medarbeiderkompetansen; selve grunnlaget og forutsetningen for å kunne yte kvalitativt gode og effektive tjenester. Dette er gjort i stedet for å hoppe direkte på konkrete tiltak (virkemidler) rettet mot bruker. Dersom det er grunnlag for en slik tolkning, bør resultater i form av bedre tjenester til bruker komme etter hvert.

En mer kritisk tolkning er at kommunene har prioritert rene effektiviseringstiltak fremfor å være brukerrettet. Uansett er vi overrasket over at fokusområdet brukerdialog så til de grader kommer i skyggen av de andre fokusområdene. Økt tjenestekvalitet er hovedmålet for Flink med folk-programmet. Det har videre vært rettet betydelig oppmerksomhet (politisk, i presse, brukerorganisasjoner og andre steder i helsetjenesten) mot kommunenes implementering av IP som et kvalitetssikringsverktøy. Vi hadde på denne bakgrunnen ventet at flere kommuner hadde jobbet med brukerdialog. Det hadde for øvrig også programledelsen i KS.²⁷

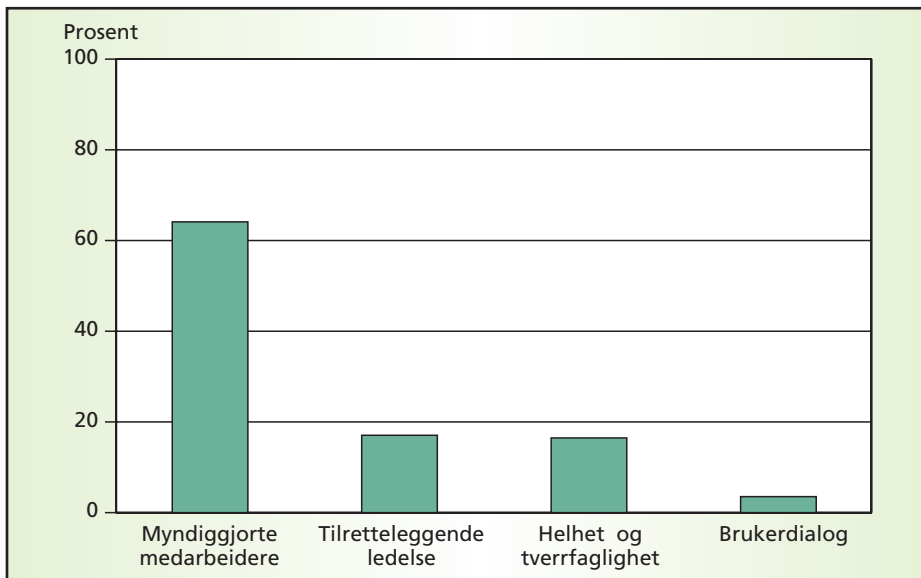
Et tredje aspekt legges til: Under presentasjoner deltakerkommuner har gitt på større samlinger og i samtaler vi har hatt med ledere og ansatte, har brukeraspektet vært langt større enn det som fanges opp i den kvantitative spørreundersøkelsen. En del vil si at selv om de jobbet mest med ett av de tre andre fokusområdene, så var meningen med dette hele tiden økt tjenestekvalitet. Mange av de flotteste historiene fra det lokale Flink med folk-arbeidet kommer da også fra møter med bruker. Dette gjelder også selv om kommunen i vår survey har oppgitt at de har lagt hovedvekten på et av de tre andre temaene. Slike historier kan like gjerne komme som følge av at et lokalt prosjekt har jobbet med gode holdninger hos medarbeiderne²⁸ eller at man faktisk har hatt et brukerrettet prosjekt.²⁹

²⁷ Dette underbygger ytterligere at Flink med folk ikke har vært overstyrt fra toppen, men at kommunene har hatt stor frihet i utformingen av sine lokale prosjekter.

²⁸ For eksempel Øvre Eiker kommune.

²⁹ For eksempel Nøtterøy kommune.

Figur 4.2 Innenfor hvilket av de fire fokusområdene hører deres Flink med folk-tiltak mest hjemme? (Bare ett kryss mulig) N=283 ledere i 102 kommuner.



På grunn av svarfordelingen som kommer frem i figur 4.2, vil det ikke bli gjort flere analyser knyttet til fokusområde brukerdiallog.

Tilretteleggende ledelse

Oppmerksomhet

Litt over halvparten av de spurte har oppgitt at deres Fmf-arbeid blant annet har vært rettet mot å utvikle mer tilretteleggende ledelse (figur 4.1). Knapt 20 prosent har hatt dette som hovedtema for Fmf-arbeidet (figur 4.2). Disse er blitt spurt mer inngående om hvilke temaer de har jobbet med.³⁰ Under har vi listet opp 15 temaer som med en viss grad av rimelighet kunne ha vært tatt opp. Fire temaer har fått stor oppmerksomhet, seks temaer har fått noe oppmerksomhet, mens fem temaer har fått liten eller ingen oppmerksomhet.

Temaer som har fått stor oppmerksomhet:

- Holdninger og atferd
- Bruk av medarbeidersamtaler

³⁰ I vedleggstabell 4.1 har vi rangert 14 temaer etter hvor mye de er vektlagt.

- Lederens betydning for trivsel
- Hvordan en ansatt kan vite at hun eller han har gjort en god jobb

Temaer som har fått noe oppmerksomhet:

- Lederens betydning for tjenestekvaliteten
- Bruk av prosjektgrupper for å involvere ansatte i utviklingsarbeid
- Samarbeid over avdelingsgrenser
- Bruk av ulike fora for bedre kommunikasjon med brukere/pårørende
- Plassering av ansvar for oppfølging av forhold som har vært tatt opp
- Bruk av brukerundersøkelser

Temaer som har fått liten oppmerksomhet:

- Bruk av individuelle planer
- Tiltak for å redusere feil i tjenesten
- Bedre kommunikasjon med bruker/pårørende
- Bruk av ansatte på tvers av turnusenheter/avdelingsgrenser
- Bruk av ansatte på tvers av profesjongrenser

Brukerorientering og tverrfaglighet er de temaene som har fått minst oppmerksomhet. Dette er ikke overraskende når hovedtemaet er tilretteleggende ledelse. Men når oppmerksomheten er så til de grader borte, svekker det grunnlaget for den velvillige tolkningen om at selv om brukerorientering ikke er et primærtema (figur 4.1 og 4.2), så dukker det opp som sekundært tema.

Ellers ser vi at oppmerksomheten mot konkrete verktøy er begrenset. I stedet er det lagt størst vekt på grunnleggende verdier og lederens betydning for at de ansatte skal trives og gjøre en god jobb. Dersom dette virkelig er fulgt opp, har kommunene i sine tiltak klart å kombinere arbeid med basale verdier og viktigheten av klarhet og forutsigbarhet i tjenesten. Oppfølging er også vektlagt. Temaene som har fått størst oppmerksomhet, er med andre ord svært relevante for det fokusområdet tiltakene hører inn under. Vi ser også at temaer som er tillagt stor vekt i tiltak som hører inn under tilretteleggende ledelse, har en viss overlapp med temaer som henger sammen med myndiggjorte medarbeidere. Dette er rimelig.

Blitt bedre?

Spørsmålet om hvilke temaer kommunene har vært opptatt av, ble fulgt opp med spørsmål om mulig fremgang. Lederne ble bedt om å vurdere en rekke temaer eller områder der de kanskje kunne ha blitt bedre i løpet av Fmf-arbeidet.³¹ Noen av temaene eller områdene har definitivt lav Fmf-relevans. Det må derfor ikke oppfattes som noe mål, å få svar som tilsier stor fremgang på samtlige områder. Snarere tvert imot. I oversikten under er de mest relevante temaene stilt opp i tre grupper etter om lederen synes de har oppnådd stor, noe eller liten fremgang.

Ikke overraskende er det omtrent på de samme områdene som har fått mest oppmerksomhet, en også melder om mest fremgang. Tydeligere ledere som forstår sin rolle bedre, trekker de ansatte mer med i tjenesteutformingen. Lederne synes også de er blitt flinkere til å følge opp sine ansatte. Når de trekker frem bedre rolleforståelse og økt vekt på samarbeid som viktige og fremgangsrike forhold ved sitt lokale Flink med folk-arbeid, er dette en god avspeiling av tenkningen som har ligget til grunn for hele programmet.

Følgende områder rapporteres å ha stor fremgang:

- Leder trekker de ansatte med i utformingen av tjenestene
- Forståelse for lederens betydning for tjenestekvaliteten
- Leder er blitt tydeligere som leder
- Leder spør ansatte hvordan det går med oppgaver

Følgende områder rapporteres å ha noe fremgang:

- Bruken av «strukturete» medarbeidersamtaler
- Leder er blitt flinkere til å gi tilbakemelding
- Leder tar tak i arbeidsmiljøspørsmål
- Ansatte trekkes inn i prosjektgrupper, refleksjonsgrupper e.l.
- Leders opptatthet av kvaliteten på tjenester til bruker
- Lettere for leder å vite når han gjør en god eller dårlig jobb

Følgende områder rapporteres å ha liten fremgang:

- Bruk av ansattes kompetanse ut over tradisjonelle profesjongrensener
- Bruk av ansatte på tvers av turnusenheter/avdelingstilhørighet

³¹ Eksakte tall og flere variabler er gjengitt i vedleggstabell 4.3.

- Bruk av fora for kommunikasjon med pårørende er styrket
- Leder har fått mer tid til å lede
- Bruk av fora for kommunikasjon med brukere er styrket

Vi har mottatt mange spissformulerte utsagn fra ledere som har deltatt. Her følger noen av dem:

«Jeg har jobbet i pleie og omsorg i flere kommuner i til sammen 25 år, 15 av disse som leder. Dette har vært det mest fantastiske prosjektet jeg har vært med på å gjennomføre. Denne måten å arbeide på anbefales som redskap for å forbedre og utvikle både ledere og medarbeidere.»

«Dette har vært de to mest inspirerende år jeg hittil har hatt i min jobb som soneleder. Jeg har blitt tryggere i rollen og har sett den gode utviklingen mine kolleger og ansatte også har hatt. Det å arbeide med å »hente ut« potensialet i seg selv som leder og de du er leder for, er utrolig tilfredsstillende.»

«Jeg står bedre rustet som leder og har lært å takle medarbeiderne på en annen måte for å frem det beste i dem. Dette er igjen med på å øke kvaliteten på tjenesten.»

«Lederne er blitt tryggere i lederrollen.»

«Vi har fått en del ledere som nå er mer reflektert på egen kompetanse, egen styrke og utviklingspotensial.»

«Jeg er blitt tryggere og mer løsningsfokusert som leder.»

«Jeg har blitt mer oppmerksom på hvordan jeg kommuniserer verbalt og nonverbalt. Nå stiller jeg oftere spørsmål og gir mindre svar. Jeg har også blitt mer direkte og mindre generell.»

Når lederne er fornøyd med egen utvikling, er dette i seg selv grunnlag for å vurdere at de lederorienterte tiltakene har hatt en viss suksess. Dersom dette ikke er et blaff, og de ansatte er enige med lederne i deres beskrivelser, kan vi sette to streker under svaret. Når det gjelder de ansattes syn, har vi til gode å se en evaluering der disse er mer positive enn ledelsen og ledere for øvrig. Dette gjelder nesten uavhengig av tema. Til spørsmålet om de ansatte synes at deres ledere er blitt bedre, varierer svarene noe med hvilke operasjonaliseringer vi har gjort. Når de har svart på ulike påstander om i hvilken grad de synes lederen er blitt bedre, er det få som har krysset av på alternativet «i stor grad». Derimot er det mange som krysser av på «i ganske stor grad». På enkelte spørsmål er det også ganske mange kryss på «i ganske liten grad». Mindre positive svaralternativer har fått få kryss. De ansatte er med andre ord positive, men ikke fullt så entusiastiske som lederne selv. Halvparten (54 prosent) har oppgitt at deres kompe-

tanse blir bedre brukt. To tredjedeler har for eksempel oppgitt at dialogen med leder er blitt bedre. Like mange synes at de nå oftere kan komme med forslag til forbedringer av tjenesten. Enda litt flere har svart at leder er blitt flinkere til å spørre hvordan det går med oppgaver den ansatte har fått ansvar for. De samme synes rimeligvis også at lederen er blitt flinkere til å gi tilbakemeldinger. På den annen side er det bare en tredjedel som synes det er blitt lettere å vite når man gjør en god eller dårlig jobb. Det er med andre ord fortsatt forbedringsmuligheter. Dette kommer klarest frem når en går fra allmenne til mer konkrete og spesifikke forhold.

Myndiggjorte medarbeidere

90 prosent har oppgitt at de i løpet av arbeidet med Flink med folk har berørt temaer som ligger under dette fokusområdet (figur 4.1). Omtrent 65 prosent har oppgitt at myndiggjorte medarbeidere har vært hovedtema for deres lokale prosjekt (figur 4.2). Denne gruppen, som utgjør cirka 65 prosent av informantene i spørreundersøkelsen, er blitt spurt mer inngående om hvilke temaer de har jobbet med.³² Under har vi listet opp 15 temaer som med en viss grad av rimelighet kunne ha vært tatt opp. Fem temaer har fått stor oppmerksomhet, ytterligere fem temaer har fått noe oppmerksomhet, mens tre temaer har fått liten eller ingen oppmerksomhet.

Oppmerksomhet

Stor oppmerksomhet:

- Holdninger og atferd
- Om og hvordan ansatte kan ta mer ansvar for egne arbeidsoppgaver
- Den ansattes betydning for kvaliteten på tjenestene
- Bruk av prosjektgrupper der ansatte trekkes med i utviklingsarbeid
- Bruk av fora for bedre kommunikasjon med brukere/pårørende

Noe oppmerksomhet:

- Bruk av ulike fora for bedre kommunikasjon i avdelingen
- Hvordan ansatte kan vite at de har gjort en god jobb
- Mer ansvar til ansatte for oppgaver rettet mot bruker
- Bruk av ansattes kompetanse ut over tradisjonelle profesjonsgrenser

³² I vedleggstabell 4.1 har vi rangert temaene etter hvor mye de er vektlagt.

- Plassere ansvar for oppfølging av forhold som har vært tatt opp

Liten oppmerksomhet:

- Tiltak for å redusere feil i tjenesten
- Bruk av ansatte på tvers av turnusenheter/avdelingsgrenser
- Bruk av primær/hovedkontaktpersoner ut mot bruker/pårørende

Rent tematisk er det lagt størst vekt på gode holdninger, den enkeltes betydning for kvaliteten på tjenesten og hvordan den ansatte kan ta mer ansvar for egne arbeidsoppgaver. Vi finner med andre ord omtrent de samme hovedtrekkene i arbeidet med myndiggjorte medarbeidere som i arbeidet med tilretteleggende ledelse. Dette er ikke overraskende. Disse fokusområdene utgjør to sider av samme sak. Man vil ikke lykkes fullt ut med det ene uten samtidig å jobbe med det andre. Foruten den opplagte forskjellen som ligger i at det ene fokusområdet har lederrollen i sentrum for den gode sak, mens den andre har medarbeiderne, finner vi også at medarbeiderprosjektene i større grad trekker inn brukerorienterte spørsmål.

Blitt bedre?

På spørsmål om hvor deltakerne mener de har oppnådd fremgang, skiller to hovedtemaer seg ut.³³ For det første er relasjonen mellom leder og medarbeidere blitt bedre. Dette har å gjøre med at leder mer aktivt henvender seg til sine medarbeidere og inkluderer dem i tjenesteutformingen. For det andre har ansattes forståelse av egen betydning for tjenestekvaliteten blitt større. Herunder ligger også at ansattes muligheter til å påvirke tjenesteinnholdet er blitt større.

Følgende områder rapporteres å ha stor fremgang:

- Ledere trekker ansatte mer med i utformingen av tjenestene
- Leder spør oftere ansatte hvordan det går med oppgaver

Følgende områder rapporteres å ha noe fremgang:

- Innspill fra ansatte til forbedringer av tjenesten
- Ansattes forståelse av egen betydning for tjenestekvalitet
- Avdelingen har fått mer motiverte medarbeidere
- Leder er blitt flinkere til å gi tilbakemelding

³³ Eksakte tall og flere variabler er gjengitt i vedleggstabell 4.4.

- Dialogen mellom ledelse og ansatte
- Ansatte tar mer ansvar for oppgaver rettet mot bruker
- Ansatte opplever at deres kompetanse blir bedre brukt

Følgende områder rapporteres å ha liten fremgang:

- Bruk av «strukturerte» medarbeidersamtaler
- Bruk av primær/hovedkontaktfunksjon mot bruker
- Ansatte brukes på tvers av turnusenheter/avdelingstilhørighet
- Lettere for ansatte å vite når de gjør en god eller dårlig jobb
- Ansattes kompetanse brukes ut over tradisjonelle profesjongrensener
- Tatt i bruk «ønsketurnus» eller andre fleksible arbeidstidsordninger

Tallene vi har referert til, bygger på svarene fra spørreundersøkelsen som gikk til lederne. Også her er det slik at de ansatte er noe mer moderate enn lederne når de beskriver hva som er oppnådd.

Under viser vi noen sitater fra ledere som har svart på åpne spørsmål i spørreundersøkelsen. Når vi kun har tatt med ett som er negativt ladet, er det fordi det ikke var flere. Blant de positivt ladede svarene har vi tatt med et utvalg.

«De ansatte har fått større mulighet til å ta ansvar og planlegge arbeidsoppgavene. De er også mer reflekterte over egen påvirkning av tjenestetilbudet.»

«De ansatte har fått og tar mer ansvar. Jobber sammen som ei gruppe. Takhøyden er blitt større og de tør å si fra. Dialogen mellom leder og ansatte er lettere.»

«Ansvar blir i mindre grad skjøvet oppover i systemet.»

«Vi har lagt om møtестrukturen på for eksempel personalmøter. De ansatte synes de får komme mer til og blir hørt mer enn tidligere.»

«Medarbeiderne tar mer ansvar for egen utvikling, og utvikling av tjenesten. Vi har fått mer fokus på kvalitetsutvikling.»

«Arbeidet med Flink med folk har gitt oss et flott redskap for å få myndiggjorte medarbeidere. Det er også lettere å få til dette nå som vi har fått mer lik begrepsforståelse. De fleste av medarbeiderne har fått økt innsikt og forståelse for viktigheten av egeninnsats og hvordan de påvirker arbeidsmiljøet gjennom å ta ansvar.»

«Jeg er skuffet over at arbeidet ikke ga bedre resultater blant de ansatte.»

Helhet og tverrfaglighet

Omtrent halvparten av de spurte har oppgitt at deres Fmf-arbeid blant annet har vært rettet mot å utvikle en mer helhetlig og tverrfaglig tjeneste (figur 4.1). Knapt 20 prosent har hatt dette som hovedtema for Fmf-arbeidet (figur 4.2). Disse er blitt spurt mer inngående om hvilke temaer de har jobbet med.³⁴ Under har vi listet opp ti temaer som med en viss grad av rimelighet kunne ha vært tatt opp. Fire temaer har fått stor oppmerksomhet, ytterligere fire temaer har fått noe oppmerksomhet, mens to temaer har fått liten oppmerksomhet.

Stor oppmerksomhet:

- Holdninger og atferd
- Tverrfaglig samarbeid på tvers av avdelinger
- Tverrfaglig samarbeid innen avdelingen
- Plassering av ansvar for oppfølging av forhold som har vært tatt opp

Noe oppmerksomhet:

- Bruk av tverrfaglige ansvarsgrupper
- Bruk av ansatte på tvers av turnusenheter/avdelingsgrenser
- Bruk av individuelle planer
- Bruk av ansattes kompetanse ut over tradisjonelle profesjonsgrenser

Liten oppmerksomhet:

- Bruk av kontaktpersoner ut mot bruker/pårørende
- Tiltak for å redusere feil i tjenesten

Også her topper arbeidet for gode holdninger og atferd listen over hvilke temaer som har fått mest oppmerksomhet. Ellers ser vi at arbeidet med tverrfaglighet skiller seg fra de andre ved å være mer struktur- og virkemiddelorientert.

Blitt bedre?

På spørsmålet om hvor deltakerne mener de har hatt fremgang, skiller dette fokusområdet seg fra de andre ved at vi ikke har fått svar som forteller om stor fremgang på noen av de undertemaene som var satt opp. Dette kan ha å gjøre med to forhold. For det første er tverrfaglighet et vanskelig felt, med uklare begreper. Det kreves videre et

³⁴I vedleggstabell 4.2 har vi rangert 10 temaer etter hvor mye de er vektlagt.

omfattende arbeid for å oppnå noe på et felt som er så sammensatt som dette, og som involverer aktører utenfor egen avdeling. Disse representerer i tillegg også ofte ulike interesser. For det andre er arbeidet med tverrfaglighet mer konkret og virkemiddelorientert. Det vil si at for å oppnå resultater, må en gjennomføre et omfattende og ganske langvarig utviklingsprosjekt. Ikke minst må resultatene være synlige i form av at helt nye strukturer eller virkemidler blir praktisert. Det er med andre ord langt flere og ulike aktører som skal samspille for å oppnå resultater. Det er ikke tilstrekkelig at min nærmeste leder er blitt flinkere til å ta meg med på råd, og at jeg forstår at jeg er viktig for at brukeren skal oppleve å ha fått gode tjenester.

Følgende områder rapporteres å ha noe fremgang:

- Samarbeidet mellom ulike avdelinger
- Det tverrfaglige samarbeidet innen avdelingen
- Det tverrfaglige samarbeidet på tvers av avdelinger
- Bruk av ansattes kompetanse brukes ut over trad. profesjonsgrenser

Følgende områder rapporteres å ha liten fremgang:

- Bruk av ansatte på tvers av turnusenheter/avdelingstilhørighet
- Bruk av kontaktpersoner mot bruker/pårørende er styrket
- Bruk av individuelle planer er styrket
- Bruk av tverrfaglige ansvarsgrupper har tatt seg opp

Om det har vært vanskelig å tallfeste gode resultater for arbeidet med tverrfaglighet, mangler vi ikke utsagn fra ledere som sier at det arbeidet som er gjort i deres kommuner, har gitt gode resultater. En skal imidlertid legge merke til at utsagnene først og fremst forteller at arbeidet med Flink med folk har knyttet ledere og ansatte tettere sammen på tvers av enheter og etater. Utsagnene sier derimot ikke så mye om hva denne ny-erverde fellesskapsfølelsen og innsikten i de andres virksomheter har ført til i form av økt praktisk samarbeid på tvers av avdelinger og fagområder. Sitatene vi trekker frem, kan deles inn i tre grupper: Det er de som forteller om økt fellesskap på tvers av tjenestesteder i kommunen. Så er det de som forteller om økt samarbeid med eksterne virksomheter. Her står nok NAV-reformen sentralt. Så er det de som trekker frem at Flink med folk har styrket fellesskapet mellom ledere på ulike avdelinger.

Styrket fellesskapet internt i kommunen, men på tvers av enheter:

«Vi har fått økt kunnskap om hverandre på tvers av avdelinger. Økt bevissthet om kommunens valgte verdier. Alle som har vært med på samlingen, sitter nå med samme kunnskap.»

«Flink med folk har vært bevisstgjørende med hensyn til samspill og samarbeid. Medarbeiderne har fått mer innsikt i kommunens organisering, og ser at de er en del av en større helhet.»

«Den kanskje viktigste suksessfaktoren var at vi valgte å kjøre opplegget for hele kommunen. Ansatte ser seg selv i en større sammenheng. Det har ført til mer positivitet i bygda. Folk har blitt kjent med nye kollegaer på en annen måte enn i jobbsammenheng.»

«Vi har fått økt forståelse for hverandres profesjoner og økt bevisstgjøring av egen rolle i organisasjonen. Dette har ført til bedre samarbeid.»

«De ansatte har fått en høyere grad av fellesskapsfølelse, samtidig som arbeidet innenfor de forskjellige temaene har blitt mer strukturert og målrettet.»

«Vi har fått et bedre samhold i enheten og på tvers av enhetene. Det er opprettet nettverk i bydelene og forbedret kommunikasjon på tvers av alle nettverkene.»

Styrket fellesskapet blant kommunens ledere:

«Flink med folk har vært samlende for oss mellomledere i kommunen.»

«Vi har fått til teamutvikling av ledergruppe på tvers av avdelinger/tjenesteområder.»

Bedre samarbeid med eksterne enheter:

«Dette har for oss som først var på fellessamlinger med andre kommuner og deretter hadde egne samlinger internt, gjort at vi har fått et svært godt samarbeid og god kontakt på tvers av de kommunale arbeidsgrensene.»

«Arbeidet med Flink med folk har vært veldig positivt og lærerikt. I tillegg har det vært samlende innad i etaten, og i samarbeid med to andre kommuner.»

«Vi har fått til en struktur i forhold til at både Aeat, trygdeetat og sosialtjeneste kommer sammen og drøfter faglige problemstillinger og utfordringer. Dette hadde vi ikke klart uten Fmf.»

Oppsummering

Problemstillingene i dette kapitlet har vært:

- Hvordan fordeler aktivitetene seg på de fire fokusområdene?
- Hvilke temaer er tatt opp innenfor de ulike fokusområdene?
- Hvilke temaer har fått mest oppmerksomhet og hvor mener deltakerne at de har oppnådd fremgang?
- Og: I hvilken grad samsvarer dette med de nasjonale målene for programmet?

Flink med folk-programmet har hatt som mål å bidra til aktivitet i kommunene for å oppnå høyere tjenestekvalitet. Da skal det godt gjøres å unngå å komme i befatning med minst ett av de fire fokusområdene, slik det fremgår av figur 4.1. Vi har sett at de fleste (80 prosent) har prioritert å jobbe med kompetanseutvikling av ledere og ansatte fremfor implementering av konkrete, brukerrettede tiltak. Det har med andre ord vært en satsing som i langt større grad er rettet mot programmets hovedmål 2 om bedre ledelse enn hovedmål 1 om økt tjenestekvalitet. Dette kapitlet bekrefter at kommunene faktisk har hatt stor frihet i valg av temaer de har ønsket å jobbe med i sine lokale prosjekter.

Hovedmål 2 er samtidig en mellomliggende variabel (beskrevet i innledningen). En bør derfor kunne forvente at innsatsen for bedre ledelse og myndiggjorte medarbeidere vil gi resultater i form av høyere tjenestekvalitet. Dette har det imidlertid vært vanskelig å tallfeste i denne evalueringen. Under følger noen utsagn fra ledere som mener de har klart dette.

«Flink med folk har gitt påfyll i hverdagen. Prosjektene har gitt økt kvalitet og trivsel til den enkelte arbeidstaker og bruker. Dette er en ny måte å jobbe på.»

«Økt tverrfaglig og tverretattlig samarbeid har bidratt til at bruker kommer i sentrum og at vi klarer å gi et helhetlig tilbud til bruker ut fra behov.»

«Teamorganiseringen har bidratt til at vi i større grad har fått en lærende organisasjon. Prosjektet «Rett ytelse» har bidratt til at de ansatte har fått økt fokus på brukerne, blant annet ved at de har fått ytelser fra riktig instans.»

«Vi har fått økt bevissthet i forhold til kommunikasjon med bruker, pårørende og ansatte. Vi er blitt mer kvalitetsbevisst.»

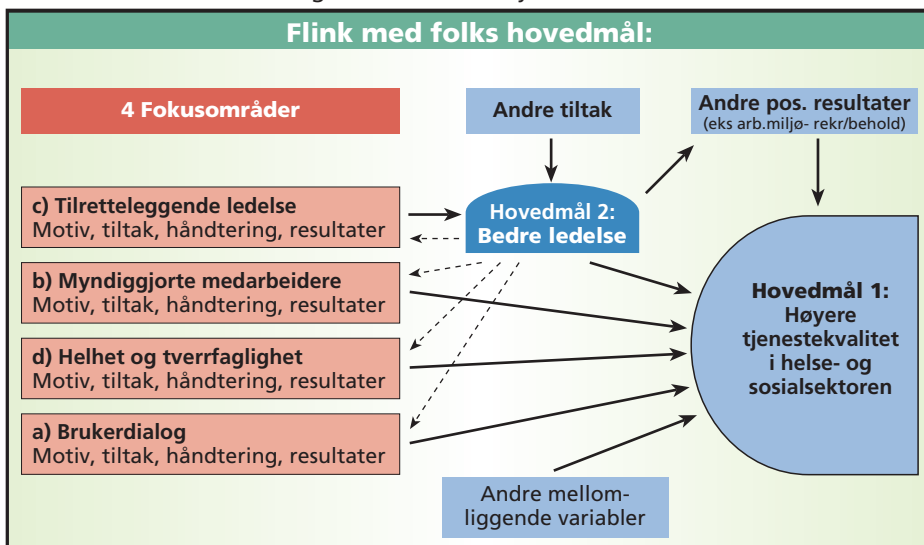
«Vi har oppnådd økt brukermedvirkning og at ansatte synes det er interessant å jobbe med kartlegging og å se helhet i forhold til brukernes behov.»

Hvordan samsvarer dette med målene for Flink med folk?

Flink med folk har først og fremst lyktes i det vi oppfatter som programmets fremste operative mål; nemlig å utvikle lederkompetansen hos tjenesteledere i helse- og sosialsektoren. Det er mange resultater som viser at kommunene gjennom helt ulike tiltak har styrket dialogen mellom leder og medarbeider. Dette er gjort gjennom å se de to fokusområdene tilretteleggende (og myndiggjorte) ledere og myndiggjorte medarbeidere som to gjensidig forsterkende sider av samme sak. Gjennom medvirkning, deltakelse og delegering har Flink med folk tatt tak i helt grunnleggende elementer for å kunne utøve ledelse med de krav som stilles i dag.

I kvantitativ forstand har nok Brukerdialog fått betydelig mindre primær oppmerksomhet enn det en kunne forventet. Det samme gjelder målsettingen om høyere tjenestekvalitet. Men mer avgjørende enn dette er hva som oppnås i kjølvannet av de tiltakene vi har innhentet opplysninger om. Vi kan derfor avslutte kapitlet med å slå fast at Flink med folk har økt deltakernes organisasjonskompetanse og bidratt til økt samarbeid mellom ledere og ansatte. Dermed er et godt grunnlag lagt for å oppnå høyere tjenestekvalitet. Hvorvidt vi kan forvente en slik utvikling, følges opp i neste kapittel der kommunenes oppfølgingsarbeid er tema.

Forholdet mellom delmål og hovedmål sett i lys av de fire fokusområdene.



Kapittel 5 Prosjekthåndtering

Dette kapitlet retter søkelyset mot hvordan kommunene har gjennomført sine prosjekter. Denne beskrivelsen av prosjektgjennomføringen vil utgjøre det kanskje viktigste elementet når vi i neste kapittel skal gi et svar på spørsmålet om hva de mest fornøyde deltakerne har gjort. Er det noe å lære av Flink med folk som kan brukes i det videre forbedringsarbeidet, eller i helt andre omstillingsprosjekter?

Vi skal gjennom følgende spørsmål:

- Hvordan er hensikt og mål formulert?
- Hvordan er prosjektene forankret?
- Hvordan er ledere og ansatte blitt involvert i prosjektet?
- Hvilke ressurser er satt av til gjennomføringen? Her sikter vi til økonomiske ressurser, tid til disposisjon og tilgang på kompetanse, herunder samarbeid med kompetansemiljøer.
- Hvordan er prosjektene fulgt opp i form av støtte fra ledere og ressurspersoner, evalueringer og konsolidering og videreføring?

Hensikt og målformuleringer

Som gjennomgått i innledningskapitlet og sammenfattet i figur 1.2, er oppstartsfasen avgjørende for den videre prosessen. Dette gjelder ikke minst der involvering av ansatte er viktig for resultatene. Nå er riktignok Flink med folk en type utviklingsprosjekt hvor sannsynligheten for at det skal oppstå store problemer, er liten. Det er for eksempel ingen ansatte som skal sies opp eller flyttes på. Faren for negative utfall er altså liten. Muligheten for at Flink med folk-tiltak bare skal renne ut i sanden, er derimot ganske stor.

De overordnede målene for Flink med folk har vært formulert sentralt. Det samme gjelder hovedtemaene for de lokale aktivitetene og betingelsene for økonomiske tilskudd og annen støtte. Men selv om disse rammebetingelsene er satt før lokal oppstart,

reduserer ikke dette behovet for lokal prosjektplanlegging og -styring. Det er snarere slik at kommunene må være seg prosjektstyringsbehovet ekstra bevisst hvis initiativet til endring kommer utenfra. Det er fort gjort å gjøre det litt for enkelt: Kommunen sender kanskje noen representanter til et regionalt oppstartsmøte. Så kommer disse hjem og får klarsignal om å sette i gang. De går rimeligvis i gang og satser på at veien blir til mens man går. Da er det lett å glemme de vanlige øvelsene som ville vært gjort hvis det var rådmannen som skulle iverksette et tiltak (Moland 2003, Moland og Trygstad 2006). Når trekkes for eksempel tillitsvalgte inn, og hvor konkret formuleres resultatmål? Hvilke ressurser er tilgjengelige, og hvem er det egentlig som vil at prosjektet skal lykkes? Hopper en over disse og en rekke andre viktige spørsmål, vil omstillinger av mer gjennomgripende karakter komme skjevt ut og ofte møte kraftig motstand. Enklere utviklingsprosjekter vil med de samme feilene møtes med likegyldighet og gå over uten andre skader enn frustrerte initiativtakere og kanskje et svekket arbeidsmiljø.

En av grunnene til at KS sentralt har vært usedvanlig opptatt av at Flink med folk skal være et nedenfra-og-opp-prosjekt, er nettopp å redusere denne faren.

Lokale målformuleringer

Samtlige informanter i spørreundersøkelsen ble bedt om å formulere hovedmålet for det lokale prosjektet. Cirka 15 prosent har formulert seg så ullent at vi ikke fikk noe inntrykk av hva som egentlig var målet. Rundt 25 prosent har formulert seg noe klarere, men i svært generelle vendinger. Den største gruppen (35 prosent) har formulert seg så klart at det ikke er tvil om hva kommunens prosjekt går ut på. Men formuleringene er fortsatt på et så overordnet nivå at de ikke uten videre er egnet som grunnlag for målrettet innsats. Omtrent 25 prosent har formulert seg både klart, spesifikt og målbart. Her har en et tilstrekkelig grunnlag for å kunne vurdere måloppnåelse i henhold til den beslutningsorienterte retningen for evaluering (ref. kapittel 2). Nå kan en ikke vente å få operasjonaliserbare målformuleringer på et spørsmål om hovedmålsettinger. Vi vil derfor si at 85 prosent av de spurte har gitt tilfredsstillende svar.

Noe lenger ut i undersøkelsen spurte vi derimot om kommunene hadde formulert mer operasjonaliserbare effektmål.³⁵ Svarfordelingen er gjengitt i vedleggstabell 5.1. Om lag 40 prosent oppgir at de har gjort dette. Dette tallet kunne nok gjerne vært noe høyere. Riktignok har en del av tiltakene vært av en slik karakter at det ikke er naturlig å formulere effektmål. Her sikter vi til en mindre andel av tiltakene som var lagt opp som utdanningstiltak og konferanser. Når disse trekkes bort, sitter vi igjen med at om

³⁵ I spørreskjemaet ble begrepet effektmål forklart slik: «Med effektmål siktes det til de virkninger en ønsker å oppnå for tjenesten etter at tiltaket er gjennomført. Dersom ansatte for eksempel har fulgt et program for å bli flinkere til å møte bruker med respekt, vil bruker være effektmålgruppe og brukers opplevelse av å bli møtt med respekt vil være et effektmål. (Dersom temaet har vært tilretteleggende ledelse, vil ansatte kunne være effektmålgruppe.)»

lag halvparten har definert effektmål. Med tanke på at svært mange utviklingstiltak i norske kommuner (tidligere) ofte har nøydt seg med å ha intensjonsmål eller at man har satt i gang på enda tynnere grunnlag, tolker vi anslaget om at halvparten har definert effektmål, som uttrykk for at den kommunale endringskompetansen er i god utvikling (utdypes lenger ned).

Vi har også bedt lederne om å trekke frem forhold de mener har vært viktige for en god prosjektgjennomføring. «Alle» vet at målformuleringer er viktige, og nevner det gjerne i en eller annen sammenheng, men det er få som trekker dette frem som eksempel på en viktig suksessfaktor. Noen har trukket det frem, mens andre erkjenner at arbeidet med målformuleringer ikke har vært godt nok:

«Vi har lyktes fordi vi har hatt felles målforståelse og målrettet innsats sammen med bedre intern kommunikasjon. Har hatt mange arbeidsgrupper med mandat, tidsfrister og mål.»

«Kommunen erkjenner at planprosessen ikke ble viet nok oppmerksomhet og derved heller ikke forankringen inn mot ledelsen.»

Informasjon

Informasjon om et utviklingsprosjekt eller en omstilling vil rimeligvis være lettere å spre dersom målene er klart formulert. De som utgjør prosjektets opphavsgruppe, kan selv mene at målene er klare og at de har spredt mye informasjon. Det er imidlertid ikke ensbetydende med at informasjonen er mottatt, forstått og akseptert blant ledere og ansatte som skal delta i prosjektet. NAV-reformen er ett eksempel der de fleste er enige om intensjonene, men hvor usikkerhet øker jo mer konkret og jo nærmere tjenesteeenheter en kommer (Skinnarland og Moland 2006). Regionaliseringsprosessen i tollvesenet er et tilsvarende eksempel (Moland og Trygstad). I begge tilfellene ble det sendt ut mye informasjon, men den var i et annet «språk» enn det de bruker «ute i virkeligheten». HVPU-reformen på 1990-tallet er nok et eksempel på at oversettelsesarbeidet fra politiske visjoner til lokal virkelighet ikke ble gjort godt nok før den ble satt ut i livet (Moland 1999). Hva så med prosjektene i Flink med folk?

Ikke overraskende får vi klarere svar på hva Flink med folk er, jo nærmere informantene befinner seg prosjektets opphavsgruppe. Prosjektlederen er klarest og gjerne også mest fornøyd med prosess og resultater. Deretter kommer ledere og andre nøkkelpersoner som har medvirket i prosjektet. Så kommer ledere som har deltatt, og til slutt kommer ansatte som har deltatt. Som vi skal se, er imidlertid forskjellene ganske små. Det sier ikke så mye om informasjonsspredningen i prosjektets oppstartsfase, men det forteller at forståelsen for prosjektets hensikt i løpet av prosjektprosessen er godt forankret i organisasjonen.

Svakt informasjonsarbeid i startfasen behøver ikke å være ødeleggende for den videre prosessen. I utviklingsprosjekter av den typen Flink med folk representerer, vil tett dialog mellom prosjektledelsen og utførerne kunne rette opp dette. Styrk-programmet i Trondheim kommune, som utvilsomt er en av de største suksessene i Flink med folk-sammenheng, fikk en dårlig start. Bakgrunnen for å iverksette Styrk var meget klar og var å finne i et pålegg fra Arbeidstilsynet om å forbedre arbeidsmiljøet. Gjennom Styrk har Trondheim kommune gjennomført et betydelig arbeid for å heve ledere og ansattes organisatoriske kompetanse. Resultatet etter en prosess på tre år er blitt ledere og medarbeidere som er blitt flinkere til å lytte til hverandre, komme med forbedringsforslag og jobbe selvstendig. Kort sagt har de kommet langt med å utvikle «tilretteleggende ledere og myndiggjorte medarbeidere». Det første året var rimeligvis preget av at man lette etter en god arbeidsform. Men det var også preget av usikkerhet om hvordan de skulle jobbe. Ifølge kommunenes toppledelse var både mål, roller og virkemidler klart formulert, og disse har ligget fast fra dag én. Ledere og rådgivere som drev prosjektet frem, vil derimot si at mye av det de gjorde det første året, var en feilsatsing. De beskriver en Styrk-satsing som lenge var preget av betydelig uklarhet om mål og rollefordeling. Det var først da rolleavklaringer mellom prosjektveiledere og tjenesteledere kom på plass, at prosessen som ledet frem til de gode resultatene³⁶, kom i gang. Disse avklaringene hadde et desentraliserende innhold og bidro til å legge ansvaret og eierskapet til prosjektet hos dem som skulle gjennomføre det. Det økte fallhøyden, men også det lokale utbyttet. Dette blir en parallell til spørsmålet om lokal forankring: Trondheim kommune er så stor at kommunenivået ikke kan representere den lokale forankringen.

Denne avklaringen var samtidig en snuoperasjon som bidro til at Trondheim kommune lyktes med Styrk. Til hjelp for seg hadde prosjektet, foruten gode medarbeidere og støttespillere, en sterk vilje til å lykkes. Det var allerede investert store summer i Styrk og det var et politisk press på ikke å mislykkes. Begge deler bidro til å gi prosjektet en ytterligere forankring. Man kunne rett og slett ikke la det renne ut i sanden, slik det ofte skjer med mindre og svakt forankrede prosjektforsøk.

Forankring

I 2002 var en rekke kommuner engasjert med å gjennomføre lokale arbeidsmiljøprosjekter. Arbeidet var forankret i Handlingsplan for Sosial- og helsepersonell «Rett person på rett plass» (Sosial og helsedepartementet 1999). Vi skrev en evaluering av dette (Moland 2003) der lyspunktene var få. For det første hadde en tredjedel av de ansatte

³⁶ Til bildet av STYRK som en suksess hører også med frustrasjon og nederlag. Det er for eksempel fortsatt en del tjenestesteder som ikke har klart å engasjere de ansatte til å gå inn i dialogen med leder (og kolleger) og ta det medansvar prosjektet legger opp til.

ikke oppfattet at de hadde vært med på noe arbeidsmiljøprosjekt.³⁷ Derneft hadde samtlige problemer med å formulere konkrete resultatmål for hva de ønsket å oppnå. Samtlige kommuner hadde vært med på oppstartskonferanser, men da tidspunktet for at de lokale prosjektene skulle være avsluttet, nærmet seg, hadde mange knapt kommet i gang. Et trekk hos flere av kommunene som deltok, var at prosjektet ikke hadde noen reell forankring ut over avdelingen som skulle jobbe med den. Det er i seg selv et vanskelig utgangspunkt. Særlig vanskelig blir det hvis lederen har liten erfaring, står overfor en personalgruppe med sterke, uformelle ledere, og heller ikke får tilført nødvendige ressurser og støtte. I Flink med folk ser dette ut til å være en situasjon som i liten grad har forekommet. Under følger noen sitater fra ledere i Flink med folk-kommuner. De fremhever alle at muligheten til lokal styring har vært viktig:

«Jeg må virkelig rose fleksibiliteten i Flink med folk-programmet ved at kommunen selv kunne definere egne behov, og ikke som vanlig at en kan søke «gulrotmidler» til noe en annen (høyere) instans har definert for alle kommuner på forhånd. Det bør gjøres mer slik også i framtida.»

«Fleksibiliteten i prosjektet og at kommunene selv kunne definere hva vi hadde behov for når det gjaldt utvikling av ledelseskompetanse, har vært viktig.»

«At vi startet opp med tiltak som lå i kommunens handlingsplan, har vært en suksessfaktor. Kommunen eide prosjektene og hadde styring med dem.»

«Det har vært en glede å jobbe med Fmf. Temaene har passet helt inn i kommunens strategi.»

«Veldig positivt at avdelingen selv fikk velge innhold i tiltaket. Tiltaket er gjennomført på de ansattes premisser og ønsker, samtidig som vi har hatt god lederforankring.»

Hvem har vært med i planleggingen?

Vi har spurt 66 prosjektledere³⁸ om hvem som deltok i planleggingen av de lokale prosjektene. Svarene er gjengitt i figur 5.1. I cirka 90 prosent av tilfellene har en representant fra kommunens øvre ledersjikt deltatt. Rådmannsnivået har i tillegg vært med i halvparten av prosjektene. Dette viser at de fleste prosjektene er godt forankret i linjen på nivået eller nivåene over avdelingsleder. Det øker sannsynligheten for at prosjektet

³⁷ Dette til tross for at de ansatte vi henvendte oss til, var håndplukket av sine ledere fordi de skulle være blant dem som hadde best kjennskap til det aktuelle arbeidsmiljøprosjektet.

³⁸ Disse prosjektlederne er gjerne erfarne ledere eller rådgivere som har et tjenesteovergrepande ansvar for at kommunens delprosjekter får den tilstrekkelige støtte og fremdrift.

får tilstrekkelig støtte og interesse ovenfra. De tre sitatene under fra ledere dekker det svært mange andre også har sagt:

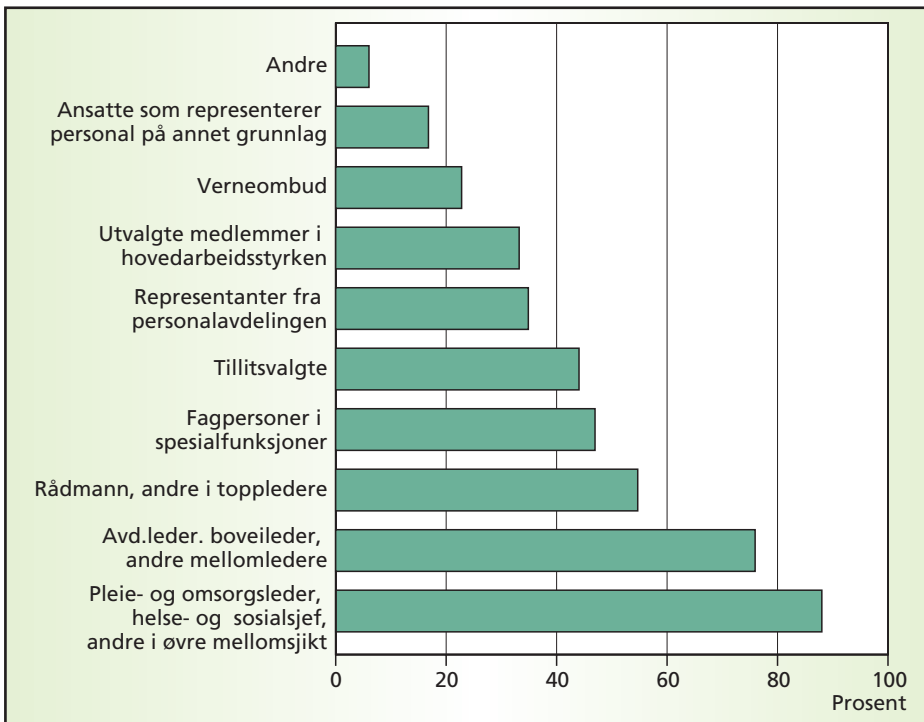
«Det har vært en styrke at vi har hatt rådmannen som prosjektansvarlig. Vi har også hatt støtte hos politikerne.»

«Det har vært veldig viktig at etatssjefen har deltatt og villet prioritere dette.»

«Den gode forankringen i kommuneledelsen og hos kommunale enhetsledere gjør også at prosessene lettere kan videreføres.»

Tillitsvalgte er med fra startfasen i noe under halvparten av tilfellene (figur 5.1). Noen Flink med folk-prosjekter inneholder organisatoriske endringer og er av en slik art at tillitsvalgte skal involveres (ref. kapittel 9 i Hovedavtalen). Eksempler på dette kan være tilfeller der ansatte får vesentlig endrede arbeidsoppgaver, mer ansvar, ny arbeidstidsordning, endrede stillingsstørrelser osv. Andre tiltak kan ikke plasseres like klart i forhold til krav om involvering. Men siden svært mange Flink med folk-tiltak sikter

Figur 5.1 Hvem har deltatt i planleggingen av kommunens Fmf-arbeid? (Flere kryss mulig) N=66 prosjektledere.



mot betydelige endringer i organisasjonskulturen, synes vi det er nærliggende å trekke med tillitsvalgte, både fordi det kan komme til å medføre organisasjonsendringer og fordi det er god pedagogikk å gjøre det. I kapittel 6 følger vi opp hvordan de valgene kommunene har gjort på planleggingsstadiet (figur 5.1), slår ut på resultatene som oppnås.

Når myndighetene representert ved for eksempel Shdir, gjerne i samarbeid med KS, står bak prosjekter som for eksempel Flink med folk, er det vanlig at det skrives en kontrakt der kommunene ved rådmann eller ordfører underskriver. Dette gir en formell forankring, som i noen sammenhenger kan være viktig.³⁹ Som forankring for et prosjekt innad i kommunen betyr en slik kontrakt i seg selv lite. Det er først hvis rådmann, ordfører eller en annen virkelig sentral person ønsker at prosjektet skal lykkes, at den formelle kontrakten kan ha reell og positiv betydning for gjennomføringen av et prosjekt. Kontrakten er først og fremst en ordensfaktor for KS og Sosial- og helsedirektoratet. Vi tillegger derfor ikke kontrakten noen verdi som mulig suksessfaktor for det lokale arbeidet med Flink med folk.

Forankring i andre prosjekter

Når vi har fulgt tidligere prosjekter i kommunene med statlig tilskudd, har det gjerne vært et poeng fra myndighetenes side at midlene skulle gå til et originalt prosjekt. Poenget har vært at kommunene ikke skulle bruke «øremerkede» midler til å skjøte på andre aktiviteter som allerede var i gang. Under oppstarten, gjerne knyttet til et kommuneovergrepene nettverkssamarbeid⁴⁰, skulle kommunene definere helt nye prosjekter. Hvis de lirket inn prosjekter de allerede var i gang med, var det nærmest litt juks og noe som ikke skulle flagges.

I Flink med folk har denne holdningen fra de sentrale aktørene vært helt fraværende. Det har snarere vært sett på som positivt hvis Flink med folk-midler kunne styrke virksomhet som allerede var planlagt eller igangsatt for den gode sak. Dette har ført til at Flink med folk-ressurser har vært kjørt sammen med andre midler og dermed bidratt til at kommunene har kunnet gjennomføre temmelig store løft, slik som for eksempel Trondheim kommunes Styrk-program og Gjøvik-regionens «Helsebringende arbeidsplasser». Her har nettopp samspillet mellom flere finansieringskilder og program med ulike begrunnelser, men ikke mer forskjellige enn at de utviklet omforente mål, blitt slått sammen. Begge de nevnte eksemplene startet for å ta tak i arbeidsmiljøutfordrin-

³⁹ For eksempel for at sentrale aktører skal ha oversikt over deltakerne og fordeling av økonomiske midler. For øvrig har disse kontraktene liten funksjon som pisk fra myndighetenes side. De er mer som gulrøtter å regne som kommunen kan spise om og hvordan de vil.

⁴⁰ For eksempel utviklingsverksted i regi av eller med støtte fra KS, RO (Ressurssenter for omstilling i kommunene) eller andre kompetansemiljøer.

ger. Da Flink med folk dukket opp, så begge miljøene at kompetanseutviklingen ved å jobbe med tilretteleggende ledelse og myndiggjorte medarbeidere også kunne styrke arbeidsmiljøet og bidra til mer effektive og kvalitativt gode tjenester.

«Noe av det beste med Flink med folk er at vi har hatt lokal forankring og at arbeidet kunne legges opp som fortsettelse av tidligere utviklingsprosjekt.»

«Flink med folk-arbeidet er satt i sammenheng med tidligere verdi- og holdingsarbeid. Det har vært en styrke.»

«Jeg er så glad for at vi fikk mulighet til å knytte tiltaket vårt til Flink med folk. Dette har gitt mersmak.»

«Hos oss har Flink med folk-prosjektet gått parallelt med at kommunen planlegger et felles velferdskontor mellom Aetat, trygdekontor og sosialtjenesten. Det har vært svært positivt for vår kommune å kunne gjøre det på denne måten.»

«Flink med folk har vært en del av det store prosjektet «Helsebringende arbeidsplasser» i Gjøvik-regionen.»

Disse sitatene understøttes av spørreundersøkelsen hvor cirka 70 prosent av prosjektlederne har svart at Flink med folk-arbeidet er trukket inn i prosjektarbeid som kommunen på forhånd hadde planlagt eller var i gang med (tabell 5.1). Det forteller at Flink med folk-arbeidet har vært sterkt forankret i kommunenes øvrige utviklingsarbeid. Igjen ser vi et eksempel på at KS og myndighetene har fulgt opp at Flink med folk skulle være et nedenfra-og-opp-prosjekt der kommunene selv har fått styre bruken av midlene.

Flink med folk har sitt verdigrunnlag og sine målsettinger. Disse er med all sannsynlighet avvikende fra mål som måtte være satt for andre utviklingsprosjekter. Når så midler settes inn i allerede igangsatte prosjekter, er det å forvente at ett av to skjer: Enten fortsetter det opprinnelige prosjektet ufortrødent og reduserer Flink med folk til en finansieringskilde, eller så skjer det en forskyvning av det opprinnelige prosjektmålet. Begge tilfellene har bydd på visse utfordringer for en del av kommunene og KS' regionale prosjektveiledere. Sistnevnte har imidlertid gjennom flere tiltak bidratt til å sikre Fmf-stempel på de lokale prosjektene (kapittel 7).

Tabell 5.1 Inngår Fmf-arbeidet som en del av annet prosjektarbeid kommunen på forhånd hadde planlagt eller var i gang med? N=66 prosjektledere

	Antall	Prosent
Ja	47	71,2
Nei	16	24,2
Ikke sikker	3	4,5
Sum	66	100,0

Prosesshåndteringen

I kapittel 3 ble formen på aktivitetene presentert. Det typiske Flink med folk-prosjektet hadde deltakere fra flere tjenestesteder i kommunen og var lagt opp som et utviklingsprosjekt med flere samlinger som gikk over noe tid. I kapittel 4 ble innhold og resultater presentert. De fleste kommunene har lagt vekt på at de har utviklet et sterkere fellesskap både innad i og på tvers av avdelingene.

Samarbeid på tvers og involvering av de ansatte er ikke bare to aktiviteter som i seg selv kan være gode mål å etterstrebe. Det er også to metodiske grep for å gjennomføre gode prosesser.

Involvering av ansatte og dialog med ledelsen

Under følger noen sitater fra ledere som fremhever viktigheten av å trekke de ansatte med tidlig og hele veien i prosessen. I prosjektsammenheng legges det vekt på betydning av ansattes deltakelse for å skape oppslutning om og eierskap til prosessen. Samtidig er dette med på å ansvarliggjøre deltakerne til å jobbe mot målene. Sammen med involvering av ansatte trekkes også dialogen mellom ledere og ansatte frem. Dermed blir viktige momenter i prosjektmetodikken identisk med idealer for videreføring i den daglige driften. Her sikter vi spesielt til møtet mellom den tilretteleggende (og empatiske) leder og den myndiggjorte (og trygge) medarbeider.

«Vi har gjennomført to tiltak med Flink med folk. De ble lagt opp på forskjellige måter. Det siste fikk vi være med på å utforme selv. Vi var vel mest fornøyd med det siste.»

«Jeg likte godt at det var et fleksibelt opplegg der de ansatte var med på prosjektet hele tiden. De har fått sagt det som var viktig for dem. Dermed har både vi ledere og de ansatte fått et sterkere eierforhold til det hele.»

«Alle ansatte har vært med i prosessen og det har blitt et felles ansvar å skulle lykkes. Vi har hatt arbeidsgrupper og prosjektgrupper som involverte alle ansatte.»

«Opplevelsen av å få en dialog med kommunens øverste ledelse har vært veldig stimulerende. Når de ansatte la frem egne gruppearbeid for ledelsen, fikk de opplevelse av vekst og respekt.»

«Forankring i ledelse og arbeidstakerorganisasjonene, samt informasjon.»

«Der leder og ansatte har arbeidet godt sammen, og leder har fulgte opp prosjektene, er det blitt vellykket. Der har alle hatt en mulighet til å påvirke. De har fått et eierforhold til endringer i avdelingen og samtidig lojalitet til det som er bestemt.»

«At alt fra kommunaldirektør til ekstravakter har vært med.»

Erfaringsutveksling og samarbeid på tvers

Utbytte av å bli kjent med andre utenfor egen avdeling trekkes frem av mange. Det kan være samarbeid med andre yrkesgrupper, ledere eller ansatte fra naboavdelinger eller fra helt andre tjenesteområder. Å bli kjent med ledere og ansatte fra andre kommuner trekkes også frem som positivt. Dette er forhold som alltid trekkes frem i forbindelse med konferanser og andre type prosjekter, uten at det gjør dette til noen god suksessindikator. Erfaringsutveksling med folk utenfor egne rekker kan oppleves som både hyggelig og nyttig, uten at det nødvendigvis bidrar til noe som helst på egen arbeidsplass. I vår sammenheng har erfaringsutvekslingen først verdi når den trekkes inn i det lokale prosjektarbeidet eller inn i tjenesteutformingen på annet vis.

Hvis samlinger på tvers fører til økt samarbeid på tvers, vil dette også være en gevinst. I en tid der den formelle organiseringen i kommunene går i retning av flere og mer spesialiserte resultatenheter, gjerne i konkurranse med hverandre, er terskelen for samarbeid økt. Tiltak som kan fremme samarbeid, vil derfor være enda viktigere enn før. Slik vi tolker sitatene under, henspeler de nok mer på erfarings- og idéutveksling enn på reelt samarbeid i den daglige tjenesteutøvelsen. De tre nederste sitatene dreier seg om interkommunal erfaringsutveksling:

«Å møte andre ledere på samme nivå og utveksle erfaringer har medført større grad av samarbeid og utveksling av erfaring også etterpå.»

«Vi har hatt med flere enheter på tvers i kommunen og deltakelse av alle ansatte i de involverte avdelingene. Det har vært inspirerende å treffe så mange engasjerte og motiverte medarbeidere på tvers av faggrupper og etater.»

«Gjennom Flink med folk har vi fått økt forståelsen av at alle jobber i samme kommune, ikke minst ved å trekke lærere inn i den kommunale familien.»

«Vi har hatt brede deltakergrupper. 25 personer fra alle deler av tjenesten, inklusive kjøkken, vaskeri, fysioterapi, soneledere, gruppekoordinatorer, nattevakt, hjemmehjelp, tillitsvalgte og avdelingssykepleiere.»

«Det har vært et engasjerende, men tidkrevende arbeid. Det var tungt å finne prosjekt på tvers av enheter i alle sammenhenger.»

«Vi har hatt god nytte av at opplegget gikk på tvers av flere kommuner.»

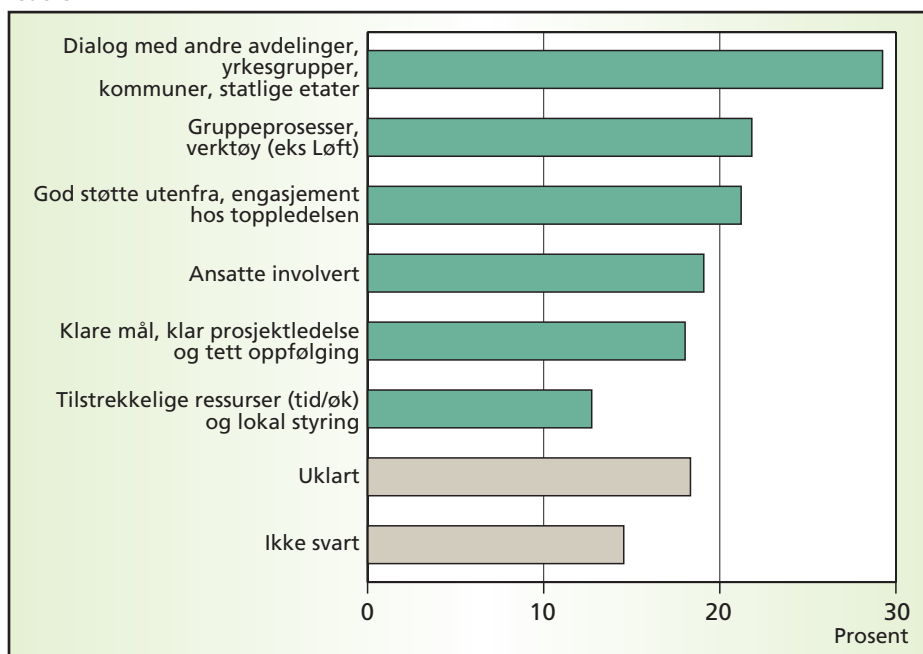
«Det har vært veldig bra å få treffe andre i liknende stillinger og utveksle erfaringer. Vi har hatt et utmerket samarbeid med nabokommunen.»

«Interkommunalt samarbeid har vært inspirerende.»

I figur 5.2 har vi sammenfattet samtlige tekstsvaer på spørsmålet om hva lederne oppfatter som gode arbeidsmåter i gjennomføringen av lokale Flink med folk-tiltak.

Sammenfatningen av svarene viser at lederne er mest opptatt av det vi kan kalle bred medvirkning og mindre av formelle og økonomiske rammebetingelser. Som det går frem av figur 5.2, vektlegges dialog, involvering, engasjement og støtte fra ledelsen høyest. Kommuner som har lagt opp Flink med folk-prosjekter slik at deltakere fra ulike tjenestesteder gis anledning til erfaringsutveksling, har gitt prosessen et positivt tilleggselement.

Figur 5.2 Hva mener lederne selv er en god arbeidsmåte? Basert på åpne tekstsvaer fra 283 ledere.



Hvor sitter prosesskompetansen?

Vi har sett at Sosial- og helsedirektoratet og KS har tatt på alvor kommunenes ønsker om å ikke bli presset inn i sentralt definerte og detaljerte krav. Et annet og like viktig moment i Flink med folk-programmet er at kommunene ikke er overlatt til seg selv med et økonomisk tilskudd til fri avbenyttelse. For det første har KS hatt egne Flink med folk-rådgivere og -koordinatorer i regionene. For det annet har programmets økonomiske bidrag primært vært øremerket kompetansestøtte.

Større kommuner har prosesskompetanse, men begrenset med ressurser å bruke på «den gode sak». Små kommuner har ofte verken prosesskompetanse eller ressurser.⁴¹ Det har derfor vært gunstig for alle med en ordning som har økt kommunenes gjennomføringsevne. Flink med folk-programmet bekrefter at kompetansen til å gjennomføre utviklingsprosjekter varierer ganske sterkt mellom kommunene. To informanter fra kommuner som ikke har lyktes helt godt, sier det slik:

«Det er stor mangelvare på personer med kompetanse på systematisk kvalitetsarbeid, prosess- og endringsledelse i helse- og sosialtjenesten. KS bør i sterkere grad bidra med slik kompetanse til kommunene og i arbeidet med bedre samarbeid internt i kommunene.»

«Dette er etter min mening god ressursbruk i forhold til arbeidet deres med å gjøre folk «flinke». Min sorg i det hele er at hjelpen fra dere sluttet litt for tidlig. Veien videre med å videreføre de sunne gode prosessene skulle vi gjerne hatt litt mer veiledning på.»

Det er et gjennomgående trekk blant de kommunene som er fornøyde med prosjektene sine, at de har hatt en prosjektledelse med god forankring i ledelsen og med en person som har hatt prosjektlederansvar. Dette har gjerne vært en person i en stabfunksjon eller en leder på nivå over arbeidsleder/avdelingsleder. I tillegg har de ofte hatt ekstern støtte (se under). Den suksessrike prosjektlederen er først og fremst en tilrettelegger og interessert etterspørter av hvordan prosjektarbeidet går i tjenesteenhetene. De kommunene som har klart å legge prosjektmotoren i den enkelte tjenesteenhet – og ikke i stab eller hos et eksternt konsulentmiljø – oppnår en effektiv gjennomføring, og enda viktigere: Prosesskompetanse utvikles hos ledere og ansatte i de lokale enhetene. Dermed blir de en såkalt lærende organisasjon, noe både prosjektet, nye prosjekter og den daglige tjenesten nyter godt av:

«Det var nok viktig at vi hadde en koordinator for å holde hjulene i gang og ikke la enhetene miste fokus. Deretter ble det satset på utvikling av egen prosessveilederkompetanse internt i kommunen.»

«Vi har hatt stabil prosjektleder og stabil, motivert og engasjert ledelse. Og så har vi fått prosessveiledning på aktuelle utfordringer.»

«Førstelinjeledere har tatt med seg praksis inn i et felles forum, fått hjelp til å reflektere. Kunnskap har blitt formidlet på ønskede områder (av eksterne forelesere). Lederne har så øvd på metoder som de deretter har tatt tilbake til egen avdeling og brukt.»

⁴¹ Flink med folk-programmet har for øvrig mange eksempler på mindre kommuner som er gode på omstilling enten de har god eller dårlig økonomi.

«Vi har hatt en dyktig prosessveileder. Det har vært avgjørende for at prosjektet ble så bra. Veldig viktig at det ble stilt krav om at deltakerne skulle arbeide med målene sine innimellom fellessamlingene.»

Når informantene kommer inn på betydningen av å ha prosjektveiledning og en prosessleder som følger dem opp, er det ofte litt uklart om disse funksjonene blir ivaretatt av interne eller eksterne krefter. De første tre utsagnene kommer fra kommuner som har hatt god prosjektledelse. De resterende vitner om det motsatte. Det er særlig tiltak der man har hatt et seminar med andre kommuner uten på forhånd å ha planlagt dette inn i en lokal utviklingsprosess at oppfølgingen har vært svak. Mål for videreføringen har ikke vært formulert tilstrekkelig klart, og forankringsarbeidet er nesten fraværende. Kort sagt: Disse kommunene har sendt folk på seminar uten mål og mening annet enn at reklamen fra arrangøren har virket forlokkende. Disse kommunene utgjør et lite mindretall. De kunne kanskje vært enda færre om den sentrale og lokale prosjektledelsen i KS allerede fra begynnelsen av hadde stilt noe større krav til deltakerkommunenes tanker for å melde seg på programmet. Ikke minst viser de siste sitatene at det fortsatt er en del kommuner som har lav utviklingskompetanse. Alternativt har de en svakt utviklet helhetforståelse for sin ressursdisponering.

«Kravet til fremdrift gjennom rapportering til prosjekteier har vært viktig.»

«Vi har hatt kontinuerlig, ekstern oppfølging over et år. Dette har gitt intensitet i prosessen og faglig fokus.»

«Det har vært viktig at kommunen har fått oppfølging og veiledning fra Fmf over tid og til flere nivå i organisasjonen.»

«Det var gode forelesere på konferansen. Men synd det ikke var oppfølging i egen kommune. Vi diskuterte om vi skulle delta i en oppfølging under «myndiggjorte medarbeidere», noe vi hadde trengt. Men det var ikke ressurser.»

«Jeg føler vel at det hele har vært noe svevende og at det skulle vært mer oppfølging i forhold til det en har jobbet med, da også i forhold til det kommunale arbeidet. Det går så fort i glemmeboka i en ellers så travel hverdag.»

«Prosjekter som dette skaper forventninger blant ansatte og ledere som deltar. Tiltakene kan være vanskelige å opprettholde når politisk vilje og forståelse ikke er til stede.»

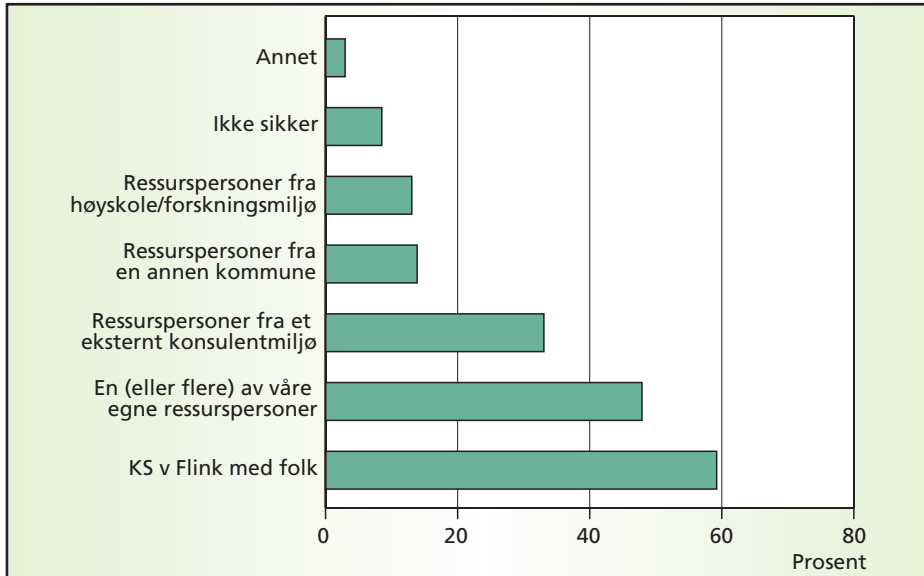
«Oppstarten av prosjektet var god, men jeg kunne ønsket litt bedre oppfølging til å jobbe videre. Avslutningen var dårlig.»

Samarbeid med konsulentmiljøer

Lederne er først blitt spurt om hvilke kompetansemiljøer de har benyttet. Deretter har de besvart spørsmål om tilfredshet med de kompetansemiljøene de har benyttet. KS (lokalt/regionalt) er det kompetansemiljøet som har vært mest benyttet. Nesten 60 prosent⁴² av lederne oppgir at de har brukt KS i en eller annen del av arbeidet med Flink med folk (figur 5.3). Deretter følger kommunens egne ressurspersoner som er blitt frikjøpt til å være prosjektledere. Omtrent halvparten av lederne oppgir at deres kommune har valgt dette, mens litt over en tredjedel av lederne oppgir at de har benyttet ressurspersoner fra eksterne konsulentmiljøer. Ressurspersoner fra høyskole- og forskningsmiljøer eller fra andre kommuner er benyttet i mindre grad. Vi legger merke til at andelen som har svart «ikke sikker» eller «annet», er lav.

De fleste kommunene har benyttet flere kompetansemiljøer. Nesten alle lederne har krysset av for mer enn ett kompetansemiljø. Det kommer frem i figur 5.3 ved at summen av søyler er høyere enn 100.

Figur 5.3 Bruk av eksterne og interne ressurspersoner i forbindelse med igangsetting og gjennomføring av Fmf-tiltaket. N=283 ledere. (Flere kryss mulig)



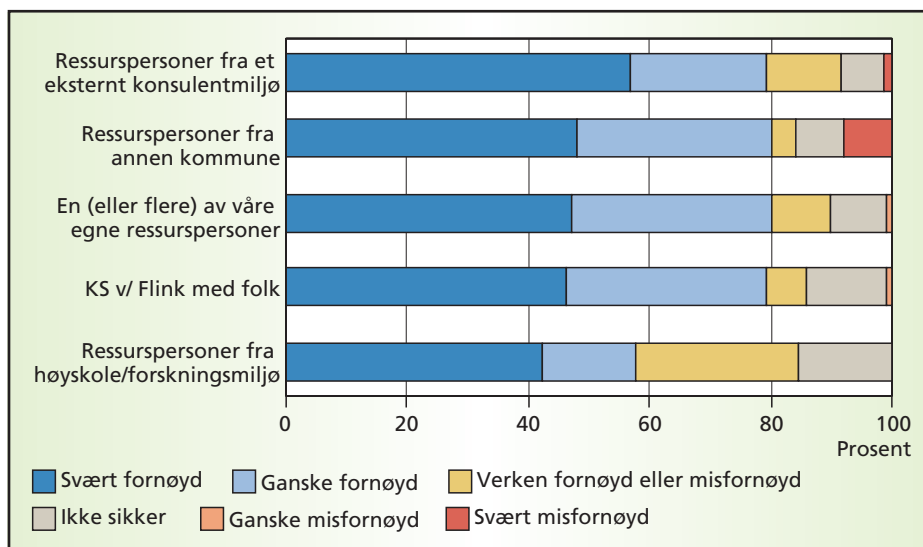
⁴² Alle kommuner har hatt kontakt med KS på ulike trinn i arbeidet. KS har dessuten vært tilrettelegger på en rekke oppstartssamlinger og -konferanser. Her kan de ha hatt en tilbaketrasket rolle. Det skal ganske tett kontakt til for at informanten har krysset av på spørsmålene som ligger til grunn for figur 5.3.

I det følgende gjengis svar på hvor tilfredse deltakerne er med den bistanden de har fått fra de ulike kompetansemiljøene på følgende områder:

- veiledning til å formulere prosjektmål/definere behov for prosjekt
- bistand i forbindelse med møteledelse, foredrag etc.
- med veiledning i forbindelse med prosessgjennomføringen

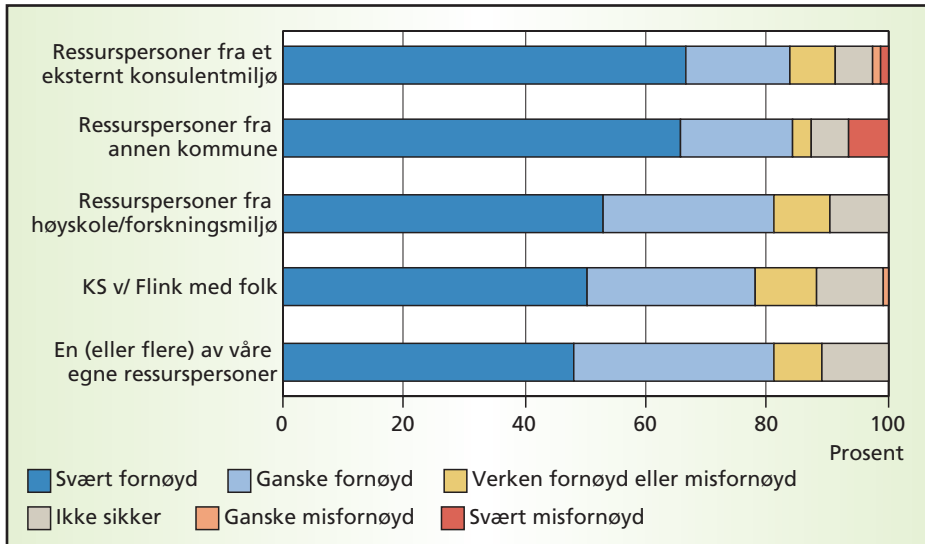
Forskjellene i tilfredshet med de ulike kompetansemiljøene er så små at en sammenlikning for å kåre den beste er temmelig meningsløs, kanskje med ett unntak: Det ser ut til at ressurspersoner fra høyskole- og forskningsmiljøer faller gjennom når det gjelder å formulere mål for konkret prosjektarbeid ute i virkeligheten. Ellers får samtlige miljøer beste tilbakemeldinger på deres evner som kurs- og foredragsholdere. KS gjør det svakere på de følgende figurene enn det inntrykket som blir skapt når vi holder oss til de mer kvalitative dataene.

Figur 5.4 Tilfredshet med veiledning til å formulere prosjektmål/definere behov for prosjekt. N=283 ledere

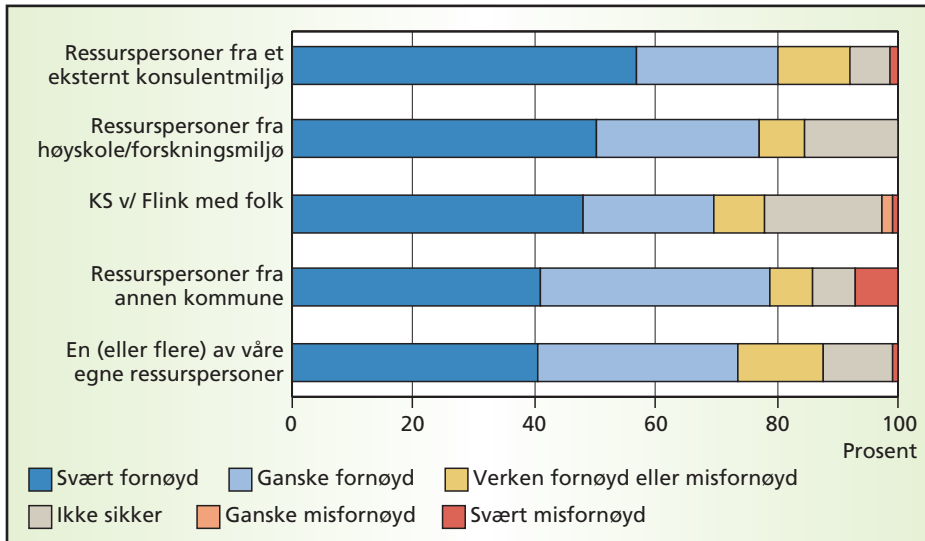


I gjennomsnitt svarer cirka 80 prosent at de er svært eller ganske fornøyd med den bistanden de har fått. Det er verken bedre eller dårligere enn det en bør forvente. Svarene på spørsmålet om tilfredshet med bistand til prosessgjennomføringen (figur 5.6) er svakest. Når det gjelder bistand til å formulere prosjektmål og gjennomføring av konferanser og så videre, utmerker svarene seg ved at det er en høy andel som svarer «svært fornøyd.»

Figur 5.5 Tilfredshet med bistand i forbindelse med møteledelse, foredrag etc. N=283 ledere



Figur 5.6 Tilfredshet med veiledning i forbindelse med prosessgjennomføringen. N=283 ledere



For øvrig kan vi tolke svarene dit hen at prestasjonene som er levert innenfor de ulike kompetansemiljøene, er noe ujevn. Dette er også kommet frem i samtaler med regionkontaktene til KS. Hvor vidt dette skyldes forhold kommunene selv må ta ansvar for eller om det skyldes at noen leverandører er svake, har vi ikke hatt anledning til å gå nærmere inn på. I den grad enkelte miljøer leverer svakt hver gang og andre miljøer leverer godt hver gang, er dette informasjon KS bør systematisere gjennom sitt regionnettverk, slik at kommunene får et best mulig grunnlag for å foreta eventuelle valg i fremtiden.

De mer kvalitative tilbakemeldingene fra kommunene på samarbeidet med kompetansemiljøene er i hovedsak svært positive.

«Den eksterne prosessveilederen var veldig viktig for oss.»

«Det har vært helt avgjørende at vi har hatt konsulenter som har vært utrolig dyktige til å formidle gode verdier og som har gitt verdifull veiledning.»

«Vi har hatt fantastisk god hjelp. Først hjelp og støtte fra svært dyktige eksterne konsulenter og deretter økonomisk støtte og veiledning fra KS underveis.»

Hovedkonklusjonen på arbeidsmetoden med å trekke inn kompetansemiljøer er at den for de fleste har vært positiv. For en del kommuner har den vært helt avgjørende for gjennomføringsevnen. Det er også god grunn til å fastslå at for mange kommuners vedkommende har kompetansemiljøene overført kunnskap til kommunene slik at behovet for hjelp ved neste korsvei vil være betydelig mindre. For andre kommuner er behovet for mer utviklingskompetanse fortsatt til stede. Den kritikken vi så i forrige avsnitt mot svak oppfølging, er ikke rettet mot kompetansemiljøene, men mot egen kommune.

Ressurser

Kommunene har via KS fått tilskudd fra Sosial- og helsedirektoratet til å finansiere innleid kompetanse i forbindelse med gjennomføringen. I alt er 36 millioner kroner fordelt over fem år. Dette er fire millioner mer enn opprinnelig planlagt. Forklaringen er at Flink med folk fikk flere deltakere enn på forhånd stipulert. Vi har tidligere anslått at ca 30 000 personer har vært med i Flink med folk. Med et økonomisk tilskudd på rundt 36 millioner kroner, tilsvarer det et statlig tilskudd på ca 1150 kroner per deltaker.

Deltakerne er tilfredse med prinsippene for deltakelse og måten de økonomiske tilskuddene har vært innrettet på. Selv om en del skulle ønske seg flere ressurser underveis og til fremtidige prosjekter, er hovedinntrykket at kommunene har klart seg godt og oppnådd mye med de ressursene de har fått. Mange kommuner har lagt til betydelige

summer selv. Dette tolker vi som et håndfast uttrykk for at Flink med folk har et stort potensial som har fungert svært tilfredsstillende i de fleste kommunene.

«Vi hadde ikke kommet i gang med vårt prosjekt uten midler fra Fmf. Motivasjonen for å utvikle et prosjekt kom fort da vi hadde to hele fag/kursdager, der grunnlaget for prosessen ble lagt.»

«Flink med folk ga oss muligheter som vi ellers ikke ville ha fått, men likevel burde gjennomført, og som har gitt gode resultater.»

«Vi har hatt tilstrekkelig med midler i prosjektet til å kunne ha eksterne samlinger og tid til refleksjon og kompetansebygging. Flott at prosjektmidler av denne typen kommer ansatte i kommunen til gode.»

«I Flink med folk har vi hatt frihet til å kunne prioritere prosjektet med tid og noe penger. At prosjektet ble kjørt over en så relativt lang periode, var veldig positivt. Takk til kommunen som har prioritert dette og til KS for god økonomisk støtte som muliggjorde frikjøp av egne ansatte.»

«Det har vært et lærerikt og spennende arbeid. Til tider vanskelig å få prosessene igjennom på grunn av stort arbeidspress i den «vanlige hverdag» for dem som har deltatt. Vi har likevel hatt muligheten til å ta alle ansatte ut på to dagers samlinger.»

«Vårt største problem har vært å frikjøpe turnuspersonale til tre dagers kurs. Ellers meget bra initiativ.»

Ved gjennomføring av liknende satsinger som Flink med folk bør vektleggingen av kompetansetilskudd opprettholdes. Kommuner som selv innehar denne kompetansen, behøver ikke å trekke inn ekstern hjelp. Videre bør det allerede fra starten av gjøres tydeligere at programdeltakelse primært innebærer lokale utviklingsprosjekter og eventuell ekstern bistand til dette. Kompetansepåfyll og oppstartskonferanser er viktige tiltak, men bør kun inngå som støtteelementer i det lokale prosjektarbeidet. Samtidig ser vi at mange kommuner kommer til en oppstartskonferanse uten spesifikke prosjektplaner, og at interesse for videreføring er noe som utvikles under og etter en slik konferanse. For fortsatt å være et inkluderende lavterskeltilbud kan altså ikke kravet til forhåndsplanlegging være alt for stort. Dette forhindrer derimot ikke at samtlige deltakerkommuner allerede ved påmelding har en oppfatning av at deltakelse innebærer noen lokale oppfølgingsprosesser.

Egenevaluering og videreføring

Lokale evalueringer

Rundt 90 prosent av prosjektlederne oppgir at de har gjennomført en eller annen form for evaluering av tiltaket. Tar vi med samtlige ledere som har deltatt, synker dette tallet til 83 prosent. De resterende har enten svart nei eller at de ikke vet om det er gjennomført noen evaluering. Når deltakende ledere ikke vet om kommunen har gjennomført noen evaluering, tolker vi dette som at det heller ikke er gjort, alternativt er det skjedd i et svært lukket forum. Blant gruppen på 17 prosent som ikke kjenner til at det er gjennomført noen evaluering, representerer cirka 20 prosent kommuner som ikke hadde slutført prosjektet på undersøkelsestidspunktet. Det er derfor rimelig å anta at så godt som alle gjennomførte Flink med folk-tiltak er blitt evaluert.

60 prosent har gjennomført interne erfaringssamlinger (tabell 5.2). Sett i lys av svarfordelingen på andre spørsmål, tolker vi dette som samlinger som først og fremst har vært for den lokale prosjektledelsen og eventuelle styringsgrupper. Derneft kan noen av svarene referere til evalueringsmøter på avdelingsnivå for ledere og ansatte som har deltatt i prosjektet. Denne type evalueringssamling er imidlertid også sterkt representert som eksempel på hva informantene har oppfattet som «andre evalueringstiltak» i tabell 5.2. Under «andre evalueringstiltak» er også evaluering i ledergrupper, avdelingsmøter, allmøter, tverretatlige grupper, ledernetter, bruk av spørreskjema og følgeevaluering⁴³ godt representert.

I tabell 5.2 ser vi også at om lag 20 prosent har oppført at de har gjennomført utvidede erfaringssamlinger der flere enn ledere og ansatte har deltatt. I 2005 deltok vi på utvidet erfaringssamling i Øvre Eiker kommune der både politikere, bruker-rådsrepresentanter, pårørende og brukere deltok sammen med ledere, tillitsvalgte og ansatte. Her kunne kommunen presentere hva de hadde jobbet med, samtidig som de andre fra ulike ståsted kunne kommentere dette. Denne type erfaringssamling, lagt opp som en dialogkonferanse, burde inngå i alle prosjekter som skaper endringer i tjenesteutformingen og/eller også i tjenesteinnholdet. Dersom dette i tillegg inngår i en milepælsplan allerede fra begynnelsen av, blir det også lettere på den ene siden å sikre et brukerperspektiv, og på den andre siden å gi prosjektet en reell forankring i politisk og administrativ toppledelse.

Når vi går gjennom svarene mer detaljert, viser det seg imidlertid at de aller fleste har oppfattet «utvidet erfaringssamling» som en samling der kommunenes prosjektledelse har hatt en dialog med ledere og ansatte som har jobbet med sine respektive

⁴³ Følgeevaluering kan være i regi av et forskningsmiljø eller intern personal/HR-avdeling og fremlagt i skriftlige rapporter, eller det kan være løpende evalueringer i regi av prosjektgrupper.

prosjekter. I noen grad er også politikere trukket inn. Antall kommuner som har trukket inn brukere, pårørende og brukerrådsrepresentanter kan telles på én hånd.

Tabell 5.2 Har kommunen gjennomført noen former for evaluering av Fmf-arbeidet? N=283 ledere

	Ja	Nei	Ikke sikker	Sum
Intern(e) erfaringssamling(er)?	60,1	33,2	6,7	100,0
Utvidede erfaringssamlinger der flere enn de ansatte har deltatt?	22,3	70,3	7,4	100,0
Andre evalueringstiltak	27,9	53,7	18,4	100,0

Ifølge avtalene kommunene har inngått med KS, skulle de levere en rapport etter fullført prosjekt. I disse inngår også et evalueringsaspekt. Innholdet i denne delen av Flink med folk-arbeidet har vi imidlertid ikke noe klart bilde av.

Trondheim kommune har skrevet en fylldig evaluering av sitt Styrk-program (Trondheim kommune 2007). Det samme er gjort i forbindelse med de fem kommunene i Gjøvik-regionens prosjekt «Helsefremmende arbeidsplasser». Sistnevnte har engasjert Østlandsforskning til å bistå både med følgeforskning og rapportskrivning (Eide 2006).

Det er med andre ord nedlagt et betydelig arbeid i å evaluere det lokale arbeidet.

Videreføring og ringvirkninger

Vi avslutter kapitlet med deltakernes uttrykte behov for hjelp med å vedlikeholde og videreføre det de har påbegynt gjennom Flink med folk-arbeidet, hvilke planer de har for å videreføre arbeidet og om mulighetene for positive ringvirkninger.

Vedlikeholdsbehov

Samtlige Flink med folk-prosjekt har behov for oppfølging. Noen prosjekter er gjennomført slik at det kan være grunn til å tro at kommunene selv klarer å støtte opp under det de har lagt ned. For disse blir det viktig å opprettholde en praksis de allerede har begynt å praktisere. Andre har som vi har sett, kommet mye kortere. Der er det et påtrengende behov for vedlikehold slik at det som er sådd, kan gro og spire i stedet for å bli feid bort av vinden.

Vi har sett utsagn som forteller om løfterike tiltak som ikke har innfridd, mest fordi de aldri ble definert og organisert som utviklingsprosjekter. I disse tilfellene er spørsmålet først og fremst om kommunen i det hele tatt ønsker å utvikle impulsene de fikk på oppstartssamlingen til et lokalt prosjekt innenfor samme eller andre temaer.

Andre kommuner er kommet lenger. Her er utfordringen å klare å ta vare på og videreutvikle det de har oppnådd, også når midlene og oppmerksomheten som følger et prosjekt, blir borte. Informantene trekker frem både behovet for at de gode verdiene ikke skal tape i kampen mot klokka og produktivitetspresset i avdelingen, og faren for at den enkelte (igjen) skal bli overlatt til seg selv:

«Flink med folk har en grunnholdning i seg som må bringes videre. Jeg ønsker at vi får mer av slike prosjekter fra staten. Relasjonsbygging må i fokus over lengre tid og få anerkjennelse.»

«Det blir en utfordring å sørge for at kommunen ikke glemmer oss mellomledere. Ledere trenger like mye oppfølging som andre ansatte på enhver arbeidsplass. Vi er i tidsklemma hele tiden og det sliter i lengden.»

«Jeg er veldig fornøyd med prosjektet og dets nytteverdi for organisasjonen. Men det ligger en utfordring i å følge opp prosjektet i forhold til vårt satsingsområde Medarbeiderskap.»

«Takk til Fmf som har gitt anledning til at så mange ansatte som representerer grasrota og står nær tjenestemottakerne i daglig jobb, blir ivaretatt og verdsatt på denne måten. Hjelp oss med å sikre at «service» på de menneskelige ressursene i en organisasjon er like viktig som «service» på maskiner og utstyr for at de skal holde lenge og være lønnsomme for bedriften.»

Videreføring

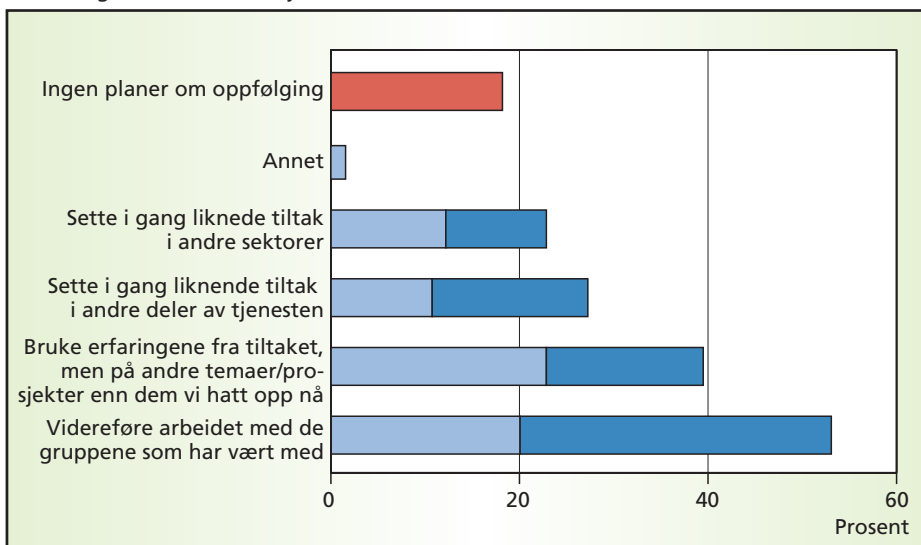
Spørsmålet om videreføring er antakelig det organisasjonsmessige spørsmålet som i størst grad kan peke på om et tiltak har vært en suksess. Vi har derfor spurt kommunenes prosjektledere om de har planlagt og eventuelt også iverksatt videreføring. Som det går frem av tabell 5.3, svarer 40 prosent at de har planlagt videreføring, men ikke kommet så langt at de har iverksatt dette. 20 prosent har ingen planer. 40 prosent oppgir at de har iverksatt oppfølgingstiltak. Dette er i seg selv et høyt tall. Tatt i betraktning av at undersøkelsen er gjennomført på et tidspunkt hvor mange av deltakerne fortsatt hadde litt igjen for de var ferdige, må det karakteriseres som en suksess at så mye som 80 prosent oppgir at de enten har iverksatt eller har planer om å iverksette videreføring av Fmf-prosjektene sine.

Tabell 5.3 Har kommunen planlagt eller iverksatt en videreføring av arbeidet med Flink med folk? N=66 prosjektledere

	Antall	Prosent
Ja, planlagt, men ikke iverksatt	27	40,9
Ja, planlagt og iverksatt	27	40,9
Nei, ingen umiddelbare planer	12	18,2
Total	66	100

Over halvparten sier de vil videreføre arbeidet med de gruppene som allerede har vært med (figur 5.4). Det tyder på vilje til å ta det artikulerte oppfølgingsbehovet på alvor. Cirka 40 prosent vil fortsette å bruke den metodikken de utviklet, men på nye prosjekter som også kan ha andre temaer. Omtrent 30 prosent vil sette i gang tilsvarende tiltak i andre deler av eget tjenesteområde, mens 25 prosent ønsker å iverksette Flink med folk-prosjekter i helt andre sektorer.

Figur 5.7 Hva slags videreføring er planlagt og eventuelt iverksatt? N=66 prosjektledere. Prosent. Anledning til å sette flere kryss.



«Jeg synes Flink med folk har vært en kilde til at nye ting er satt i gang. Det har vært inspirerende å delta! I disse dager starter vi med et nytt prosjekt: «Medarbeiderskap». Nå skal absolutt alle ansatte i helse- og sosialsektor delta.»

«Kommunen har nylig gjennomført Flink med folk for 100 ansatte i annen virksomhet i kommunen. Nå er vi i startgropen for tilsvarende arbeid i den virksomheten jeg selv arbeider i.»

«Flink med folk startet som oppfølging av Effektiviseringsnettverket. Det var veldig bra. Så har vi deltatt i prosjekt «Myndiggjorte medarbeidere», som har gjort oss i stand til å gjennomføre et stort prosjekt med mange ansatte.»

«Flink med folk har vært et givende prosjekt. Nå gleder vi oss til å fortsette med de nye prosjektgruppene som er nedsatt.»

I en samtale med personalsjefen og to tjenesteledere fra en kommune beskrev de Flink med folk omtrent slik:

«Vi begynte med et par enheter i pleie og omsorg, etter hvert kom flere med. En del av øvelsene gjorde vi på møterom inne på rådhuset. Da de som jobbet der så hva vi drev med, ble de nysgjerrige. Så fikk de se hvordan vi jobbet med åpen kommunikasjon i arbeidsenheten. Nå er det bare skolefolket som står utenfor, men turen kommer snart til dem også.»

For ordens skyld: Denne kommunen er ikke representativ. Dessuten snakket vi med kommunenes prosjektledelse og ikke vanlige deltakere.⁴⁴

Avslutning

En punktvis oppsummering av dette kapitlet står i sammendragkapitlet under overskriften «Resultater 3: Gode utviklingsprosesser.» I de neste avsnittene skal vi i stedet bruke funnene til å koble Flink med folk til New Public Management.

I dette kapitlet har vi beskrevet prosjektarbeidet i lys av figur 1.2 og de seks «boksene» som står til venstre i figuren. På overordnet nivå er behov og hensikt definert på høyeste myndighetsnivå (div. meldinger til Stortinget fra SOS/helsedep. ...). Visjonene om bedre tjenestekvalitet med vekt på brukerdialog kan alle enes om. Virkemidlet er bedre ledelse og myndiggjorte medarbeidere som er i stand til å jobbe mer effektivt for å sikre måloppnåelse. Dermed gjenkjenner vi faktisk noen av de grunnleggende elementene i tenkningen om New Public Management.

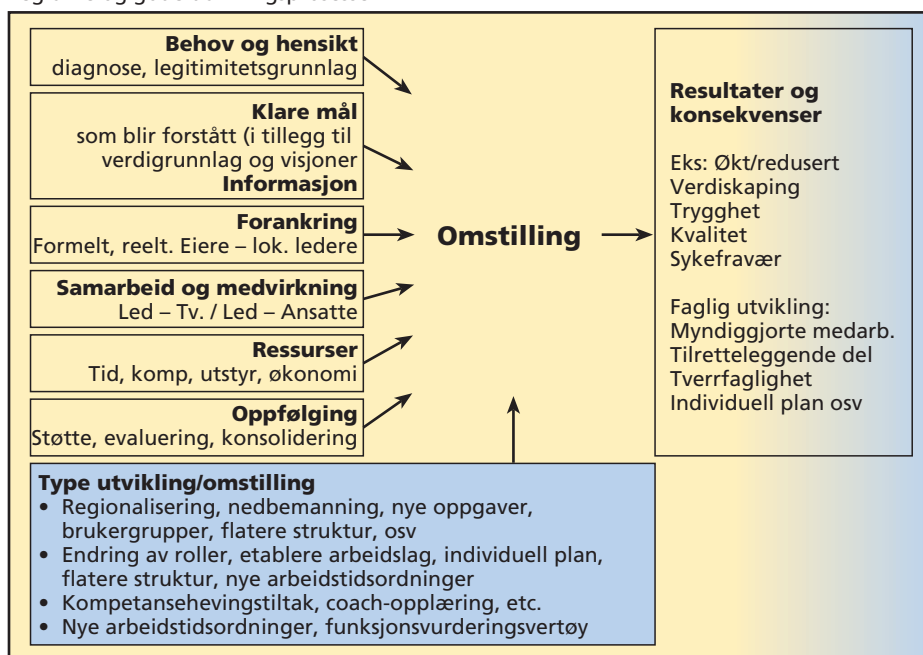
Figur 1.2 er en modell, basert på empirisk erfaring om gode og svake omstillingsprosesser basert på evalueringer av organisasjoners evne til å nå egne mål. Modellen er

⁴⁴ De ansatte er også overveiende positive, men ligger langt nærmere gjennomsnittsfordelingen vi viser i kapittel 6. For selv om prosjektet brer om seg, opplever mange metodikken, der de ansatte trenes opp til å formulere seg om faglige og miljømessige spørsmål og ta konfrontasjoner i plenum, som svært krevende.

ikke veldig forskjellig fra hva en ville kunne snekre sammen etter å ha lest en lærebok i beslutningsteori. Slik sett passer det selvsagt også at vi bruker en evalueringsmetodikk som ligger tett opp til det beslutningsteoretiske evalueringsperspektivet⁴⁵, supplert med en noe sterkere brukerorientering for å fange opp Flink med folk-programmets metodiske nedenfra-og-opp-perspektiv. For øvrig legger modellen i figur 1.2 langt større vekt på de positive mulighetene for måloppnåelse gjennom et partsbasert samarbeid enn det en vanligvis finner i beslutningsteorien.

Jo bedre Flink med folk-kommunene gjør det langs de dimensjonene som er trukket opp i figur 1.2, jo mer har de praktisert sentrale elementer i New Public Management-tenkningen.

Legitime og gode utviklingsprosesser



Mye brukt skjellsord og mye brukt honnørord

Det finnes en rekke vektige og høyst relevante innvendinger mot New Public Management. Disse tas ikke opp her, men vi nevner noen: NPM leder til mindre demokratisk styring, mer byråkrati som følge av økte tilsynsbehov og egne bestillerenheter, større barrierer for samarbeid mellom avgrensede og spesialiserte enheter, mindre fleksibel ressursbruk og begrensede muligheter til å føre en inkluderende arbeidsgiverpolitikk.

⁴⁵ Se kapittel 2

Dessuten er svake pasienter/brukere ikke rasjonelle kunder på et marked, og det som er godt for «kunden», er ikke nødvendigvis godt for produsentens regnskapstall. Med en slik markedsbasert tenkning (der kunden ikke kan betale det varen/tjenesten koster) ligger det an til konflikt mellom verdier hvor det ikke er gitt at brukeren forblir i sentrum.

Samtidig har altså Flink med folk-programmet vist at en NPM-inspirert arbeidsgiverpolitikk, ofte med utilslørte motiver om budsjettgevinst, i samarbeid med idealistiske, entusiastiske og målrettede prosjekt drivere har oppnådd resultater langs den «andre verdiaksen»: nemlig økt trivsel for både ledere og ansatte sammen med en kvalitativt bedre tjeneste. Samtidig bidrar Fmf på sin måte til å understøtte den pågående kompetanseutviklingen som foregår i kommunene når det gjelder organisasjonsforståelse.

Vi vil antakelig finne mange idealister, særlig med rot i fagbevegelsen, som samtidig er begeistret for Fmf, men på ideologisk grunnlag er sterkt kritisk til NPM. Dette aktualiserer ytterligere vår vektlegging av det partsbaserte samarbeidet og en mulig gjensidig nytte i å utvikle en mer proaktiv fagvegelse representert ved lokale tillitsvalgte som er i dialog med ledelsen, ikke bare under rettighetsforhandlinger, men også i utviklings- og omstillingsarbeid.

Det kan for øvrig være interessant å merke seg at en av de mest uttalte NPM-kommunene, nemlig Trondheim, har brukt over 15 millioner kroner på sitt Styrk-program for økt kompetanse og tjenestekvalitet i Hjemmetjenesten. Samtidig er eksemplene på tiltak som har hatt størst problemer med å benytte seg av de mulighetene de har fått som Fmf-kommune, hentet blant de mindre og mer tradisjonelt drevne kommunene. Her har de knapt satt av midler og oppmerksomhet fra ledelsen.

Kapittel 6 Hvor vellykket?

I dette kapitlet stiller vi to spørsmål. Først ber vi informantene sammenlikne Flink med folk med andre prosjekterfaringer. Deretter spør vi om hvor vellykket de egentlig synes at arbeidet med Flink med folk har vært. Svarene analyseres opp mot hvordan det har vært jobbet. Da vil vi se at de som er mest fornøyde med utbyttet av Flink med folk, ikke er tilfeldig fordelt, men at resultatene har å gjøre med hvordan kommunen har jobbet med tiltaket.

Flink med folk målt i forhold til andre prosjekter

Kun en tredjedel av de deltakende lederne har erfaring fra prosjekter eller tiltak av samme størrelsesorden som Fmf. Disse er bedt om å sammenlikne Flink med folk med de prosjektene de tidligere har vært med på. Vi har listet opp elleve forhold og spurt om de synes Fmf har vært bedre, like bra, dårligere eller ikke sammenliknbart med tidligere prosjekterfaringer. Tilbakemeldingene er at Flink med folk har vært bedre eller omtrent like bra som det de har gjort før.

I figur 6.1 er svarene gjengitt og rangert. Hovedinntrykket må sies å være svært positivt. Områdene Fmf har utmerket seg mest positivt, står øverst. På topp finner vi hjelp til finansiering, ansattes engasjement i prosjektarbeidet og lokalt «eierskap» til prosjektet. Veiledning underveis kommer litt lenger ned, men også det oppgis å være litt bedre enn vanlig. Dette indikerer at KS har lyktes godt med sitt nedenfra-og-opp-perspektiv og øvrige metodevalg, og at virkemidlene formulert av Shdir har fungert godt.

Svakest, sammenliknet med det deltakerne er vant med fra tidligere, er klargjøring av mål før start, rapportering og nettverk mellom kommuner. Dette betyr ikke at for eksempel nettverksarbeidet jevnt over har vært dårlig, det har bare ikke vært bedre enn tidligere. Men det har heller ikke vært dårligere. Det samme er å si om rapportering og klargjøring av mål.

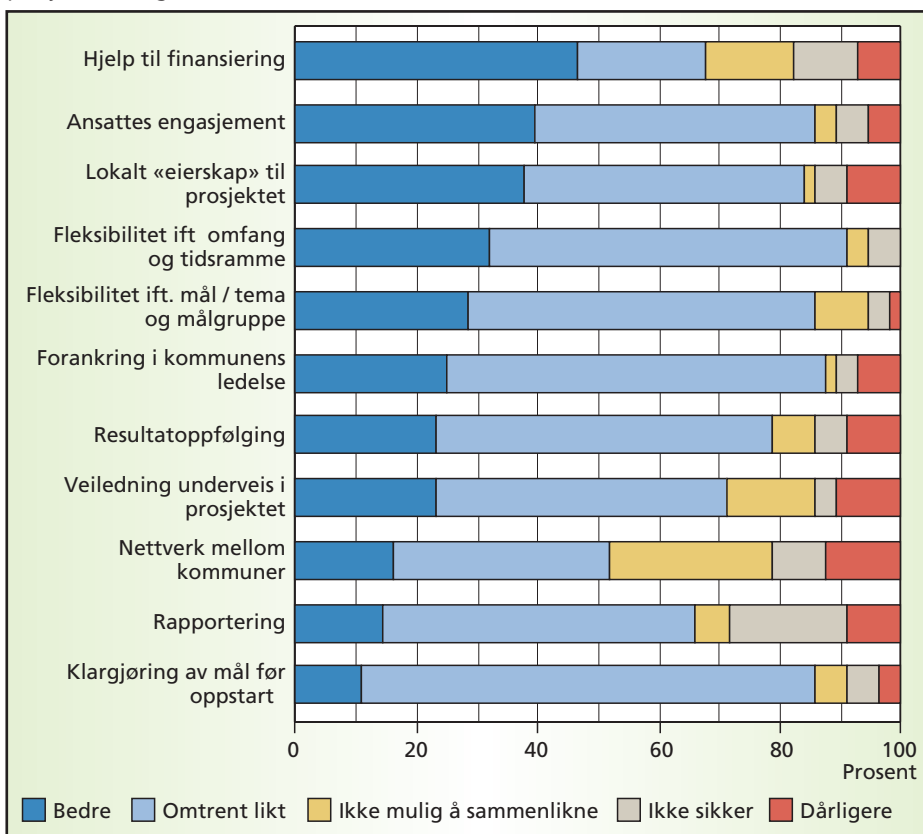
Hvem er mest fornøyd med Fmf – og hvorfor?

Vurderes Flink med folk som vellykket?

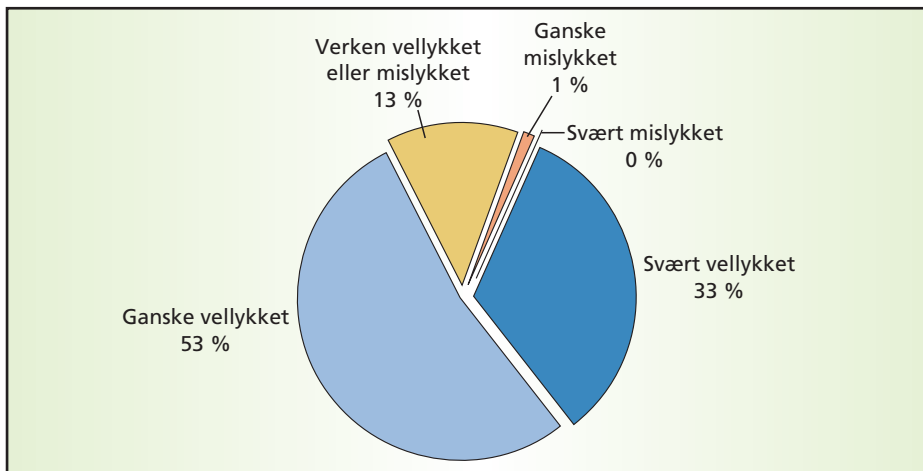
Både ansatte og ledere er spurt om hvor vellykket eller mislykket de synes Flink med folk-arbeidet har vært.

Sammenliknet med resultater fra tilsvarende spørsmål i kjølvannet av andre utviklings- og omstillingsprosjekter, kommer Flink med folk svært godt ut. I figur 6.3 har vi stilt opp svarene på tilsvarende spørsmål fra seks andre prosjekter. Sammenlikningen må gjøres med noen forbehold. For det første er de to eksemplene som kommer svakest

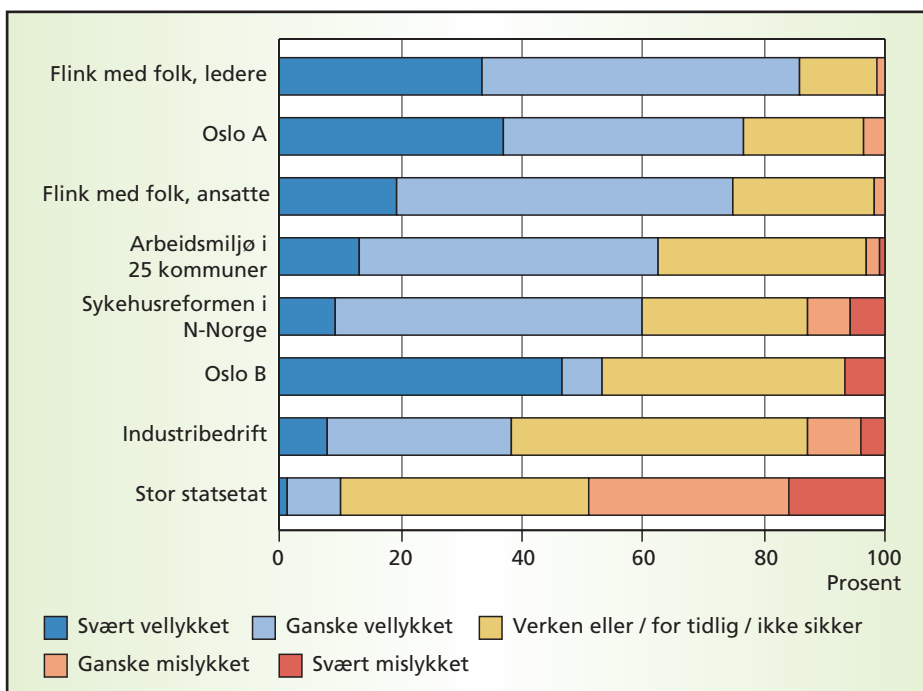
Figur 6.1 Vurdering av Fmf opp mot andre tiltak eller prosjekter. N=56 ledere med tidligere prosjekterfaring



Figur 6.2 Hvor vellykket eller mislykket synes deltakerne at arbeidet med Flink med folk har vært? Prosent. N=283 ledere. Eksakte tall er gjengitt for både ledere og ansatte i vedleggstabell 6.1.



Figur 6.3 Alt i alt hvor vellykket eller mislykket har Fmf vært, sammenliknet med andre utviklings- og omstillingsprosjekter? Prosent.



ut, hentet fra omstillingsprosjekter som har innbefattet større organisasjonsendringer. Dette gjelder i noen grad også eksemplet som er hentet fra sykehusreformen.⁴⁶

Suksess i forhold til noen enkle bakgrunnsvariabler

Går vi nærmere inn i Flink med folk-materialet, vil vi se at noen grupper er mer fornøyd enn andre. For det første viser det seg at deltakerne i de to siste undersøkelsesperiodene er mer fornøyd enn de som deltok i den første. Siden Flink med folk er program som har gått over flere år, har vi sendt ut spørreskjemaer på tre ulike tidspunkt. Svarene fra alle tre er positive, men de som var med i de første prosjektene, er litt mer tilbakeholdne enn de som har vært med i prosjekter som ble startet noe senere. Dette tolker vi som uttrykk for at Flink med folk som program ble tydeligere og mer prosessorientert etter hvert, og at veilederne dermed ble bedre i stand til å bistå de lokale prosjektene.

For det andre er deltakere på Sørlandet og Midt-Norge (fra Møre til Nord-Trøndelag) mer fornøyd enn deltakere fra andre regioner. Vi har ingen entydige forklaringer på dette.

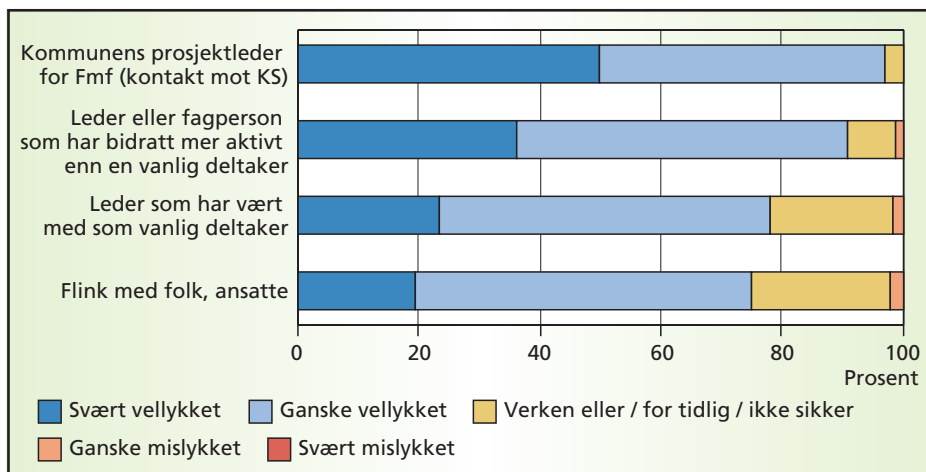
For det tredje finner vi ingen misfornøyde deltakere. Det finnes imidlertid en liten gruppe som er mellomfornøyde. På spørsmål om vellykkethet har de svart enten «vet ikke/verken vellykket eller mislykket» eller «ganske mislykket». Den lille gruppen av mellomfornøyde deltakere er alle kvinner. De kommer fra en håndfull kommuner. Med ett unntak er dette kommuner der lederne ikke har svart på undersøkelsen. (Dette gir grunnlag for å anta at svarene i lederundersøkelsen er mer positive enn det vi ville fått dersom ledere fra samtlige Fmf-kommuner hadde svart.)

For det fjerde er de som har hatt mye prosjektansvar, mer fornøyd med prosjektgjennomføringen enn andre deltakere. Dette er ikke overraskende. Jo mer involvert og ansvarliggjort en person er, jo klarere meninger vil vedkommende vanligvis ha. Siden alternativet til å være positiv i vårt tilfelle er å være indifferent, faller rimeligvis prosjektlederne ned på den positive siden. Som vi vil se av figur 6.4, har vi også grunnlag for å gå ett skritt lenger: Jo mer involvert en deltaker er, jo mer utbytte vil han eller hun få. Dette leder rimeligvis også til at prosjektet som sådan vurderes som vellykket.

I figur 6.4 ser vi at prosjektledere er den gruppen som oppfatter Fmf-tiltaket som mest vellykket. Deretter følger ledere og fagpersoner som har bidratt mer til prosjektet enn vanlige deltakere. Så kommer ledere som har vært med på ren deltakerbasis. Til slutt kommer ansatte som har deltatt. Vi tolker dette som et uttrykk for at Flink med folk i særlig grad har lyktes med å styrke lederne. Dette er i tråd med det første hovedmålet: Veien til bedre tjenester går gjennom å styrke lederne.

⁴⁶ Tallene fra sykehusreformen er hentet fra www.helse.nor.no, som har detaljerte tall i forbindelse med arbeidet til Opedal og Stigen 2005. De øvrige tallene er fra prosjekter gjennomført av Fafo.

Figur 6.4 Alt i alt hvor vellykket eller mislykket har Fmf vært, etter informantens tilknytning til prosjektet. Prosent. N=382 ledere og ansatte. Eksakte tall er gjengitt i vedleggstabell 6.1.f.



Selv om de ansatte også er svært positive, viser svarfordelingen at prosjektet oppfattes som mer positivt jo mer ansvar informanten har hatt for gjennomføringen. En slik svarfordeling kan ha å gjøre med hvor forpliktet informanten føler seg overfor prosjektet. Men svarene gir også en pekepinn om at jo mer involvert deltakeren er i prosjektet, jo sterkere vil eierforholdet og utbyttet være. De sentrale aktørene har også mer kunnskap om prosjektet. De har deltatt mer i målformuleringer og ikke minst: De har jobbet mye med både gjennomføring, evaluering og mulig videreføring. Hovedpoenget må imidlertid være at jo mer et prosjekt klarer å involvere deltakerne, og helst så tidlig som mulig, jo større muligheter for at deltakeren får utbytte. I det følgende vil denne litt generelle sannheten bli utdypet.

Grad av vellykkethet etter partsforankring

Når vi spør ledere og ansatte som har deltatt i et Flink med folk-tiltak, fremstår den lokale forankringen som den viktigste suksessfaktoren. Der både leder og tillitsvalgt har vært med i planleggingsarbeidet, oppgir samtlige informanter at prosjektet har vært svært eller ganske vellykket (øverste søyle i figur 6.5). Det er det imidlertid bare 33 prosent av lederne som oppgir at er tilfelle i deres kommune. Dette forteller på den ene side at mange kommuner ville oppnådd enda bedre resultater dersom både toppledelsen og tillitsvalgte hadde vært med helt fra planleggingsstadiet. På den annen side viser det at mange kommuner har oppnådd gode resultater uten at denne partsforankringen var på plass så tidlig i prosessen.

Grad av vellykkethet etter brukerinvolvering

Tiltak der brukere og/eller pårørende har vært med, vurderes som særlig vellykkete (nest øverste søyle i figur 6.5). Dette er prosjekter der en har gjennomført konkrete tiltak for og sammen med brukere og/eller pårørende. I noen tilfelle er disse også trukket inn i kommunens egen prosjektevaluering. Søylene i figur 6.5 som viser at de brukerrettete prosjektene har vært så vellykkete, er basert på svarene fra de kommunene som har oppgitt at brukerdiallog har vært hovedfokusområde. Dette har imidlertid ikke forekommet så ofte (se metodekapitlet). Derimot er det mange kommuner som har hatt brukerdiallog som tema uten at det har vært hovedfokusområde. Også hos disse rapporteres Flink med folk å ha vært godt over gjennomsnittlig vellykket.

Grad av vellykkethet etter breddeinvolvering

Omtrent to tredjedeler av kommunene har trukket med fem eller flere tjenestesteder i arbeidet med Flink med folk. Dette indikerer at kommunene har prioritert arbeidet. Det krever rimeligvis mer planlegging og større satsing å involvere mange tjenestesteder enn bare ett. Dermed er det også større grunn til å forvente gode resultater. Det er derfor ikke overraskende at informanter fra kommuner som har involvert mange tjenesteenheter, kommer høyt opp på spørsmålet om vellykkethet (søyle tre ovenfra i figur 6.5). Men som vi har sett av situatene, har involveringen av flere tjenestesteder, gjerne med ulike oppgaver, i seg selv vært berikende. Flere tjenestesteder involvert er derfor ikke bare en funksjon av satsing.

Grad av vellykkethet etter type tiltak

I grunnlagsdokumentene for Flink med folk har Sh-direktoratet og KS forutsatt at den lokale virksomheten skulle være tjenestenær. Det var imidlertid lenge uklart om hvor og hvordan utvikling av lederkompetanse og annen læring skulle skje. Etter hvert ble det klart at læring best kunne skje gjennom prosesser i tilknytning til lokale utviklingsprosjekter. Et Flink med folk-tiltak skulle bestå av noe mer enn ren kunnskapstilførsel ved et lærested eller i forbindelse med konferanser. Det skulle følges opp med en eller annen form for utviklingsarbeid lokalt. Dette har da også de fleste kommunene gjort (figur 3.1).

Kommuner med Fmf-tiltak som har vært del av et utviklingsprosjekt, har oppnådd betydelig bedre resultater enn kommuner der tiltaket først og fremst har bestått av en eller flere samlinger der deltakerne har fått kunnskapspåfyll, men uten at samlingene har vært del av en vedvarende prosess. 98 prosent av dem som har deltatt i utviklingsprosjekter, synes at prosjektet har vært vellykket. 60 prosent har svart «svært vellykk-

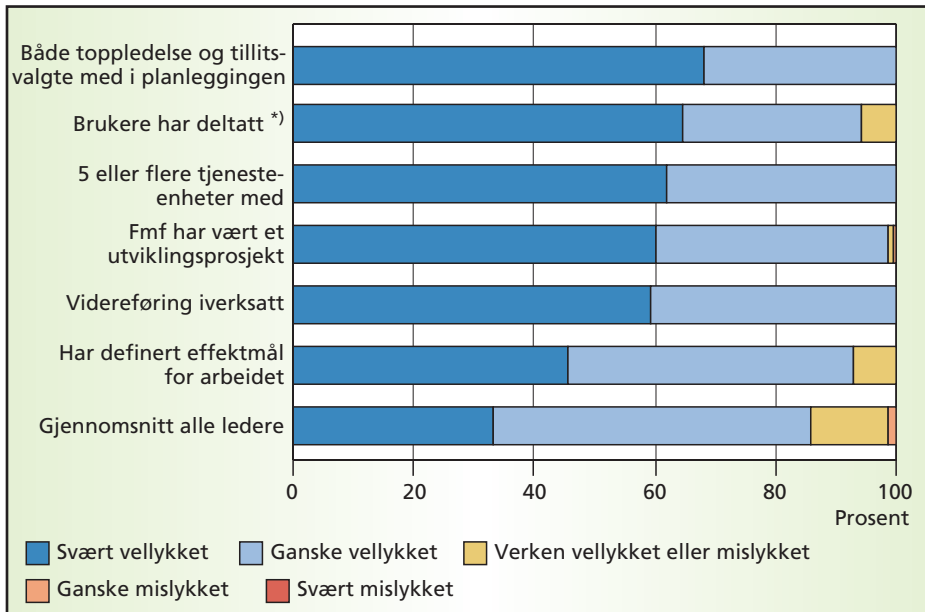
ket». Blant deltakere på tiltak som har manglet dette prosessaspektet, er det knapt 15 prosent som synes at tiltaket har vært tilsvarende vellykket.

Denne svarfordelingen vitner også om hvor viktig det har vært at KS regionalt har hatt veiledere som har hjulpet til at faglige konferanser samtidig har hatt funksjon som oppstartskonferanser og startskudd for videre arbeid lokalt.

Grad av vellykkethet etter kontinuitet

Kommuner som har satt Fmf-arbeidet inn i en langsiktig plan og som vil videreføre erfaringene fra Fmf, har dobbelt så høy score på vellykkethet som kommuner der Fmf er et adhociltak. Dette funnet kunne vært på grensen til det tautologiske: Selvfølgelig vil prosjekter som bygger videre på annet arbeid og som videreføres i nye prosjekter, være vellykkete. Ellers ville de jo ikke ha vært fulgt opp. Når vi likevel gjør dette til et poeng, er det fordi svært mange prosjekter ofte settes i gang uten å være systematisk koblet til andre relevante erfaringer og behov. Dette kan lett skje enten initiativet kommer fra sentrale myndigheter eller ledere som vil innføre et nytt konsept. Dermed fremstår myndighetenes åpning for å trekke Fmf-tiltak inn i etablerte sammenhenger, som et av programmets viktige suksessfaktorer. Dette utdypes i kapittel 7.

Figur 6.5 Alt i alt hvor vellykket eller mislykket. Etter arbeidsmåte? Prosent. N=283 ledere. Eksakte tall er gjengitt i vedleggstabell 6.2.*

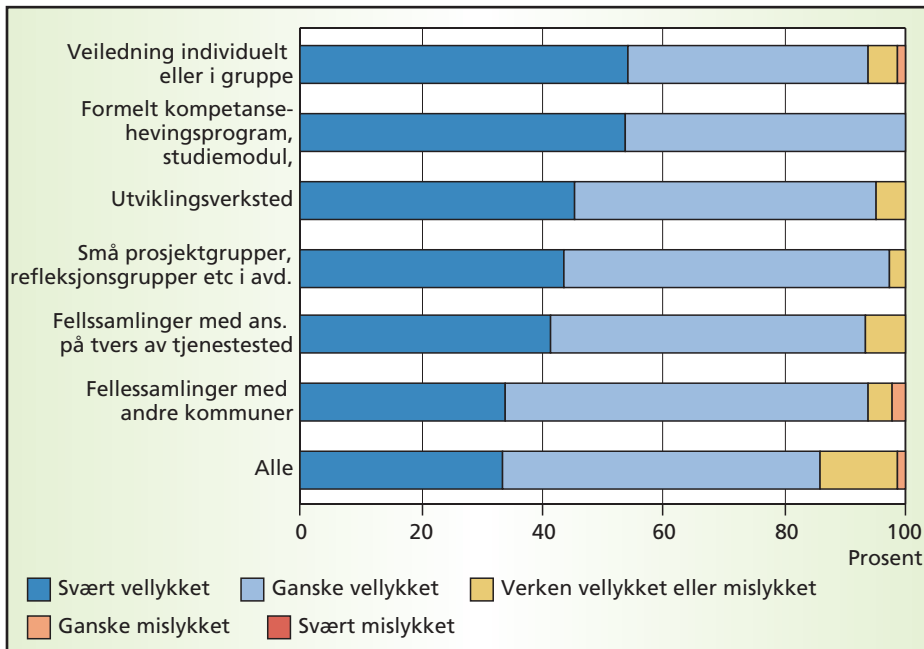


* Her er N svært lav. Derfor svak signifikans.

Helt, ikke stykkevis og delt

I undersøkelsen som gikk ut til ledere og ansatte, ble det også stilt en del mer detaljerte spørsmål om hva slags arbeidsformer kommunene hadde benyttet. Det var anledning til å si sin mening både i faste svaralternativer og i åpne tekstbokser. Vi spurte blant annet om bruk av veiledning i gruppe eller individuelt, om opplæringsmoduler, utviklingsverksted, fellessamling, refleksjonsgrupper m.m. Alt førte til omtrent den samme grad av vellykkethet (figur 6.6). Det var først der informantene hadde problemer med å definere tiltaksformer som var benyttet, at vi fikk mindre positive tilbakemeldinger på spørsmålet om Flink med folk hadde vært vellykket. Både gjennomgangen av tekstsvar og spørsmålene med ferdige svaralternativer viste at tiltaksformen i seg selv har hatt liten betydning for utfallet. Det har ikke vært så viktig hvilke tiltak som er benyttet eller hvilke kontekster tiltakene har inngått i. Det viktige er at tiltaket er gjennomført i en kontekst og med styrke, og ikke med halvhjertethet.

Figur 6.6 Ledere som har oppgitt at deres Fmf-tiltak i stor grad har vært preget av en eller flere av seks tiltaksformer, og hvordan dette samvarierer med deres vurdering av om Flink med folk har vært vellykket eller ikke. N= 283 ledere



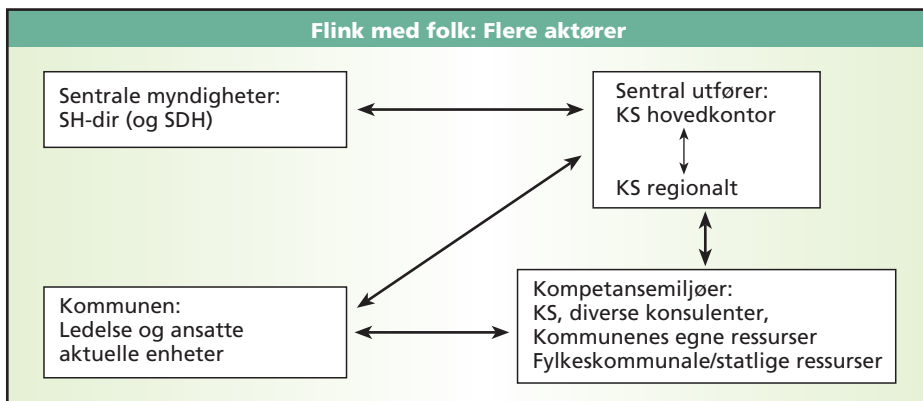
En fylldigere oppsummering er gitt i sammendragkapitlet. Sammenfatningsvis har vi sett at:

- Flink med folk får svært gode tilbakemeldinger når deltakerne sammenlikner med andre prosjekter.
- Tiltak som klarer å involvere deltakerne, og helst så tidlig som mulig, har hatt stor suksess.
- Flink med folk har i særlig grad lyktes med å styrke lederne.
- Den lokale forankringen fremstår som en av de viktigste suksessfaktorene i arbeidet med Flink med folk. Der både leder og tillitsvalgt har vært med i planleggingsarbeidet, oppgir samtlige informanter at prosjektet har vært svært eller ganske vellykket.
- Tiltak der brukere og/eller pårørende har vært med, vurderes som særlig vellykkete.
- Kommuner som har satset tungt og trukket med flere tjenestesteder, har lyktes godt.
- Fmf-tiltak som har vært del av et utviklingsprosjekt, har oppnådd betydelig bedre resultater enn tiltaket som først og fremst har bestått av en eller flere samlinger der deltakerne har fått kunnskapspåfyll, men uten at samlingene har vært del av en vedvarende prosess.
- Kommuner som har satt Fmf-arbeidet inn i en langsiktig plan og som vil videreføre erfaringene fra Fmf, har dobbelt så høy score på vellykkethet som kommuner der Fmf er et adhoctiltak.
- Det har ikke vært så viktig hvilke tiltak som er benyttet, eller hvilke kontekster tiltakene har inngått i. Det viktige er at tiltaket er gjennomført i en kontekst og med styrke, og ikke med halvhjertethet.

Kapittel 7 Den sentrale prosjektledelsen

Flink med folk er et program som har involvert en rekke aktører, i tillegg til alle som har vært engasjert i de lokale tiltakene. Dette kapitlet beskriver samarbeidet mellom Sosial- og helsedirektorat og KS, og KS' sentrale og regionale håndtering av oppdraget med å gjennomføre hele programmet. Til det siste står samarbeidet mellom KS i regionene og kommunene sentralt.

Figur 7.1 Flink med folk: Flere aktører



Hvordan har samarbeidet mellom KS og Sh-direktoratet forløpt?

Flink med folk-programmet ble utformet av Sosialdepartementet representert ved Sosial- og helsedirektoratet og KS i fellesskap høsten 2001 og vinteren 2002. Det er altså ikke slik at KS har hatt en prosjektsøknad som Shdir har bevilget penger til. Det er heller ikke slik at Shdir har hatt en prosjektidé der de har kjøpt tjenester av KS som utfører. KS fikk ansvar for å gjennomføre programmet i tråd med intensjonene og en utarbeidet milepælsplan. Shdir skulle stå for utbetalinger og kontroll. Partene skulle ha kontaktmøter hvert kvartal for å diskutere status og fremdrift.

Korrespondansen fra den første tiden bærer preg av et KS som rimeligvis strever med å bygge en hensiktsmessig organisasjon for å løse oppgaver der det gjenstår et betydelig operasjonaliseringsarbeid. På den andre siden møter vi et direktorat som utfører sin kontrolloppgave som en overordnet veileder. Dette skjer ikke ved å gripe proaktivt inn i KS' arbeid, men ved å stille oppklarende spørsmål og etterspørre praksis i de tilfellene KS' egne rapporteringer enten er litt luftige eller ikke helt realistiske. KS følger opp med mer presise formuleringer og forslag til tempoendringer som i sin tur får støtte fra direktoratet.

Etter hvert som arbeidet med Flink med folk tar form og interessen fra kommunene øker, dukker det opp behov for å gjøre endringer i de økonomiske disposisjonene. Til å begynne med skjer dette innenfor den opprinnelig fastsatte rammen. Noe senere viser det seg at antall «påmeldte» kommuner er blitt større enn planlagt. Dermed må også rammen utvides dersom de siste deltakerne skal få de samme betingelsene som de første. Dette imøtekommes av direktoratet i samråd med Sosialdepartementet.

Relasjonen mellom Sosial- og helsedirektoratet og KS kan med andre ord beskrives som en samarbeidsrelasjon. På KS' hjemmeside blir Flink med folk offisielt presentert som «Sosialdepartementets, Sosial- og helsedirektoratets og KS' 4-årige satsing på ledelse og kvalitetsutvikling ...» osv. Dette er ikke alltid tilfelle i tilsvarende relasjoner mellom høyere myndigheter og utøvende aktører. Dernest vil vi beskrive relasjonen mellom KS og Shdir som god og som en viktig faktor til at gjennomføringen av Flink med folk har lyktes så godt. I Flink med folk-terminologi kan vi si at direktoratet har utøvet tilretteleggende ledelse, og ikke bare en utvendig bestillerfunksjon, mens KS har vært den myndiggjorte medarbeider, og ikke bare en ekstern utfører. Det er spesielt tre forhold som bør trekkes frem:

For det første har hovedaktørene samarbeidet om selve programgrunnet, om målformuleringer, rolleutforminger, virkemidler og økonomi. Programmet kommer altså ikke som et politisk dekret fra oven, selv om de overordnede målene og verdigrunnet er å gjenfinne i stortingsdokumenter. Samtidig vil både verdigrunnet og tanker om gode virkemidler være beskrevet i ulike KS-dokumenter, blant annet i arbeidsgiverpolitikken. Offisielle dokumenter om Flink med folk tar gjerne utgangspunkt i stortingsdokumenter (se innledningskapitlet), mens KS-representanter pleier å presentere Flink med folk på basis av KS' eget verdigrunnlag ved for eksempel å referere til dokumentet «Ny giv i arbeidsgiverpolitikken». Deltakerne i kommunene oppfatter Flink med folk som et tilbud de har fått fra KS, mens en av de sentrale prosjektlederne i KS sier tydelig at Flink med folk ble etablert på initiativ fra Shdir/Sosdep.

«Flink med folk er et statlig initiert prosjekt for å styrke ledelse og kvalitet i helse- og sosialtjenestene. Det er lagt en sentral ramme for temavalg og deltakerkriterier. Fm er en statlig satsing på kommunene som skiller seg ut fra andre utviklingstiltak

ved at det ikke er den sentrale instansen som skal lære kommunene en bestemt måte å gjøre tingene på.»

Også representanter fra Sosial- og helsedepartementet bekrefter at initiativet til Flink med folk definitivt kom fra Shdir. Det var også direktoratet som formulerte behovet for å styrke lederkompetansen i helse- og sosialsektoren som virkemiddel for å styrke tjenestekvaliteten. Andre i KS vil nok mene at initiativet fra staten kom etter forutgående og uformelle innspill fra KS. Hva som kommer først av høna og egget, er vanskelig å si og det er heller ikke så viktig. Poenget er at Flink med folk fra starten av har vært et prosjekt der både Shdir og KS har hatt og opplevd å ha et betydelig eierskap. Dette er i seg selv ganske unikt.

For det andre har KS hele veien hatt fullt utføreransvar og nødvendig frihet. Det har vært lite tvil og usikkerhet om dette. Hvordan KS har ønsket å bygge sin prosjektorganisasjon og videre delegere utføreroppdraget, har det vært opp til KS selv å avgjøre.

For det tredje – og det er det mest interessante – har Sosial- og helsedirektoratet inntatt en rolle og bestillerfunksjon som er ganske uvanlig. I sin håndtering av Flink med folk har direktoratet vist en prosessinteresse og hatt en prosessforståelse som balanserer hårfint på grensen av hvor mye myndighetene skal engasjere seg i lokalt utviklingsarbeid. Det vanlige er at offentlige bestillere stiller ganske strenge betingelser til utføreren av et på forhånd definert oppdrag, for deretter å la denne uforstyrret holde på med sitt til kontraktperioden er utløpt. Kritikkk underveis forekommer selvsagt, men da gjerne reaktivt. I stedet blir gjerne kontroll og evaluering foretatt i etterkant. I Flink med folk har derimot Shdir vært en aktiv bestiller som har stilt spørsmål underveis; ikke så mye om tallfesting av resultatmål til enhver tid, men snarere om KS oppfatter at veien de går vil lede til målet. Dette har inngått som en del av samarbeidsavtalen der løpende evalueringer er tillagt stor vekt.

Programplanen er altså utviklet av partene i fellesskap og forsøksvis formulert i lokalt språk. KS er ikke presset inn i noe ferdigformulert konsept. Siden Flink med folk så til de grader har vært lokalt forankret, har operasjonaliseringsarbeidet vært vanskelig og tidkrevende. I den tette kontakten mellom partene oppfatter vi at direktoratets interesse for selve prosjektprosessen har virket stimulerende og utfordrende for KS. Dette prosessengasjementet fra direktoratets side kunne selvsagt også bli oppfattet som utidig innblanding. I forberedelsesfasen var det blant annet usikkerhet i direktoratet om KS ville klare å gjennomføre et helhetlig program med sin sterke vektlegging av at kommunene selv skulle få bestemme hva de ville drive med innenfor rammene av Flink med folk. Dette oppfattet KS på sin side som grensende til detaljstyring. Selv om KS etter hvert fikk et godt grep på både hensikt og virkemiddelbruk, mener vi Shdir hadde god grunn til å stille enkelte kritiske spørsmål til KS i oppstartsfasen.

Det er også interessant å se at direktoratets engasjement for prosessen faller sammen med de mange tilbakemeldingene fra de lokale deltakerne om stor grad av frihet. Det

er nærliggende å sammenlikne de overordnede rollene og prosesshåndteringen i Flink med folk med Sosial- og helsedepartementets håndtering av arbeidsmiljøprosjekter som skulle gjennomføres i en rekke kommuner i 2001 og 2002 i tilknytning til Handlingsplanen for helse- og sosialpersonell «Rett person på rett plass»: Her inntok departementet sin vanlige bestillerrolle der generelle mål, et spesifikt tema å jobbe med («arbeidsmiljø») og finansieringsramme var på plass. Deretter trakk de seg tilbake. Rolleavklaringen med KS og andre utførere var uklar, dermed ble også ansvarsfordelingen uklar. Dette førte til at den regionale oppfølgingen av lokale prosjekter var ganske tilfeldig. Samtidig var flere av deltakerne kritiske til at tema en kunne jobbe med, var svært begrenset. Sist, men ikke minst kom det kritikk mot at rapporteringskravene (som knapt noen fulgte opp) og detaljreguleringen fra departementet var alt for stor, mens ressursene var for små (Moland 2003). I dette eksemplet ser vi (over)styring, men lite engasjement. I Flink med folk ser vi begrenset styring gå sammen med betydelig engasjement.

Det finnes en rekke andre eksempler der bestiller i form av en statsråd eller et styre går for en større omstilling av et direktorat, et sykehus eller en annen virksomhet hvor manglende forståelse for prosessutfordringene i utførerene (virksomhetene) bidrar til å redusere en omstillings vellykkethet betydelig. Liten fleksibilitet når det gjelder konseptutvikling og -anvendelse samt tidsbruk kan være eksempler på liten vilje til å ta prosesshensyn.

Hvordan skal man så tolke Sosial- og helsedirektoratets utforming av egen rolle i Flink med folk? For det første kan vi fastslå at direktoratet har et betydelig ansvar for å realisere den politikken som blir utformet i storting og departement. Det er derfor mer rimelig at direktoratet er en aktiv bestiller enn om departementet hadde vært det. På den annen side har ikke Shdir den samme organisatoriske tilknytningen til sin sektor som for eksempel Tolldirektoratet eller Politidirektoratet har til sine respektive regioner, distrikter og spesialenheter som er direkte underordnet i linje.

Sh-direktoratets nesten omsorgsaktige engasjement for Flink med folk bryter ikke bare med den gamle og distanserte forvaltningstradisjonen. Deres engasjement bryter også tilsynelatende med vanlig praktisering av NPMs credo om klare skiller mellom bestiller og utfører. Det kan også reises tvil om viljen til politisk tilbaketreking. Sett i lys av direktoratets ansvar for at deres utfører (KS) skal oppnå konkrete resultater (som skal rapporteres videre til departementet), virker det rasjonelt å legge den passive bestillerrollen til side. Rollen som da trer frem, minner mer om direktøren som interessert spør sine nærmeste ledere om hvordan prosjektarbeidet går og som gjennom dette utfører en viktig veileder- og støttefunksjon. Dette er en funksjon vi har savnet hos mange offentlige toppledere i operative direktorater og på fylkesdirektørnivå. Hadde direktoratet vært overordnet i linje til KS og disse videre til kommunene, ville vi kunnet konstatert at direktoratet på en gode måte har praktisert moderne lederskap. De har

på sett og vis praktisert de NPM-verdiene som er utformet for virksomheter. Vi hadde imidlertid ikke ventet å finne dem i et rent stabsdirektorat som Shdir.

Dette som her er beskrevet, har vært tydeligst i oppstartsfasen. I annen halvdel av Flink med folk-programmet har direktoratet fortsatt vært en engasjert støttespiller for KS. Det vi har betegnet som veilederaspektet i rolleutøvelsen, er derimot falt ut. Dette tolker vi helt pragmatisk som et uttrykk for at KS i annen halvdel har hatt et godt grep om egen rolle og på aktivitetene som har foregått lokalt.

Sentralt topartssamarbeid

Vi har konkludert med at topartssamarbeidet mellom staten, primært representert ved Sosial- og helsedirektoratet, og KS har vært usedvanlig godt. Den tredje parten som vanligvis hører hjemme i den norske samarbeidsmodellen, nemlig fagbevegelsen, har hatt en mer perifer rolle. De har ikke vært med i selve utformingen av Flink med folk-programmet. Norsk Sykepleierforbund, Fagforbundet, YS og Fellesorganisasjonen⁴⁷ har imidlertid blitt invitert til informasjonsmøter.

Hvordan har KS løst sin oppgave som sekretariat for Flink med folk?

KS sentralt

KS sentralt fikk altså ansvar for tilrettelegging og gjennomføring av prosjektet. Dette er nærmere beskrevet som etablering og drift av satsingen, rekruttering av veiledere, opplæring, identifisering av kompetansemiljøer, profilering av satsingen, markedsundersøkelser, konferanser, initiering av modulutvikling på spesielle områder, kontakt og rapporter til Sosialdepartementet og Sosial- og helsedirektoratet og etablering av prosessevaluering (internt KS-notat fra 2003).

⁴⁷ YS står for Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund. Fellesorganisasjonens fulle navn er Fellesorganisasjonen for sosionomer, vernepleiere og barnevernspedagoger.

KS regionalt

For å legge til rette for kommunenes arbeid med prosjektene ble det ansatt prosjektveiledere i begrensede engasjementsstillinger til å dekke behovene i de fem regionene⁴⁸. Disse personene ble dels rekruttert eksternt og dels internt i KS. Oppgavene for veilederne⁴⁹ har vært å:

- «Rekruttere kommuner til satsingen, herunder bistå kommunene med å «design» lokale prosjekter.
- Etablere nettverk av kommuner og utviklingsverksteder på aktuelle områder.
- Identifisere og koordinere kommunenes behov og kompetanse- og ressursmiljøer.
- Bistå som prosjektveiledere både for deltakerkommunene og ressursmiljøer som skal delta i satsingen.
- Bidra til å se satsingen i sammenheng med andre prosjekter for å få til synergieffekter.
- Bistå som prosessledere ved spesielle behov.
- Kontakt og informasjon til sentral prosjektledelse» (internt KS-notat fra 2003).

For kommunene er det disse regionale prosjektveilederne som har representert Flink med folk. Siden disse er ansatt i KS, fremstår også Flink med folk som et KS-tiltak og ikke som et Shdir-tiltak. De regionale prosjektveilederne er først selgere av Flink med folk, dernest tilretteleggere for lokal igangsetting og til slutt etterspørrere av praksis i kommunene. De har bare unntaksvis vært involvert som prosessveiledere i konkrete prosjekter på kommunenivå. De har derimot hatt god kjennskap til samtlige tiltak i sin region. De har derfor kunnet spre gode erfaringer med bestemte opplegg eller veiledere fra enkelte kommuner videre til andre. Denne positive spredningseffekten ville neppe vært så sterk hvis en ikke hadde hatt disse regionale veilederstillingene og engasjerte personer som har fylt disse.

En del kommuner var i gang med utviklingsprosjekter uavhengig av Flink med folk. For disse ble Flink med folk en økonomisk og faglig ressurs de kunne tillegge det arbeidet de allerede var i gang med. Her hadde de regionale prosjektlederne en relativt enkel jobb.

Andre kommuner hadde kanskje noen prosjektideer, men kom til Flink med folk primært for å lære en prosessmetodikk. Noen av dem fikk da et kurs i denne meto-

⁴⁸ Kommunene er delt inn i fem regioner, slik vi har beskrevet tidligere.

⁴⁹ Deltakerkommunenes vurderinger av hvordan KS har løst denne oppgaven, er beskrevet i kapittel 5.

dikken og avsluttet med det sitt Flink med folk-engasjement. Andre brukte den nye metodekunnskapen til å starte det «egentlige» Flink med folk-arbeidet ved å gå løs på et lokalt utviklingsprosjekt ved noen utvalgte tjenestesteder.

Atter andre kommuner gikk til sitt første møte med Flink med folk uten konkrete prosjektideer og med ganske begrenset prosjekterfaring. Her hadde de regionale prosjektlederne en svært krevende oppgave. Oppstartskonferansene som ble holdt for disse, kunne være svært ulike. Her møtte fem-seks kommuner med ganske blanke ark og fikk presentert Fmf-verdiene og en rekke utfordringer med hensyn til å formulere egne prosjektideer. Noen fikk også presentert en meny av mulige temaer og metoder som de kunne velge for senere oppfølging. Andre deltakere fikk presentert et bestemt prosesskonsept som skulle benyttes når de etter hvert hadde formulert en prosjektidé kommunen skulle jobbe videre med.

De regionale veilederne erfarte ganske fort at det kunne være en tid- og ressurskrevende prosess fra kommunen mottok informasjon om Flink med folk, til de hadde en prosjektidé slik at avtalen kunne underskrives. Det var ikke uvanlig å måtte ha fire-fem møter foruten bistand over telefon og e-post for å få en kommune i gang. Veilederne rapporterer om stor spredning hva gjelder kommunenes kompetanse i å lage prosjektbeskrivelser og milepølsplaner. De har også nedlagt betydelig arbeid med å sikre at de lokale tiltakene har hatt målsettinger som er forankret i Flink med folk-verdiene.

Det er rimelig å tilskrive veilederne stor betydning for den suksessen Flink med folk har blitt. Uten deres innsats ville langt flere kommuner ha falt fra før de kom i gang. Dermed har Flink med folk klart å redusere den såkalte Matteus-effekten; at de som har mye fra før, får mer, mens de som har lite, sakker ytterligere bakut. De regionale veilederne har også hatt en avgjørende betydning for at de mange og ulike tiltakene har tatt opp i seg noen av Fmf-verdiene.

Flink med folk har på den ene siden hatt sitt uttalte nedenfra-og-opp-perspektiv med ønske om la de tusen blomster blomstre. På den annen side er Flink med folk tuftet på en klar faglig og ideologisk plattform med avgrensede målsettinger. De regionale KS-veilederne har hatt utfordringen med å forene disse ytterpunktene. Derfor har mye stått og falt på deres evne til å løse denne oppgaven.

Utformingen av denne regionale veileder- og koordinatorrollen er gjort av Shdir og KS i fellesskap. Dette har vært et viktig grep, og det er et grep som skiller Flink med folk-programmet fra andre program med statlig initiativ vi kjenner.

Sentralt og regionalt samvirke innad i KS

Grunnlaget for Flink med folk ble lagt før de regionale prosjektveilederne/prosjektlederne ble ansatt. Da disse var på plass, ble det holdt jevnlige samlinger og møter der de sentrale og regionale prosjektlederne sammen diskuterte realitetene i Fmf-grunnlaget og hvordan en burde organisere fremdriften slik at både lokale ønsker og overordnede mål og rammer ble ivaretatt. Denne operative prosjektgruppen virket frem til 1. juni 2006. På disse samlingene stilte også en ekstern prosessveileder.⁵⁰ Tidvis deltok også andre ressurspersoner fra KS og undertegnede fra Fafo.

I den operative prosjektgruppen møtes topp og bunn. Nedenfra kommer etter hvert gode erfaringer fra enkelte kommuner som i dette forumet spres på tvers av regionene. Herfra kommer også tilbakemeldinger som viste at det tok lang tid før målene for Flink med folk og ønskede virkemidler var blitt operasjonalisert tilstrekkelig. Vinteren 2005 ga fortsatt deltakerne i prosjektgruppen svært luftige og forskjellige svar på hva som egentlig skulle kjennetegne et godt Fmf-tiltak. Dermed var Flink med folks prosjektledelse også relativt vage når de skulle formulere forventninger til kommunene. For selv om Flink med folk hadde et mål om å la kommunene bestemme alt selv, skulle innholdet preges av de overordnede Fmf-verdiene og forventningene om resultater. Det var utvilsomt lettere for prosjektlederne i KS å presentere Fmf-verdier enn resultatforventninger. I hvilken grad skulle for eksempel de regionale prosjektlederne engasjere seg i det som eventuelt måtte skje utenfor nettverkssamlingene? Kunne for eksempel et Fmf-tiltak sies å være avsluttet etter gjennomføring av metodikkopplæring over to-tre større samlinger? Eller skulle et Fmf-tiltak måles etter effektene av et utviklingsprosjekt på det enkelte tjenestested?

Om rapporteringene fra kommunene (og KS)

Våren 2005 utviklet de regionale Fmf-rådgiverne og den sentrale prosjektledelsen i KS et nytt rapporteringsskjema (vedlegg 1). Her etterspørres navn, hensikt, målgruppe, varighet og arbeidsform. Kommunene skal også beskrive og vurdere resultater, læring og oppgi planer for videreføring. Skjemaet er enkelt og oversiktlig og bør være et nyttig redskap for kommunene.

Blant de rapportene kommunene har sendt inn til KS, har vi lest cirka 30. Av disse er cirka ti eksempler hvor standardskjemaet har vært benyttet og der innholdsbeskrivelsen har holdt en god standard. Det vil si at feltene i skjemaet har vært utfylt slik at en har fått et klart bilde av hvordan kommunen har arbeidet og hvilke resultater de har

⁵⁰ Frode Haaland fra Høgskolen i Østfold har vært engasjert som prosessveileder for KS i arbeidet med Flink med folk.

oppnådd, alternativt ikke oppnådd (vedlegg 2). Videre har vi lest to gode rapporter på tre til seks sider med lokale oppsett og to gode rapporter på mer enn 100 sider. Det vil si at vi har lest cirka 15 gode rapporter.

Blant de middels gode er tre avgitt på standardskjema og to med lokale oppsett. Til slutt har vi lest sju rapporter avgitt på standardskjema med svært svakt innhold. Det vil si at her har kommunen kun oppgitt navn på tiltaket og antall samlinger og deltakere. Innhold og resultater er ikke beskrevet. Forutsatt at de rapportene vi har lest, er representative for samtlige kommuner som skal ha innlevert sluttrapporter, vil det si at halvparten har levert gode rapporter, en fjerdedel har levert rapporter som kan passere, mens en fjerdedel har levert helt innholdsløse rapporter. Vi vet imidlertid fra andre kilder at enkelte av de kommunene som har levert temmelig innholdsløse sluttrapporter, har gjennomført svært gode prosjekter. Dermed sitter vi igjen med et inntrykk av at rapporteringsarbeidet blant mange kommuner har vært lavt prioritert og at KS ikke har satt inn ressurser for å purre opp dette.

KS jobbet sterkt under forprosjekteringen (2001–2002). Svakere i første realiseringsperiode (2003–2004). Høydepunktet nås i 2005. Da er forståelsen for Fmf etablert, ressursene er både kvalitativt og kvantitativt på topp. Selv om nyrekruttering fortsetter ut 2006, er KS nå mer preget av at programmet skal avrundes og at en suksess skal formidles. Nye program som kan overta for Fmf, forberedes. De regionale prosjektlederne/veilederne har avsluttet sine kontrakter og rapporteringsarbeidet stopper opp. Dette har gjort det vanskelig å få et fullstendig bilde av Fmf-aktivitetene i 2005–2007.

Andre kompetansemiljøer

Bruk av kvalifisert bistand for å øke kommunenes gjennomføringsevne har vært et viktig virkemiddel i Flink med folk-programmet. Kommunene har stått fritt i valg av lokale prosessveiledere. Disse har enten vært hentet internt i kommunen eller blant eksterne konsulenter og rådgivere (ref. kapittel 5). KS' regionale veiledere har bistått kommuner som har hatt behov for hjelp til å knytte til seg slik kompetanse. Det har også vært en viktig oppgave for de regionale veilederne å sikre at konsulentmiljøene har fått forståelse av hva Flink med folk står for. Dermed har også konsulentmiljøene vært viktige bidragsyttere til at kommunene har oppnådd såpass gode resultater.

Fylkesmannen

I utgangspunktet var Fylkesmannen tiltenkt en sentral rolle i Flink med folk. I rundskriv IS-1/2003 fra Sosial- og helsedirektoratet anbefales det å opprette en referansegruppe med ressurspersoner i hver av de fem regionene. Denne skulle bestå av representanter fra fylkesmennene, høyskolene, fagforbundene og kommunene. Et søk på Fylkesmannens

hjemmeside viser at Flink med folk er nevnt i de fleste fylkene. I en del av fylkene har Fylkesmannen stått som med- eller hovedarrangør for oppstartskonferansene. De fleste fylkesmennene refererer til Flink med folk i sine rapporteringer over hva som skjer av opplæring i helse- og sosialsektoren. De er positive til programmet og har gitt tilskudd til flere lokale tiltak i kommunene. For øvrig har de fleste fylkesmennene et temmelig perifert forhold til Flink med folk. Dette henger sammen med at Fylkesmannen er et tiltaks-, tilskudds- og tilsynsorientert embete og ikke et operativt og prosessorientert utførerorgan. Dette kan eksemplifiseres av fylkesmennene i Hedmark og Oppland som har vært blant de mer aktive. De arrangerte en oppstartskonferanse for så å la KS og andre underleverandører stå for selve prosessarbeidet. Under følger et utdrag av hvordan de beskriver sitt engasjement:

«Fylkesmannens helse- og sosialavdeling har som en del av embetsoppdraget for 2005 å informere og gi råd til kommunene slik at brukerne av pleie- og omsorgstjenester kan sikres god kvalitet og individuell tilpasning. Vår tilnærming er å bidra til at 1.-linjeledere i pleie- og omsorgstjenesten kan ta i bruk et verktøy som basis for å utvikle bedre ledelse. Vi vil satse på veiledning i reflekterende grupper der de første veiledningssamtalene gjennomføres med ekstern veileder, mens det forutsettes at gruppene etter hvert blir selvgående. (...)»⁵¹

Det hele finansieres gjennom et samarbeid mellom Fylkesmannen i Oppland og Flink med folk-prosjektet i Kommunenes Sentralforbund, avd. Hedmark og Oppland.

For 2005 er til sammen åtte kommuner i gang med veiledningsgrupper. Seks av gruppene er etablert kommunevis, mens to grupper er etablert som interkommunalt samarbeid.»

⁵¹ En fylldigere beskrivelse av tidsrom, mål, verktøy, evalueringsansvar m.m. finnes på begge fylkesmennenes hjemmesider. Eksemplet som er trukket frem, er knyttet til en av de oppstartskonferansene Fafø deltok på.

Sammenfatning

I dette kapitlet har vi sett at Shdir og KS har gjort valg som har vært viktige for den lokale gjennomføringen av Flink med folk-tiltak. Blant «kommuneeksterne suksessfaktorer» finner vi:

- At aktørene som er tegnet opp i figur 7.1, alle er med
- Godt samarbeid og gode rolleavklaringer sentralt
- At kompetansestøtten for å styrke lokal prosessgjennomføring har vært avgjørende
- At KS' regionale veileder- og koordinatrorolle har vært viktig både for implementering og for å sikre at overordnede mål er gjenspeilet i lokale initiativ

En fylldigere oppsummering og analyse er gitt i sammendragkapitlet.

Litteratur

- Christensen, T. og P. Læg Reid (2001), «New Public Management i norsk statsforvaltning». I: Tranøy, B. S og Ø. Østerud, red., *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Christensen, T. (2003), *Regionale og distriktpolitiske effekter av New Public Management*. Rapport til Effektutvalget. Finnes på www.egtektutvalget.dep.no
- Dachler, H.P og B. Wilpert (1978), «Conceptual Dimensions and Boundaries of Participation in Organizations: A Critical Evaluation.» *Administrative science quarterly*, March, Vol. 23: 1–39
- Eide, T.H (2006), *Helsefremmende arbeidsplasser i Gjøvikregionen*. Andre underveisrapport fra følgeforskningen. Lillehammer: Østlandsforskning rapport nr 17/2006
- Eilertsen, R og P. Bjerke (2004) *Privatisering – en kritikk*. Oslo: De Facto
- Engelstad, F., J. Svalund, I.M. Hagen og A.E. Storvik (2003), *Makt og demokrati i arbeidslivet*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Falkum, E. (2007), *Makt og opposisjon i norsk arbeidsliv*. Dr.avhandling under arbeid. Oslo: Universitetet i Oslo
- Falkum, E. (2000), «Når partssamarbeidet setter dagsorden». I: Pålshaugen, Ø. og T.U. Qvale, *Forskning og bedriftsutvikling – nye samarbeidsforsøk*. Arbeidsforskningsinstituttets skriftserie, 9. Oslo
- Falkum, E. (2005), *Evne til endring. Trygdeetaten i Rogaland som case*. Oslo: Fafo
- Forskrift om individuelle planer fra 2001
- Gautun, H. (2002), *Når fleksibilitet fremmer fellesskap. Nye arbeidstidsordninger innen pleie og omsorg*. Oslo: Fafo
- Glaser, B.G. og A.L. Strauss (1970), *The Discovery of Grounded theory. Strategies for Qualitative research*. Third printing 1970. Chicago: Aldine Publ.Co.
- Hernes, G. (2007) *Med på laget*. Oslo: Fafo

- Hood, C. (1991), «A Public Management for All Seasons?» *Public Administration*. Vol. 69, s. 3–19
- Ingebrigtsen, B. (1993), *Deltakelse og innflytelse*. Trondheim, SINTEF-IFIM-notat 19
- KS (2005), *Tenke, ville, gjøre – virkemidler mot uønsket deltid*
- KS (2005b), *Inkluderende arbeidsliv. Flink med folk*. Utarbeidet i samarbeid med Idébanken Inkluderende arbeidsliv
- Lafferty, W. M. (1983), «Deltakelse og demokrati». I: Bergh, T., *Deltakerdemokratiet. Teori og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget
- Lov om Kommunehelsetjenester*
- Lov om Spesialisthelsetjenester*
- Lov om psykisk helsevern*
- Lov om pasientrettigheter*
- Moland, L. (2006), *Erfaringer med «Fleksibel arbeids» ved Abildsø bo- og rehabiliteringssenter*. Oslo: Fafo
- Moland, L. og S. Trygstad (2006), *Når struktur presser kultur – Evaluering av Tollvesenets Distriktsutviklingsprosess*. Oslo: Fafo
- Moland, L. (2005), *Uønsket deltid – også et Oslo-fenomen*. Oslo: Fafo
- Moland, L. (2003), *Innsats for arbeidsmiljøet i pleie- og omsorgssektoren Tiltak og prosesser i 19 kommuner*. Oslo: Fafo
- Moland, L. og H. Gautun (2002), *Deltid: Bidrag eller hemske for fornyelse av pleie- og omsorgssektoren*. Oslo: Fafo
- Moland, L. og H. Holmli (2002) *Nærværende lederskap og tverrfaglighet i pleie- og omsorgssektoren*. Oslo: Fafo
- Moland, L. og M. Egge (2000), *Kommunal sektor – bedre enn sitt rykte? Strategier for å rekruttere og beholde arbeidskraft*. Oslo: Fafo
- Moland, L. (1999), *Suksess og nederlag i pleie- og omsorgstjenestene. Kvalitet, effektivitet og miljø*. Oslo: Fafo
- Nylehn, Børre (1994), «Den som våger vinner ikke. Om den uoppnåelige medbestemmelsen.» *Tidsskrift for samfunnsforskning*
- Opedal, S. og I.M. Sigen (2005), *Statlig eierskap og foretaksorganisering i spesialisthelsetjenesten*. Oslo: NIBR i samarbeid med Rogalandsforskning og Nordlandsforskning

- Pateman, C. (1970), *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press
- Rappaport, J. (1987), «Terms of empowerment/exemplars of prevention: Towards a theory for community psychology.» *American Journal of Community Psychology*, s. 121–148
- Røvik, K.A. (1998), *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget
- Skinnarland, S. og L. Moland (2006), *Lokale arbeids- og velferdskontor. Ansattes perspektiver på etablering av en felles førstelinje i den nye NAV-reformen*. Oslo: Fafo
- Skule, S. (2004), *Lifelong learning – Norwegian experiences. The role of the social partners in developing and implementing lifelong learning policies*. Oslo: Fafo
- Skule, S. og A.N. Reichborn (2000), *Lærende arbeid*. Oslo: Fafo
- Sollund, M., S. Trygstad og B. Johansen, *Myndiggjorte medarbeidere i pleie- og omsorg – hvorfor og hvordan?* NF-rapport nr. 11. Bodø: Nordlandsforskning
- Sosial- og helsedepartementet (1999), *Handlingsplan for helse- og sosialpersonell 1988–2001: Rett person på rett plass* (3.utgave). Oslo
- Sosial- og helsedirektorat og KS (2002a), Prosjektskisse av 21.12.01 med endringer 05.04.02. Oslo: Ikke publisert
- Sosial- og helsedirektorat og KS (2002b), Samarbeidsavtale mellom Sosial- og helsedirektorat og Kommunenes Sentralforbund om satsing på ledelse og kvalitetsutvikling i den kommunale helse- og sosialtjenesten. Oslo: Ikke publisert
- Stortingsmelding nr. 31 (2001–2002), *Avslutning av handlingsplan for eldreomsorgen*
- Stortingsmelding nr. 45 (2002–2003), *Betre kvalitet i dei kommunale pleie- og omsorgstenestene*
- Sverdrup, S. (2002), *Evaluering. Faser, design og gjennomføring*. Bergen: Fagbokforlaget
- Trondheim kommune (2007), *Sluttrapport: Styrk-programmet. Kompetanse og kvalitet i Hjemmetjenesten*. Prosjektperiode 2004–2006
- Trygstad, S., T. Lorentzen, E. Løken, L. Moland og N. Skalle (2006), *Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990–2004*. Hovedrapport. Fafo-rapport 530

Tabellvedlegg

Til kapittel 3

Vedleggstabell 3.1 Start og avslutning på Fmf-tiltak. N=102 kommuner og 141 tiltak

	2003	2004	2005	2006	Ikke sikker	
Oppstart	9	51	58	18	5	141
Avslutning	0	4	42	59	15	124

Vedleggstabell 3.2 Start og avslutning på Fmf-tiltaket. N=276 ledere som representerer færre prosjekter. (Flere informanter per prosjekt)

	Region	2003	2004	2005	2006	Ikke sikker	Sum	Total
	Start	Nord	4,5	18,2	68,2	4,5	4,5	100,0
Midt		11,3	71,8	11,3	0,0	5,6	100,0	71
Vest		34,0	57,4	6,4	0,0	2,1	100,0	47
Sør+		28,1	45,6	17,5	1,8	7,0	100,0	57
Øst		12,7	44,3	32,9	8,9	1,3	100,0	79
Sum		18,5	51,8	22,5	3,3	4,0	100,0	276
Avslutning		Region	2003	2004	2005	2006	Ikke sikker	Sum
	Nord	0,0	9,1	18,2	54,5	18,2	100,0	22
	Midt	0,0	5,6	42,3	40,8	11,3	100,0	71
	Vest	4,3	44,7	42,6	0,0	8,5	100,0	47
	Sør+	1,8	5,3	54,4	24,6	14,0	100,0	57
	Øst	0,0	8,9	35,4	31,6	24,1	100,0	79
	Total	1,1	13,4	40,9	29,3	15,2	100,0	276

Vedleggstabell 2 → 3.3 Antall kommuner som oppgir at de har gjennomført ett eller flere Fmf-tiltak. N=102 kommuner

	Antall	Prosent
Ett prosjekt/tiltak	34	33,3
To eller flere prosjekter/tiltak	63	61,8
Ikke sikker	5	4,9
Sum	102	100

Vedleggstabell 3.4 Har Fmf-tiltak først og fremst vært a) utviklingsprosjekter og en del av en lokal prosess på tjenestestedene eller b) en eller flere samlinger der deltakerne har fått kunnskapspåfyll, men uten at samlingene har vært del av en vedvarende prosess? N=283 ledere

	a) Utviklingsprosjekt		b) Samling(er)	
	Prosent	Antall	Prosent	Antall
Svært stor grad	40,6	115	5,7	16
Ganske stor grad	45,9	130	20,8	59
Ganske liten grad	7,1	20	23,3	66
Svært liten grad	3,2	9	47,7	135
Ikke sikker	3,2	9	2,5	7
Total	100	283	100,0	283

Vedleggstabell 3.5 Har Fmf-tiltak først og fremst vært a) utviklingsprosjekter og en del av en lokal prosess på tjenestestedene eller b) en eller flere samlinger der deltakerne har fått kunnskapspåfyll, men uten at samlingene har vært del av en vedvarende prosess? Svarene er delt inn etter region. N=283 ledere (fra 102 kommuner)

	a) Utviklingsprosjekt		b) Samling(er)	
	Svært stor grad	Ganske stor grad	Svært stor grad	Ganske stor grad
Nord	18,2	50,0	9,1	31,8
Midt	49,3	43,7	5,6	12,7
Vest	31,9	44,7	10,6	29,8
Sør+	54,4	38,6	5,3	14,0
Øst	36,7	50,6	2,5	24,1
Total	40,6	45,9	5,7	20,8

Vedleggstabell 3.6 Har Fmf-tiltaket både fellessamlinger og smågruppearbeid på avdelingene? N=283 ledere (fra 102 kommuner)

	Prosent	Antall
Utviklingsprosjekt med fellessamlinger + smågruppearbeid i avdelingen(e)	70,0	198
Utviklingsprosjekt, men bare smågruppesamlinger	5,7	16
Utviklingsprosjekt med fellessamlinger. Utviklingsarbeidet er overlatt til avdelingene	8,8	25
Ikke utviklingsprosjekt	15,5	44
Total	100,0	283

Vedleggstabell 3.7

Benyttet i svært stor grad:	Svært vellykket	Ganske vellykket	Verken eller	Ganske mislykket	Svært mislykket	Sum	Antall
Alle	33,2	52,7	12,7	1,4	0,0	100,0	283
Fellessamlinger med andre kommuner	34,0	59,6	4,3	2,1	0,0	100,0	47 av 283
Fellssamlinger med ans på tvers av tjenestested	41,5	51,7	6,8	0,0	0,0	100,0	118 av 283
Små prosjektgrupper, refleksjonsgrupper etc i avd.	43,7	53,5	2,8	0,0	0,0	100,0	71 av 283
Utviklingsverksted	45,2	50,0	4,8	0,0	0,0	100,0	42 av 283
Formelt kompetansehevingsprogram, studiemodul,	53,6	46,4	0,0	0,0	0,0	100,0	28 av 283
Veiledning individuelt eller i gruppe	54,0	39,7	4,8	1,6	0,0	100,0	63 av 283

Vedleggstabell 3.8 Antall samlinger med minst 15 deltakere. N=66 prosjektledere

Antall samlinger med minst 15 deltakere	Prosent	Antall
3 eller færre	13,6	9
4 – 7	40,9	27
8 – 15	27,3	18
16 eller flere	16,7	11
Ikke sikker	1,5	1
Total	100,0	66

Til kapittel 4

Vedleggstabell 4.1 Mulige temaer for Fmf-arbeidet under fokusområdene «Tilretteleggende ledelse» og «Myndiggjorte medarbeidere». Prosent

Tilretteleggende ledelse	Hoved-tema	Bi-tema	Nei	Ikke sikker	Sum	Antall
Tiltak for å redusere feil i tjenesten	4,3	36,2	42,6	17,0	100,0	47
Bruk av ansatte på tvers av trad profesjongrens	6,4	38,3	38,3	17,0	100,0	47
Bruk av ansatte på tvers av turnusenhet/avd.tilhørighet	8,5	27,7	51,1	12,8	100,0	47
Bruk av prosjektgrupper der ansatte trekkes med i utv.arb	17,0	46,8	25,5	10,6	100,0	47
Hvordan en ansatt kan vite at han/hun gjør en god jobb	34,0	59,6	4,3	2,1	100,0	47
Lederens betydning for trivsel	44,7	53,2	0,0	2,1	100,0	47
Bruk av medarbeidersamtaler	57,4	36,2	4,3	2,1	100,0	47
Holdninger og adferd	61,7	38,3	0,0	0,0	100,0	47
Tilretteleggende ledelse	Hoved-tema	Bi-tema	Nei	Ikke sikker	Sum	Antall
Bruk av individuelle planer	0,0	19,1	76,6	4,3	100,0	47
Brukerundersøkelser	8,5	48,9	31,9	10,6	100,0	47
Plassere ansvar for oppfølging av forh som har vært tatt opp	12,8	51,1	14,9	21,3	100,0	47
Samarbeid over avdelingsgrenser	12,8	53,2	23,4	10,6	100,0	47
Bruk av fora for bedre kommunikasjon med brukere/pårørende	14,9	59,6	19,1	6,4	100,0	47
Lederens betydning for kvaliteten på tjenestene	29,8	57,4	8,5	4,3	100,0	47
Myndiggjorte medarbeidere	Hoved-tema	Bi-tema	Nei	Ikke sikker	Sum	Antall
Tiltak for å redusere feil i tjenesten	14,4	49,2	24,9	11,6	100,0	181
Hvordan en ansatt kan vite at han/hun gjør en god jobb	29,3	61,3	4,4	5,0	100,0	181
Bruk av prosjektgrupper der ansatte trekkes med i utv.arb	48,1	33,7	13,3	5,0	100,0	181
Bruk av ulike fora for bedre kommunikasjon i avdelingen	43,1	48,6	4,4	3,9	100,0	181
Den ansattes betydning for kvaliteten på tjenestene	56,4	39,8	0,6	3,3	100,0	181
Om ansatte kan ta mer ansvar for egne arb.oppg og ev. hvordan	68,0	28,2	2,8	1,1	100,0	181
Holdninger og adferd	70,2	27,6	1,7	0,6	100,0	181
Myndiggjorte medarbeidere	Hoved-tema	Bi-tema	Nei	Ikke sikker	Sum	Antall
Bruk av primær/hovedkontaktfunksjon	18,8	38,1	32,0	11,0	100,0	181
Bruk av ansatte på tvers av turnusenheter / avdelingstilhørighet	18,8	39,8	33,7	7,7	100,0	181
Bruk av ansattes kompetanse ut over trad. profesjongrens	19,3	47,5	21,5	11,6	100,0	181
Bruk av fora for bedre kommunikasjon med brukere/pårørende	27,6	49,7	14,9	7,7	100,0	181
Plassere ansvar for oppfølging av forhold som har vært tatt opp	33,7	49,7	10,5	6,1	100,0	181
Mer ansvar til ansatte for oppg rettet mot bruker og ev hvordan	38,7	47,0	8,3	6,1	100,0	181

Vedleggstabel 4.2 Mulige temaer for Fmf-arbeidet under fokusområdene «Helhet og tverrfaglighet» og «Brukerdialog». Prosent

Helhet og tverrfaglighet	Hovedtema	Bi-tema	Nei	Ikke sikker	Sum	Antall
Bruk av kontaktpersoner ut mot bruker/pårørende	15,2	54,3	21,7	8,7	100,0	46
Tiltak for å redusere feil i tjenesten	10,9	50,0	32,6	6,5	100,0	46
Bruke ansatte på tvers av turnusenheter / avd.tilhørighet	21,7	39,1	30,4	8,7	100,0	46
Bruk av individuelle planer	23,9	47,8	26,1	2,2	100,0	46
Bruk av tverrfaglige ansvarsgrupper	30,4	50,0	17,4	2,2	100,0	46
Bruk av ansattes kompetanse ut over trad. profesjongrensener	34,8	45,7	10,9	8,7	100,0	46
Plassere ansvar for oppfølging av forhold som har vært tatt opp	45,7	41,3	4,3	8,7	100,0	46
Tverrfaglig samarbeid innen avdelingen	56,5	39,1	2,2	2,2	100,0	46
Tverrfaglig samarbeid på tvers av avdelinger	58,7	39,1	0,0	2,2	100,0	46
Holdninger og adferd	63,0	34,8	0,0	2,2	100,0	46
Brukerdialog	Hovedtema	Bi-tema	Nei	Ikke sikker	Sum	Antall
Brukerundersøkelser	22,2	66,7	11,1	0,0	100,0	9
Bruk av fora for kommunikasjon med brukere og pårørende	33,3	66,7	0,0	0,0	100,0	9
Bruk av kontaktpersoner ut mot bruker/pårørende	44,4	44,4	11,1	0,0	100,0	9
Bruk av tverrfaglige ansvarsgrupper	44,4	44,4	11,1	0,0	100,0	9
Bruk av individuelle planer	44,4	33,3	22,2	0,0	100,0	9
Brukerdialog	Hovedtema	Bi-tema	Nei	Ikke sikker	Sum	Antall
Tiltak for å redusere feil i tjenesten	11,1	66,7	11,1	11,1	100,0	9
Samarbeid over avdelingsgrenser	33,3	55,6	11,1	0,0	100,0	9
Lederens betydning for kvaliteten på tjenestene	55,6	44,4	0,0	0,0	100,0	9
Plassere ansvar for oppfølging av forhold som har vært tatt opp	66,7	33,3	0,0	0,0	100,0	9
Brukerens medbestemmelsesrett	66,7	33,3	0,0	0,0	100,0	9
Holdninger og adferd	77,8	22,2	0,0	0,0	100,0	9
Den ansattes betydning for kvaliteten på tjenestene	88,9	11,1	0,0	0,0	100,0	9

Vedleggstabell 4.3 I hvilken grad Fmf-arbeidet har bidratt til at følgende faktorer er blitt bedre? N=36 ledere som har vært med på Fmf-prosjekter der tilretteleggende ledelse har vært fokusområde

I hvilken grad har Fmf-arbeidet bidratt til	Svært stor grad	Ganske stor grad	Ganske liten grad	Svært liten grad	Ikke sikker	Sum
Leder trekker de ansatte mer med i utformingen av tjenestene	27,8	61,1	8,3	2,8	0,0	100,0
Økt forståelse for lederens betydning for tjenestekvaliteten	27,8	52,8	8,3	2,8	8,3	100,0
Leder er blitt tydeligere som leder	22,2	47,2	22,2	2,8	5,6	100,0
Leder spør oftere ansatte hvordan det går med oppgaver	19,4	61,1	13,9	0,0	5,6	100,0
Bruk av «strukturete» medarbeidersamtaler har økt	19,4	27,8	38,9	8,3	5,6	100,0
Leder er blitt flinkere til å gi tilbakemelding	16,7	66,7	13,9	0,0	2,8	100,0
Leder tar mer tak i arbeidsmiljøspørsmål	16,7	58,3	22,2	0,0	2,8	100,0
Ansatte trekkes mer inn i prosjektgrupper, refleksjonsgr. el.l	16,7	44,4	22,2	13,9	2,8	100,0
Leder er blitt mer opptatt av kvaliteten på tjenesten til bruker	16,7	58,3	8,3	11,1	5,6	100,0
Lettere for leder å vite når han gjør en god eller dårlig jobb	13,9	58,3	11,1	11,1	5,6	100,0
Leder har fått ansvar klarere definert	8,3	55,6	8,3	19,4	8,3	100,0
Leder har fått mer tid til å lede	5,6	25,0	33,3	27,8	8,3	100,0
Bruk av fora for bedre kommunikasjon med brukere er styrket	5,6	36,1	33,3	13,9	11,1	100,0
Lettere for de ansatte å vite når de gjør en god eller dårlig jobb	2,8	61,1	22,2	5,6	8,3	100,0
Ansattes kompetanse brukes mer ut over trad profesjongsgrenser	2,8	25,0	52,8	13,9	5,6	100,0
Ansatte brukes mer på tvers av turnusenheter / avd.tilhørighet	0,0	33,3	25,0	27,8	13,9	100,0
Bruk av fora for bedre kommunikasjon med pårørende er styrket	0,0	36,1	33,3	16,7	13,9	100,0

Vedleggstabell 4.4 I hvilken grad Fmf-arbeidet har bidratt til at følgende faktorer er blitt bedre? N=36 ledere som har vært med på Fmf-prosjekter der myndiggjorte medarbeidere har vært fokusområde

I hvilken grad har Fmf-arbeidet bidratt til at	Svært stor grad	Ganske stor grad	Ganske liten grad	Svært liten grad	Ikke sikker	Sum
Ledere trekker ansatte mer med i utformingen av tjenestene	21,5	60,2	9,4	1,1	7,7	100,0
Leder spør oftere ansatte hvordan det går med oppgaver	21,5	54,7	10,5	1,7	11,6	100,0
Ansatte har oftere med innspill til forbedringer av tjenesten	19,9	54,1	16,6	0,6	8,8	100,0
Ansattes forståelse av egen betydning for tj.kvalitet er økt	19,9	58,0	8,8	2,8	10,5	100,0
Avdelingen har fått mer motiverte medarbeidere	19,3	58,6	10,5	1,7	9,9	100,0
Leder er blitt flinkere til å gi tilbakemelding	16,0	60,2	9,9	1,7	12,2	100,0
Dialogen mellom ledelse og ansatte er blitt bedre	15,5	62,4	10,5	2,2	9,4	100,0
Ansatte trekkes mer inn i prosjektgrupper, refleksjonsgr., el.l	15,5	51,9	18,8	5,5	8,3	100,0
Tatt i bruk «ønsketernus» eller andre fleksible arbeidstidsordn	13,8	14,4	23,8	37,0	11,0	100,0
Ansatte tar mer ansvar for oppgaver rettet mot bruker	13,8	58,6	13,3	2,8	11,6	100,0
Ansatte opplever at deres kompetanse blir bedre brukt	11,6	56,4	13,8	1,1	17,1	100,0
Bruk av «strukturete» medarbeidersamtaler har økt	8,8	35,4	30,9	13,3	11,6	100,0
Bruk av primær/hovedkontaktfunksjon mot bruker er styrket	8,8	34,3	32,6	8,3	16,0	100,0
Ansatte brukes på tvers av turnusenheter / avdelingstilhørighet	5,5	24,9	38,1	20,4	11,0	100,0
Lettere for ansatte å vite når de gjør en god eller dårlig jobb	5,0	55,2	22,7	2,2	14,9	100,0
Ansattes kompetanse brukes ut over trad. profesjongsgrenser	5,0	26,5	49,2	8,8	10,5	100,0

Til Kapittel 5

Vedleggstabell 5.1 Har dere definert effektmål for Fmf-tiltaket. N=283 ledere

	Prosent	Antall
Ja	38,9	110
Nei	36,0	102
Ikke sikker	25,1	71
Total	100,0	283

Vedleggstabell 5.2 Hvem utgjør effektmålgruppen for Fmf-tiltaket? (Flere kryss mulig). N=283 ledere

	Prosent	Antall
Ansatte	81,6	231
Brukere	53,4	151
Pårørende	31,1	88
Andre	6,7	19
Vi har ikke definert effektmålgruppe	6,7	19
Ikke sikker	3,2	9

Til kapittel 6

Vedleggstabell 6.1 Alt i alt hvor vellykket eller mislykket har Fmf-arbeidet vært? Prosent. N=283 ledere

Alt i alt hvor vellykket?	Svært vellykket	Ganske vellykket	Verken eller	Ganske mislykket	Svært mislykket	Sum	Antall
A. Alle	33,2	52,7	12,7	1,4	0,0	100,0	283
B. Kjønn							
Kvinne	33,0	52,9	12,8	1,3	0,0	100,0	227
Mann	33,9	51,8	12,5	1,8	0,0	100,0	56
C. Alder							
under 40	39,1	43,5	13,0	4,3	0,0	100,0	46
40-49 år	31,9	52,2	15,2	0,7	0,0	100,0	138
50 år +	32,3	57,6	9,1	1,0	0,0	100,0	99
D. Tidspunkt for deltakelsen							
1. Periode	30,8	46,2	19,2	3,8	0,0	100,0	78
2. Periode	35,4	57,3	7,3	0,0	0,0	100,0	96
3. Periode	33,0	53,2	12,8	0,9	0,0	100,0	109
E. Region							
Sør+	42,1	52,6	5,3	0,0	0,0	100,0	57
Midt	39,4	49,3	9,9	1,4	0,0	100,0	71
Vest	34,0	48,9	14,9	2,1	0,0	100,0	47
Nord	27,3	63,6	9,1	0,0	0,0	100,0	22
Øst	24,1	58,2	16,5	1,3	0,0	100,0	79

Vedleggstabell 6.1 fortsetter

Alt i alt hvor vellykket?	Svært vellykket	Ganske vellykket	Verken eller	Ganske mislykket	Svært mislykket	Sum	Antall
F. Rolle i Fmf-arbeidet							
Kommunens prosjektleder for Fmf (kontakt mot KS)	50,0	47,0	3,0		0,0	100,0	66
Leder eller fagperson som har bidratt mer aktivt	36,0	54,7	8,1	1,2	0,0	100,0	86
Leder som har vært med som vanlig deltaker	23,4	54,7	20,3	1,6	0,0	100,0	128
G. Valgt fokusområde for Fmf- tiltaket							
Myndiggjorte medarbeidere	35,9	51,9	11,0	1,1	0,0	100,0	181
Tilretteleggende ledelse	31,9	48,9	14,9	4,3	0,0	100,0	47
Helhet og tverrfaglighet	26,1	54,3	19,6	0,0	0,0	100,0	46
Brukerdialog	22,2	77,8	0,0	0,0	0,0	100,0	9
H. Definert effektmål for arbeidet med Fmf?							
Ja	45,5	47,3	7,3	0,0	0,0	100,0	110
Nei	30,4	52,0	14,7	2,9	0,0	100,0	102
Ikke sikker	18,3	62,0	18,3	1,4	0,0	100,0	71
I. I hvilken grad har Fmf vært et utviklingsprosjekt							
Svært stor grad	60,0	38,3	0,9	0,9	0,0	100,0	115
Ganske stor grad	18,5	69,2	12,3	0,0	0,0	100,0	130
Ganske liten grad	0,0	50,0	50,0	0,0	0,0	100,0	20
Svært liten grad	11,1	44,4	22,2	22,2	0,0	100,0	9
Ikke sikker	0,0	11,1	77,8	11,1	0,0	100,0	9
J. Har brukere vært med som deltakere i tiltaket?							
Ja	64,7	29,4	5,9	0,0	0,0	100,0	17
Nei	31,0	55,2	12,7	1,2	0,0	100,0	252
Ikke sikker	33,3	33,3	25,0	8,3	0,0	100,0	12
K. Har pårørende vært med som deltakere i tiltaket?							
Ja	72,7	27,3	0,0	0,0	0,0	100,0	11
Nei	31,1	55,3	12,5	1,2	0,0	100,0	257
Ikke sikker	38,5	30,8	23,1	7,7	0,0	100,0	13

Vedleggstabell 6.2 Alt i alt hvor vellykket eller mislykket har Fmf-arbeidet vært? Prosent. N=66 prosjektledere

Alt i alt hvor vellykket?	Svært vellykket	Ganske vellykket	Verken eller	Ganske mislykket	Svært mislykket	Sum	Antall
A. Alle	35,0	52,0	11,5	1,5	0,0	100,0	66
B. Antall tjenesteenheter som har vært involvert i Fmf-tiltaket							
4 eller færre	30,4	60,9	8,7	0,0	0,0	100,0	23
5 - 9	61,9	38,1	0,0	0,0	0,0	100,0	21
10 eller flere	59,1	40,9	0,0	0,0	0,0	100,0	22
C. Har kommunen planlagt eller iverksatt videreføring av Fmf-arbeidet?							
Ja, planlagt og iverksatt	59,3	40,7	0,0	0,0	0	100,0	27
Ja, planlagt, men ikke iverksatt	51,9	44,4	3,7	0,0	0,0	100,0	27
Nei, ingen umiddelbare planer	25,0	66,7	8,3	0,0	0,0	100,0	12
D. Hvem var involvert i planleggingen							
Toppledelse og tillitsvalgte (slått sammen)	68,2	31,8	0,0	0,0	0,0	100,0	22
Representanter fra personalavdelingen	65,2	34,8	0,0	0,0	0,0	100,0	23
Rådmann/kommunalsjef/kommunaldirektør eller andre i toppledelsen	63,9	36,1	0,0	0,0	0,0	100,0	36
Utvalgte medarbeidere i hovedarbeidsstyrken	63,6	36,4	0,0	0,0	0,0	100,0	22
Tillitsvalgte	62,1	37,9	0,0	0,0	0,0	100,0	29
Plomsleder, he-sossjef, andre ledere i øv mellomledersjikt	54,2	42,4	3,4	0,0	0,0	100,0	59
Avdelingsleder, boveileder eller andre mellomledere	52,0	44,0	4,0	0,0	0,0	100,0	50
Fagpersoner i spesialfunksjoner	48,4	48,4	3,2	0,0	0,0	100,0	31
Verneombud	46,7	53,3	0,0	0,0	0,0	100,0	15
Ansatte som representerer personalet på annet grunnlag	46,7	53,3	0,0	0,0	0,0	100,0	11

Vedleggstabell 6.3 Alt i alt hvor vellykket eller mislykket har Fmf-arbeidet vært? Prosent. N=99 ansatte

Alt i alt hvor vellykket?	Svært vellykket	Ganske vellykket	Verken eller	Ganske mislykket	Svært mislykket	Sum	Antall
A. Alle	19,2	55,6	23,2	2,0	0,0	100,0	99
B. Kjønn							
Kvinne	18,2	53,4	26,1	2,3	0,0	100,0	88
Mann	27,3	72,7	0,0	0,0	0	100,0	11
C. Region							
Sør+	–	–	–	–	–	–	5
Midt	30,0	46,7	23,3	0,0	0,0	100,0	30
Vest	12,5	75,0	12,5	0,0	0,0	100,0	8
Nord	21,1	47,4	21,1	10,5	0,0	100,0	19
Øst	13,9	58,3	27,8	0,0	0,0	100,0	36
D. Valgt fokusområde for Flink med folk-tiltak/prosjekt							
Tilretteleggende ledelse	35,7	50,0	14,3	0,0	0,0	100,0	14
Myndiggjorte medarbeidere	18,4	65,3	14,3	2,0	0,0	100,0	49
Helhet og tverrfaglighet	12,9	48,4	35,5	3,2	0,0	100,0	31
Brukerdialog	–	–	–	–	–	–	5

Vedlegg 2 Mal for rapportering til KS



Rapportering Flink med folk – tiltak

I samsvar med avtalen som er inngått mellom kommunen og den nasjonale satsingen «Flink med folk,» ber vi om en kort rapport med utgangspunkt i punktene under. Rapporten sendes elektronisk til prosjektveileder i fylket.

Vi gjør oppmerksom på at skjemaet benyttes både internt i KS og av Forskningsstiftelsen Fafo v/ Leif Moland som evaluerer satsingen «flink med folk» for Sosial –og helsedirektoratet.

FYLKE	KOMMUNE	PROSJEKTNUMMER
NAVN PÅ TILTAKET:		
VARIGHET:		
MÅLGRUPPE:		
ANTALL DELTAKERE		
ANTALL LEDERE	ANTALL MEDARBEIDERE	TOTALT ANTALL DELTAKERE
HENSIKT MED TILTAKET / MÅL FOR TILTAKET:		
ARBEIDSFORM:		

RESULTATER:

- Hva har vi fått til?
- Hvordan har vi gjort det?
- Tegn til endring – sett opp mot målet for satsingen
- Hvordan kan vi sikre at det varer og utvikler seg videre?
- Hva vil vi gjøre annerledes neste gang?
- Hvordan skal kunnskapen spres i egen kommunen og til andre kommuner? Ideer til tiltak/ virkemidler som kan fremme spredning?
- Andre antatte positive effekter av satsingen?



HVA SYNES KOMMUNEN OM «flink med folk » SATSINGEN?

Sett inn et tall på hver av de tre spørsmålene: 1 et dårligst - 4 er best

	1	2	3	4
Er dette en god måte for kommunen å få tilbud om utviklingsarbeid på				
Hvor fornøyd er du med kompetansen dere har fått tilført?				
a) Fra eksternt kompetansemiljø (konsulentfirma, høgskole og andre ressurspersoner ?				
b) Prosjektveileder i «flink med folk» i ditt fylke?				

Vedlegg 3 Rapport fra «Nord kommune»



Rapportering Flink med folk – tiltak

I samsvar med avtalen som er inngått mellom kommunen og den nasjonale satsingen «Flink med folk,» ber vi om en kort rapport med utgangspunkt i punktene under. Rapporten sendes elektronisk til prosjektveileder i fylket.

FYLKE	KOMMUNE	PROSJEKTNUMMER
Nord	Nord	Nord
NAVN PÅ TILTAKET: Medarbeiderskap		
VARIGHET: september-05 – desember-06		
MÅLGRUPPE: Ledere, mellomledere og ansatte i tjenestefelt, omsorgsseksjonen Overordnet kommunalledelse		
ANTALL DELTAKERE		
ANTALL LEDERE	ANTALL MEDARBEIDERE	TOTALT ANTALL DELTAKERE
Ca 15	Ca 170	Ca. 250
HENSIKT MED TILTAKET / MÅL FOR TILTAKET: HOVEDMÅL: <ul style="list-style-type: none">• Myndiggjorte medarbeidere:• Bevisstgjøring av de ansattes holdninger/vurderinger til selv å ta initiativ og være aktive.• Vi utvikler en «vi-kultur» istedendfor en «jeg-kultur»• Medarbeidere og ledelse arbeider mot og enes om felles mål		
RESULTATMÅL: <ul style="list-style-type: none">• Lære om organisasjon: Rettigheter/plikter• Utvikling/bevisstgjøring av egne ressurser• Lære å arbeide/fungere i en levende organisasjon i konstant forandring/ending.		
EFFEKTMÅL: <ul style="list-style-type: none">• Endringskompetanse• Kreative og motiverte medarbeidere• Større trivsel og lavere sykefravær• Sammen er vi sterke, alene fører vi sjelden fem• Å tørre å prøve nye arbeidsoppgaver og arbeidsformer• Se læring som en naturlig del av arbeidet• Bedre kommunikasjon og samarbeid• Revirtenking minsker og styrken i mangfoldet øker		
ARBEIDSFORM: 3-dagers samlinger, Medarbeiderskap med prosjektjobbing/prosess Forankring i lederfora Forankring i tillitsvalgtapparat		

RESULTATER:

- Hva har vi fått til?

Pt. 44 meget gode og kvalitetssikrede prosjekter, bla.

- Vikarpool
 - Ønsketurnus
 - Kvalitetssikring av felles rutiner og prosedyrer
 - Holdningsskapende arbeid
 - Personaladferd
 - Verdier/holdninger/etikk
 - Hustavle
 - Implementering av Medarbeiderskap i hele Nord kommune
 - Kvalitetssikring av samarbeidsrutiner generelt i seksjonen
 - Informasjonsmateriell, både til tjenestefelt, pasientgrupper og pårørende
 - Sikre en trygg og faglig god endringsprosess/framtidsplan
- De fleste av prosjektene er valgt av de ansatte selv, eller i samarbeid med nærmeste leder.

Kommunalsjef, leder av kommunens driftsutvalg og kommunens informasjonsmedarbeider har deltatt på kurssamling. **Deres prosjekt er gjennomføring av Medarbeiderskap i HELE Nord kommune.**

Vi mener i tillegg å ha fått resultat på følgende områder:

Myndiggjorte medarbeidere

Bevisstgjøring av de ansattes holdninger/vurderinger til selv å ta initiativ og å være aktive

Bevisstgjøring på «vi-kultur», både innad i seksjonen samt Nord kommune som en helhet

Felles målforståelse

Kreative og motiverte medarbeidere

Medarbeiderne tør å prøve nye arbeidsoppgaver og arbeidsformer

Bedret kommunikasjon og samarbeid

Styrket mangfold

Kunnskap om organisasjon

Bevisstgjøring/utvikling av egne ressurser hos medarbeiderne

Bevisstgjøring av begrepet endringskompetanse og nødvendigheten av slik kompetanse

- Hvordan har vi gjort det?

Via 3-dagers samlinger-Medarbeiderskap, informasjonsmøter, forankring i ledergruoppa/fora, til-litsvalgtapparat, oppfølging av prosjektprosess, forankring i kommunens overordnede ledergruppe, distribuering av prosjektaktivitet til alle tjenestesteder/ledere. Nettverkssamarbeid.

Sluttsamling med evaluering, prosjekresultat og deltagelse fra adm. og pol. ledelse.

- Tegn til endring – sett opp mot målet for satsingen

Mer bevisstgjorte medarbeidere i tjenestefeltet i forhold til en mer helhetlig organisasjon jfr «vi-kultur»

Større myndiggjøring blant de ansatte/tar mer og større ansvar

Positiv dreining jfr å få utvidede arbeidsområder

Flere ansatte «ser» sine ressurser og verdier og tør å synliggjøre disse

Tilbakemeldinger fra mange ansatte er at de etter endt kurssamling har følelsen av å ha fått et «kick» Føler at de har fått et utrolig løft som gir energi og motivasjon til å gå tilbake til egen arbeidsplass og utgjøre «en forskjell».

Lavere sykefravær, høyere terskel for bruk av egenmelding hos enkelte.

Sitat fra enkelte; « Jeg utgjør jo en forskjell !!!»

Bedre arbeidsmiljø og trivsel

Bedre humør!

Instruktørene føler at de har fått en personlig utvikling og vekst, som både vil komme dem og kommunen som organisasjon til gode! Blant annet i en faglig og personlig utvikling hos instruktørene.

- Hvordan kan vi sikre at det varer og utvikler seg videre?

Lederutviklingsprogram, helst i samarbeid med nettvekskommunene som har gjennomført Medarbeiderskap i Regionen.

Skape- og opprettholde kultur for utvikling av «den lærende organisasjon»

- blant annet ved å kjøre oppfriskningskurs/kurs for nyansatte (Medarbeiderskap)

- jobbe videre med ansvarliggjøring og oppfølging fra lederne

Gjennomføre en større sluttsamling der de ansatte selv deltar og legger frem sine prosjekt for overordnet politisk og administrativ ledelse, med fokus på evaluering, resultat og anerkjennelse.

- Informere om økt innsikt og kunnskap, jfr. Medarbeiderskap som konsept for videreføring i egen organisasjon.

- Hva vil vi gjøre annerledes neste gang?

Jobbe bedre med forankring i ledergruppa

- skape et sterkere felles eierforhold slik at ledergruppa jobber mot felles mål .

- ledere skal presentere positivt/tar oppfølging av prosjekter og sine ansatte på alvor

- forankre betydningen og mulighetene med konseptet «Medarbeiderskap» og «Den lærende organisasjon»

- Hvordan skal kunnskapen spres i egen kommunen og til andre kommuner?

Ideer til tiltak / virkemidler som kan fremme spredning?

Implementering i Nord kommune som helhet

Via Nord kommunes Web-side

Distribuerer av prosjekter (aktive og avslutta) på hvert tjenestested

Opprettholde forankring i den overordnede kommunalledelsen

Benytte muligheten for informasjonsspredning i de interkommunale nettverk Nord kommune deltar i, blant annet effektiviseringsnettverkene.

Ny samarbeidspartner NAV

- Andre antatte positive effekter av satsingen?

Kreative og motiverte medarbeidere

Å tørre å prøve nye arbeidsoppgaver og arbeidsformer

Se læring som en naturlig del av arbeidet

Bedre kommunikasjon og samarbeid

Revirtenking minsker og styrken i mangfoldet øker

Økonomisk gevinst

Bedre helhetlig ledelse, spire til ny og bedre organisering!

HVA SYNES KOMMUNEN OM «flink med folk» SATSINGEN?

Sett inn et tall på hver av de tre spørsmålene: 1 et dårligst - 4 er best

	1	2	3	4
Er dette en god måte for kommunen å få tilbud om utviklingsarbeid på				x
Hvor fornøyd er du med kompetansen dere har fått tilført?				
a) Fra eksternt kompetansemiljø (konsulentfirma, høgskole og andre ressurspersoner ?			X (NN)	
b) Prosjektveileder i «flink med folk» i ditt fylke?				x

Flink med folk i norske kommuner

Flink med folk er et landsomfattende program for leder- og medarbeiderutvikling der siktemålet er å bidra til å øke kvaliteten av helse- og sosialtjenester. Om lag 250 av landets kommuner har gjennomført lokale Flink med folk-tiltak.

Dette er i all hovedsak en svært positiv evaluering. I rapporten beskrives de områdene som har hatt størst suksess, og hvorfor usedvanlig mange kommuner har lyktes med sine utviklingsprosjekter.

 Sosial- og helsedirektoratet



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2007:17
ISBN 82-7422-582-1
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20017