

SØF-rapport nr. 03/21

Produksjon, kvalitet og effektivitet i kommunal tjenesteproduksjon

**Ole Henning Nyhus
Marianne Haraldsvik
Jon Marius Vaag Iversen
Luka Marcinko
Per Tovmo**

SØF-prosjekt nr. 9011: «Kvalitet og effektivitet i kommunal tjenesteproduksjon»



Prosjektet er finansiert av KS

**NTNU SAMFUNNSFORSKNING AS
SENTER FOR ØKONOMISK FORSKNING
TRONDHEIM, FEBRUAR 2021**

© Materialet er vernet etter åndsverkloven. Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarframstilling som utskrift og annen kopiering bare tillatt når det er hjemlet i lov (kopiering til privat bruk, sitat o.l.) eller avtale med Kopinor (www.kopinor.no)
Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

ISBN 978-82-7570-654-4	Trykt versjon
ISBN 978-82-7570-647-6	Elektronisk versjon
ISSN 1504-5226	Trykt versjon
ISSN 1892-7661	Elektronisk versjon

Forord

Dette prosjektet omhandler måling av produksjon, kvalitet og effektivitet i kommunal tjenesteproduksjon og er gjennomført på oppdrag fra KS.

Formålet med rapporten har vært å utvikle en metode for å måle kommunal tjenesteproduksjon og effektivitet i kommunale tjenester. Utfordringen knyttet til måling av kommunal tjenesteproduksjon er løst ved å utvikle en spesiell form for produksjonsindekser, hvor hver kommunes tjenesteproduksjon blir sammenliknet med en målgruppe. Dette er å betrakte som en videreutvikling av opplegget som KS bruker i ASSS-nettverket og det Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi baserer seg på.

En betydelig del av prosjektet består av datamateriale og utvikling av programmeringsfiler, som muliggjør at KS selv kan videreføre det kvantitative arbeidet med å generere produksjonsindekser og effektivitetsberegninger i fremtidige år.

Vi takker KS, hovedsakelig ved Helga Birgitte Aasdalen, deltakere på ASSS-nettverkene vi har holdt innlegg for og intervjuede ressurspersoner fra kommunesektoren for konstruktive innspill og tilbakemeldinger til dette arbeidet. Forfatterne er alene ansvarlige for innholdet i rapporten.

Trondheim, februar 2021

Ole Henning Nyhus (prosjektleder), Marianne Haraldsvik, Jon Marius Vaag Iversen, Luka Marcinko og Per Tovmo.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning og sammendrag	1
1.1. Bakgrunn for prosjektet	1
1.2. Sammendrag	4
1.3. English summary	10
2. Hva er kvalitet i kommunale tjenester	15
2.1. Hvordan vurdere indikatorer for tjenesteproduksjonen	15
2.2. Hva er målgruppen og tilhørende ressursinnsats for forskjellig tjenesteproduksjon.	16
2.3. Hvordan bør indikatorer og sektorer vektes inn i en produksjonsindeks	21
3. Produksjon i barnehager	24
3.1. Indikatorer i eksisterende produksjonsindekser	24
3.2. Gjennomgang av mulige datakilder og variabler	25
3.3. Evaluering av indikatorer og forslag til produksjonsindeks	27
4. Produksjon i skole	32
4.1. Indikatorer i eksisterende produksjonsindekser	32
4.2. Gjennomgang av mulige datakilder og variabler	33
4.3. Evaluering av indikatorer og forslag til produksjonsindeks	34
5. Produksjon av pleie og omsorgstjenester	36
5.1. Indikatorer i eksisterende produksjonsindekser	36
5.2. Gjennomgang av mulige datakilder og variabler	37
5.3. Evaluering av indikatorer og forslag til produksjonsindeks	38
6. Produksjon av helsetjenester	42
6.1. Indikatorer i eksisterende produksjonsindekser	42
6.2. Gjennomgang av mulige datakilder og variabler	43
6.3. Evaluering av indikatorer og forslag til produksjonsindeks	44
7. Produksjon i barnevern	46
7.1. Indikatorer i eksisterende produksjonsindekser	46

7.2.	Gjennomgang av mulige datakilder og variabler	47
7.3.	Evaluering av indikatorer og forslag til produksjonsindeks	48
8.	Produksjon i sosiale tjenester	50
8.1.	Indikatorer i eksisterende produksjonsindekser	50
8.2.	Gjennomgang av mulige datakilder og variabler	51
8.3.	Evaluering av indikatorer og forslag til produksjonsindeks	52
9.	Foreslåtte produksjonsindekser og deskriptiv statistikk	54
9.1.	Barnehage	54
9.2.	Skole	56
9.3.	Pleie og omsorg	58
9.4.	Kommunehelse	60
9.5.	Barnevern	62
9.6.	Sosiale tjenester	64
9.7.	Samlet produksjon	66
10.	Beregning av effektivitet	71
10.1.	Relativ effektivitet	71
10.2.	Effektivitetsutvikling	74
10.3.	Effektivitet beregnet ved produksjonsindekser vs. dataomhyllingsanalyser	77
	Referanser	81
	Vedlegg A – Beregnede produksjonsindekser på kommunenivå	82

1. Innledning og sammendrag

1.1. Bakgrunn for prosjektet

KS ønsket at dette prosjektet skulle utvikle gode effektivitetsanalyser for kommunene. Generelt er dataomhyllingsanalyser en mye brukt metode for å studere effektiviteten i offentlig sektor, men det ble lagt føringer i dette prosjektet om at produksjonen skulle måles ved hjelp av en type produksjonsindeks. Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU), som er satt ned av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, har publisert en lignende produksjonsindeks for kommunene siden innføringen av KOSTRA-databasen på starten av 2000-tallet. Intensjonen var at produksjonsindeksen skulle være en indikator for samlet kommunalt tjenestetilbud som omfatter alle sektorer. Produksjonsindeksen ble i sin tid utviklet av tidligere SØF-organisering i forskningsstiftelsen ALLFORSK ved NTNU (Borge, Falch og Tovmo, 2001). Utredningsarbeidet var motivert av innføringen av KOSTRA og det ble lagt til grunn at indeksen kun skulle baseres på data fra KOSTRA. I ettertid har det skjedd stadige utviklinger av indeksen, hovedsakelig gjennom bedre tilgang på data, hvor det også har blitt benyttet andre datakilder enn KOSTRA-databasen. Endringene for indeksen i 2008 ble blant annet dokumentert i Borge og Tovmo (2009), mens øvrige endringer er dokumentert i høstrapportene til TBU.

I 2010 igangsatte KS et eget arbeid med å utvikle en egen produksjonsindeks for de ti storbykommunene i ASSS-nettverket. SØF fikk den gangen oppdraget med å bistå KS i dette arbeidet, et arbeid som er dokumentert i SØF-rapport 06/11 *Bedre måling av tjenesteproduksjonen i kommunene*. Bakgrunnen for en egen produksjonsindeks og effektivitetsmåling for kun de ti største byene var at det fantes et større omfang av aktuelle data på både kvalitative og kvantitative mål på tjenesteproduksjonen sammenlignet med mange mindre kommuner. Dette har særlig utspring i at enkelte variabler som beskriver aspekter ved produksjonen og tjenestemottakere i mindre kommuner blir anonymisert eller at kommunene ikke har rapportert aktuelle variabler. Årsaken til anonymisering skyldes en fare for at enkeltindivider, indirekte eller direkte, kan bli identifisert grunnet få observasjoner i mindre kommuner. En av de viktigste bakgrunnene for denne rapporten er slik sett å foreta en ny gjennomgang av aktuelle datakilder for å undersøke om det i dag finnes et større og bedre omfang av indikatorer som beskriver kommunenes tjenesteproduksjon, både kvantitativt og kvalitativt.

Teknisk sett er en produksjonsindeks en indikator for produksjonsnivået av en tjeneste, i en tjenestesektor eller samlet for enheter - i vårt tilfelle for kommuner. Både indeksen som benyttes av ASSS og TBU er en indeks for kommunene, som bygger på produksjonsindikatorer for tjenestenivå som er vektet sammen til en samleindikator på sektornivå (for eksempel barnehage). De ulike sektorindikatorene blir igjen vektet sammen til en samlet produksjonsindeks for hver kommune. Generelt er det benyttet et prinsipp om at indikatorer og sektorer skal vektes sammen med aktuell ressursbruk. Der hvor det ikke er mulig å fastslå en aktuell budsjett- eller ressursvekt, har man vektet inn indikatorene skjønnsmessig. Hver enkelt indikator er gjerne relatert til aktuell målgruppe, for eksempel ved at man vurderer produksjonsmål i barnehage opp mot antall barn i barnehagealder.

Målgruppen for de ulike tjenestene er ikke alltid gitt direkte av alderssammensetningen, slik tilfellet for eksempel er for grunnskole. Ofte er det slik at innbyggernes etterspørsel etter forskjellige tjenester også avhenger av befolkningens sosioøkonomiske sammensetning. Operasjonelt er dette løst ved å korrigere målgruppen eller innbyggertallet for ulikt behov. Denne korrigeringen foretas ved å justere målgruppen for aktuelle etterspørselsforhold som er beregnet av myndighetene i arbeidet med utgiftsutjevningen i kommunenes inntektssystem (delkostnadsnøkler). For eksempel er etterspørselen etter hjemmebasert omsorgstjeneste i gjennomsnitt estimert til å være høyere for en enslig eldre sammenlignet med en ellers lik person, som for eksempel har en samboende ektefelle. Slike forhold, som varierer mellom kommunene, er det forsøkt å ta høyde for ved at den faktiske produksjonen relateres til en målgruppe som er sammenlignbar på tvers av alle kommuner. Til slutt er produksjonsindikatorene normalisert til et snitt på 100 ved å relatere hver indikator til det til populasjonsveide gjennomsnitt. Dette gir en tolkning av produksjonsindeksen hvor det skisseres om produksjonen i kommune A er høyere eller lavere enn hva gjennomsnittsinnsatsen i Norge mottar av tjenester. Dersom verdien på indeksen er 1,05 indikeres det dermed at produksjonen i kommune A er 5 prosent høyere enn gjennomsnittlig produksjon i Norge.

I SØF-rapport 06/11 (Borge mfl., 2011) ble det også utviklet en metode for hvordan man kunne benytte slike produksjonsindikatorer til å måle effektiviteten i kommunene gjennom å relatere de til ressursinnsats som tar høyde for objektive kostnadsulemp. Her ble dette imidlertid kun gjort for samlet effektivitet, hvor kommunenes ressursbruk ble korrigert i henhold til kriteriene i samlet kostnadsnøkkel i kommunenes inntektssystem.

Det har vært betydelig interesse omkring produksjonsindeksen, og den er anvendt av beslutningstakere, media og forskere. Samtidig har indeksen også vært gjenstand for kritikk. Det er stilt spørsmål ved i hvilken grad indeksen fanger opp alle relevante aspekter ved tjenestetilbudet, særlig kvalitetsaspektet og utelatte sektorer. Behovet for en ny vurdering av kvalitetsaspektet er fulgt opp i dette prosjektet.

ASSS-indeksen som benyttes i dag er videreutviklet fra den foreslåtte produksjonsindeksen i Borge mfl. (2011). Blant annet skyldes dette tilgang på nye data. For øvrig er den nokså lik indeksen som TBU i dag beregner for et større antall kommuner. Begge indeksene inkluderer de samme sektorene med unntak av kultur, som er utelatt i ASSS-indeksen. Det er også en stor overlapp i produksjonsindikatorer. Et eksempel på forskjell er for barnevern, hvor ASSS-indeksen skiller barn med tiltak som er eller ikke er plassert av barnevernet, mens TBU-indeksen ikke skiller tiltak i denne dimensjonen. Årsaken til dette er avveiningen av antall kommuner som inngår i beregningen og vurderinger av sektorindeksens kvalitet, hvor antallet barn plassert er anonymisert for en rekke kommuner. For helsetjenester er viktigste forskjell at ASSS-indeksen inkluderer to indikatorer for legetjenester, henholdsvis legetimer og reservekapasitet fastleger som en supplerende kvalitetsindikator. TBU-indeksen inkluderer derimot antall fastlegekonsultasjoner. Lignende forskjeller finnes også i andre tjenesteområder.

Et sammendrag av rapporten gis i avsnitt 1.2. Kapittel 2 gir en diskusjon av hvordan man kan og bør måle kommunal tjenesteproduksjon. I påfølgende kapitler går vi gjennom de sektorene som er inkludert i dagens ASSS-produksjonsindeks og -effektivitetsmåling. Her vil vi diskutere både hvilke indikatorer som er inkludert i TBU og ASSS sine produksjonsindekser, en presentasjon av mulige datakilder og indikatorer som kan vurderes i etableringen av en ny indeks. I arbeidet med denne rapporten har vi også gjennomført diskusjoner med aktuelle sektornettverk blant storbykommunene ved å delta med innlegg og diskusjoner på deres nettverkssamlinger. Videre har vi også gjennomført samtaler med aktuelle representanter i en kommune. Vurderingene og innspill fra disse kvalitative undersøkelsene er også inkludert i vurderingene som gjøres av mulige datakilder og indikatorer både for produksjon, kvalitet og effektivitet. Avslutningsvis i hvert kapittel gis det en vurdering og anbefaling til en ny produksjonsindeks for sektorene. I kapittel 9 gir en samlet oversikt over foreslåtte produksjonsindikatorer og presenterer deskriptiv statistikk for variasjonen i målt produksjon. Kapittel 10 presenterer vurderinger og en metode knyttet til hvordan produksjonsindeksen kan være et utgangspunkt for å si noe om kommunenes effektivitet og effektivitetsutvikling. I tillegg

gjøres det her også en vurdering av effektivitetsberegninger basert på en metode likt denne rapporten og mer utbredte dataomhyllingsanalyser.

Til slutt kan det nevnes at en viktig del av sluttproduktet fra dette prosjektet er leveransen av data og programmerte oppsett, som muliggjør at KS selv kan replikere dette arbeidet og også videreføre lignende beregninger i kommende år.

1.2. Sammendrag

Denne rapporten er gjort på oppdrag fra KS og dreier seg om måling av kvalitet og effektivitet i kommunal tjenesteproduksjon. I Norge har myndighetene i lengre tid publisert indikatorer som viser kommunale forskjeller i tjenesteproduksjonen. Særlig har Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) forsøkt å måle relative nivå på tjenesteproduksjonen, effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunene. Dette opplegget danner også utgangspunktet for prosjektet som dokumenteres i denne rapporten. Vi har i dette prosjektet utviklet en ny produksjonsindeks for kommunale tjenester etter samme prinsipper som TBU benytter i sin måling av kommunal tjenesteproduksjon. Som en videreføring av tidligere arbeid har vi særlig gjort nye vurderinger av hvilke indikatorer og sektorer som kan inkluderes i en forbedret produksjonsindeks. De nye produksjonsindikatorene for enkelttjenester, sektorer og samlet produksjon i kommunene er videre brukt som et verktøy til også å måle effektivitet og effektivitetsutvikling, noe som ikke har vært gjennomført med denne metoden tidligere for andre enn de ti største kommunene i Norge.

Som et hovedprinsipp blir produksjonen målt i forhold til en forventet målgruppe for tjenesten. To kommuner med samme innbyggertall står ikke nødvendigvis foran den samme etterspørselen etter en bestemt tjeneste ettersom de normalt sett ikke er like etter andre forhold. Eksempelvis vil en kommune med en stor andel barn mellom 0 og 5 år ha en høyere per capita etterspørsel etter barnehagetjenester sammenlignet med en ellers helt lik kommune hvor andelen barn 0-5 år er lavere. For å konstruere en målgruppe som tar slike hensyn, blir ofte innbyggertallet i kommunene korrigert for ulike indikatorer for forhold som antas påvirke etterspørselen/behovet. Utgangspunktet for korrigeringen er kriteriene i utgiftsutjevningen i kommunenes inntektssystem, som er estimerte sammenhenger som blant annet forklarer variasjonen mellom kommuner knyttet til etterspørselen etter ulike tjenestetilbud.

Produksjonsindeksen er bygd opp av enkeltindikatorer som måler produksjonen av en bestemt tjeneste. Hver sektor består naturlig nok av et sett produksjonsindikatorer, hvor man i tillegg

beregner en indikator for samlet produksjon basert på produksjonen i hver sektor. Det er derfor viktig at aktuelle sektorindekser og produksjonsindikatorer er vektet inn i henholdsvis til ressursinnsatsen som settes inn i produksjonen av tjenestene. Dette er oftest beregnet med bakgrunn i tjenestens eller sektorens ressursinnsats målt ved brutto driftsutgifter. Dette skal blant annet sikre at ulike prioriteringer mellom kommunene ikke forklarer forskjeller i anslaget på samlet produksjon. Slike prioriteringer kan være valget mellom å tilby omfattende hjemmetjenester fremfor omsorg ved institusjon i pleie og omsorgssektoren. Det vil også gjelde for prioritering av en bestemt sektor fremfor andre. Imidlertid tas det ikke høyde for at god kvalitet eller høy produksjon på kort sikt kan gå på bekostning av den finansielle posisjonen gjennom eksempelvis et svakt driftsresultat eller lavere egenfinansiering av investeringer.

Et av formålene med dette arbeidet har videre vært å dokumentere mulighetene til å få inkludert flere mål på kvaliteten i kommunal tjenesteproduksjon, fremfor rene kvantitative aspekter som tidligere produksjonsindekser normalt har vært basert på. Oppsummert er det dessverre nokså få tilgjengelige indikatorer på kvalitet som vi finner at kan inkluderes i en produksjonsindeks. Det er generelt en mangel på kvalitetsindikatorer, men det er også et problem at enkelte indikatorer ikke er tilgjengelig for alle kommuner. Videre er det ønskelig at produksjonsindikatorer skal si noe om kvaliteten på den tjenesten som produseres, ikke om kvaliteten på ressursinnsatsen, typisk målt ved at man har gode prosesser og/eller strukturer. Den foreslåtte indeksen inneholder like fullt en rekke kvalitetsindikatorer, men det kan samtidig være enkelt å påpeke at omfanget er mangelfullt.

Den utviklede produksjonsindeksen inkluderer seks kommunale tjenestesektorer; barnehage, skole, kommunehelse, pleie og omsorg, barnevern og sosiale tjenester. Disse tjenestene utgjør om lag 70 prosent av kommunenes samlede driftsutgifter. Tabell 1.1 gir en samlet oversikt over alle indikatorer med tilhørende vektorer i den foreslåtte produksjonsindeksen.

For barnehage måles produksjonen i hovedsak ved barnas oppholdstimer, hvor oppholdstimer til barn 0-2 år vektet 60 prosent høyere enn oppholdstimer til barn 3-5 år fordi ressursinnsatsen først og fremst i form av bemanning er høyere hos de yngste barna. Vi har gjort en vurdering av en rekke kvalitetsindikatorer for barnehagesektoren, blant annet informasjon om fysiske mål på barnehagen og subjektive indikatorer i form av foreldreundersøkelsen, men dessverre funnet ut at slike ikke kan anbefales i en produksjonsindeks per i dag. På tross av at det strider mot hovedprinsippene til en god indikator, inkluderes omfanget av ansatte med relevant

fagutdanning som en kvalitetsindikator ettersom ansatte i sektoren trekker frem dette som kanskje det viktigste aspektet for å levere en god tjeneste.

Skolesektoren er kanskje den eneste sektoren hvor man kan si at man har gode mål på produksjonen. Dette skyldes at Utdanningsdirektoratet publiserer såkalte skolebidragsindikatorer, som nettopp tar sikte på å estimere skolenes (og dermed kommunenes) bidrag til barnas faglige læringsutbytte. I tillegg inkluderes en indikator som måler elevenes læringsmiljø, hvor dette er basert på årlige spørreundersøkelser til alle landets elever på utvalgte trinn.

I tillegg til den pedagogiske hovedaktiviteten som skjer i skolen, har vi videre valgt å inkludere to andre tjenester knyttet til utdanningen. Omfanget av barn i skolefritidsordninger er naturlig ettersom dette normalt driftes ved skolene, samt at SFO-personellet ofte også har stillinger i grunnskoleopplæringen. Indikatoren som inkluderes er andelen barn med plass i SFO. Som et siste tillegg har vi valgt å inkludere aktiviteten i kommunale kulturskoler i sektorindeksen for skole. Et alternativ hadde vært å inkludere dette som en egen sektor, alternativt samme med andre kulturtjenester, men ettersom tjenesten er en pedagogisk virksomhet og ofte fysisk tar utgangspunkt i skolelokalene etter ordinær skoletid, falt det naturlig å inkludere aktiviteten her. Samlet sett utgjør målt produksjon i skole om lag 27 prosent av samlet produksjon. De inkluderte tjenestene utgjør om lag 70 prosent av kommunesektorens totale driftsutgifter. Blant de større sektorene som ikke er inkludert finner vi eiendomsforvaltning, administrasjon og VAR (vann, avløp og renovasjon), som utgjør henholdsvis 6,7, 5,5 og 4,8 prosent av samlede driftsutgifter.

I pleie- og omsorgssektoren inkluderes det totalt fem indikatorer på produksjonen. Den første og høyest vektete indikatoren er timer til hjemmebasert pleie og omsorg. Dette inkluderer en telling av alle timevedtak som skal være utført i løpet av året rettet mot hjemmeboende og aktivisering. Som viktigste indikator for aktiviteten i institusjonssektoren har vi inkludert et mål på antall oppholdsdøgn i institusjon gjennom året, både langtid, korttid og avlastning. I tillegg er det inkludert tre supplerende indikatorer. Disse er tenkt å fange opp kvalitative aspekt ved institusjonstjenesten og består av timeinnsats av leger og fysioterapeuter i institusjon, samt andelen enerom.

Tabell 1.1. Oversikt over sektorer, produksjonsindikatorer og vektorer i produksjonsindeksen

Sektor / Indikator	Vekt 2017	Vekt 2018	Vekt 2019
Barnehage (BH)	0,1728	0,1710	0,1699
Korrigerte oppholdstimer i kom. og priv. bhg i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,800	0,800	0,800
Andel ansatte med førskolelærerutdanning	0,200	0,200	0,200
Grunnskole (GS)	0,2773	0,2743	0,2730
Skolebidrag småbarntreppen	0,2444	0,2444	0,2444
Skolebidrag mellomtrinnet	0,2444	0,2444	0,2444
Skolebidrag ungdomstrinnet	0,2444	0,2444	0,2444
Læringsmiljø	0,1833	0,1833	0,1836
Andel innbyggere i alderen 6-9 år med plass i kommunale SFO	0,0588	0,0586	0,0572
Barn i kulturskole	0,0247	0,0249	0,0248
Pleie og omsorg (PLO)	0,3905	0,3958	0,3995
Timer til hjemmebasert pleie og omsorg i forhold til behovskorrigert innb.	0,5633	0,5700	0,5746
Oppholdsdøgn i institusjon i forhold til behovskorrigert innb.	0,3494	0,3440	0,3403
Legetimer per uke F253 i forhold til antall sykehjemsbeboere	0,0291	0,0287	0,0284
Fysioterapitimer per uke F253 i forhold til antall sykehjemsbeboere	0,0291	0,0287	0,0284
Andel enerom	0,0291	0,0287	0,0284k
Kommunehelse (KH)	0,0618	0,0635	0,0652
Antall fastlegekonsultasjoner (legens praksiskommune) i forhold til behovskorrigert innb.	0,2691	0,2668	0,2668
Reservekapasitet fastlege	0,0673	0,0667	0,0667
Årsverk fysioterapeuter (F233+241) i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,2917	0,2870	0,2829
Årsverk ergoterapeuter (helse og institusjon) i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,1555	0,1588	0,1614
Antall helseundersøkelser barn og svangerskapskontroller i forhold til behovskorr. innb.	0,2164	0,2207	0,2222
Barnevern (BV)	0,0482	0,0467	0,0448
Barn omfattet av barnevernsundersøkelse i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,2506	0,2609	0,2797
Andel undersøkelser med behandlingstid på under tre måneder	0,1000	0,1000	0,1000
Barn 0-17 år omfattet av hjelpetiltak (ikke plassert) i forhold til behovskorr. innbyggertall	0,0813	0,0829	0,0871
Barn 0-17 år omfattet av omsorgstiltak (plassert) i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,4681	0,4562	0,4332
Årsverk fagutdannede per 1000 barn 0-17	0,1000	0,1000	0,1000
Sosiale tjenester (SK)	0,0494	0,0488	0,0476
Sosialhjelpsmottakere i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,7297	0,7307	0,7246
Sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som hovedinntekt i 6 mnd + i fht. behovskorr innb.	0,0912	0,0914	0,0906
Gjennomsnittlig utbetaling per stønadsmåned	0,0912	0,0914	0,0906
Netto driftsutgift kvalifikasjonsprogrammet i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,0879	0,0865	0,0942

Note: Sektorens vekt i målet på samlet produksjon er angitt med fete høyrejusterte tall, mens vekten til hver sektors produksjonsindikator er angitt med venstrejusterte tall.

For helsesektoren har det etter hvert blitt publisert statistikk som i større grad enn tidligere sier noe om omfanget av konsultasjoner og undersøkelser, mot tidligere da dette ofte ble målt med ressursinnsatsen til leger, fysioterapeuter og helsesøstre mm. Blant annet har det nokså nylig blitt tilgjengeliggjort statistikk som måler antall fastlegekonsultasjoner, som er inkludert som en av de viktigste indikatorene i sektorindeksen. Videre er reservekapasitet av fastleger inkludert som en supplerende kvalitetsindikator. Aktiviteten ved helsestasjoner og i skolehelsetjenesten er målt ved antall somatiske undersøkelser av barn, hjemmebesøk nyfødte og deltakere ved fødselsforberedende kurs. Felles for både fastlege- og helsestasjonsaktiviteten er mangel på indikatorer som sier noe om resultatet for mottakerne av tjenesten. Analogt til skolesektoren ville det slik sett vært ønskelig å få etablert mål på kommunens bidrag til god helse og forebyggende helsearbeid. Dette er indikatorer som mangler i alle andre sektorer utenom skole. Videre er det inkludert to indikatorer i helsesektoren som måler ressursinnsatsen

av fysio- og ergoterapeuter. For ergoterapeuter inkluderer dette også aktivitet knyttet til institusjonssektoren innen pleie og omsorg.

De to siste sektorene som er inkludert er barnevern og sosiale tjenester. Dette er kanskje de to mest utfordrende sektorene å inkludere i en produksjonsindeks. Årsaken er, som for de andre sektorene, mangel på indikatorer som sier noe om kommunens produksjon gjennom dens bidrag til å minimere antall mottakere av tjenesten (gjenspeiler reparasjon som følge av eksempelvis manglende forebygging) og ønsket aktivitet knyttet til mottakere av tjenesten. For sosiale tjenester og barnevern er imidlertid slike mangler trolig mer alvorlig med hensyn til en god måling av tjenesteproduksjonen sammenlignet med øvrige sektorer. Disse manglene resulterer i at produksjonsindeksen i hovedsak omfatter kvantitative mål på tjenesteomfanget for disse to sektorene, hovedsakelig målt ved antall mottakere av ulike tjenester. Disse er vektet sammen etter aktuelle budsjettvekter. I barnevernssektoren er det imidlertid inkludert to indikatorer som har mål om å fange opp kvalitative aspekter ved tjenesten, nærmere bestemt hvor stor andel av undersøkelser som gjennomføres relativt raskt (innen 3 måneder) og omfanget av fagutdannede i tjenesten.

Tabell 1.2. Antall kommuner som får beregnet sektorproduksjon og samlet produksjon

	2017	2018	2019
Samlet produksjon	263	280	283
Barnehage	356	356	356
Skole	276	294	296
Pleie og omsorg	354	353	353
Kommunehelse	344	344	342
Barnevern	338	338	337
Sosiale tjenester	326	328	332

På grunn av manglende rapportering av data, anonymisering av datapunkter i offisiell statistikk eller fjerning av observasjoner av oss grunnet mistanke om feilaktig registrering av statistikk (observasjon av ekstremverdier) er det ikke alle kommuner som får beregnet indeksverdier for produksjonen. Tabell 1.2 gir en oversikt over antallet kommuner sett ut fra kommunestrukturen i 2020, hvor det totalt er 356 kommuner i Norge, som får beregnet henholdsvis sektor- og samlet produksjon. Den viktigste enkeltårsaken til manglende beregning skyldes at grunnlagsstatistikk er anonymisert for en rekke kommuner særlig innen skole, hvor beregnede skolebidragsindikatorer og elevenes læringsmiljø ikke er offentliggjort for en rekke kommuner. Samtidig indikerer tallene i tabellen at datatilgangen ser ut til å bedres over tid, hvor antallet kommuner med beregnet samlet produksjonsverdi har økt fra 263 i 2017 til 283 i 2019. Med

sammenslåtte kommuner fra året 2020 er det ventet at man vil ha potensiale til å få inkludert enda flere kommuner i fremtidige beregninger av produksjonen.

Beregnete produksjonsindekser på kommunenivå er gjengitt i vedlegg A.

Etableringen av en god produksjonsindeks er videre benyttet til å estimere effektivitet i kommunene. Med effektivitet mener vi her relativ effektivitet, hvor man ser på om en kommunes produksjon i forhold til utgifter er høyere eller lavere enn snittet for alle kommuner. Dette er gjort ved å relatere verdien på produksjonsindeksen til kommunenes utgifter. På samme måte som vi korrigerer for at kommunene står overfor ulike etterspørselsforhold, som diskutert over, korrigeres utgiftene for både aktuelle etterspørsels- og kostnadsfaktorer. Å ta høyde for ulike kostnadsfaktorer når man konstruerer en sammenlignbar ressursinnsats er avgjørende ettersom man ikke ønsker at kommunale merutgifter knyttet til eksempelvis smådriftsulempet og spredt bosettingsmønster skal forklare forskjellene i målt effektivitet mellom kommuner.

Tabell 1.3 gir en beskrivelse av hvordan beregnet effektivitet varierer med kommunestørrelse. En verdi på 1 indikerer at effektiviteten er lik gjennomsnittlig effektivitet. Hovedbildet er at større kommuner synes å være mer effektive enn små kommuner samlet sett, men at bildet ikke er like entydig i alle enkeltsektorer.

Tabell 1.3. Effektivitet etter kommunestørrelse (uveide snitt), 2019

Kommune- størrelse	Samlet	Barne- hage	Skole	Pleie og omsorg	Helse	Sosiale tjenester	Barne- vern
1000-2000	0,90	0,88	0,82	1,01	0,76	0,89	1,10
2000-3000	0,95	0,98	0,88	1,05	0,71	1,06	0,95
3000-4000	0,97	0,95	0,87	1,07	0,84	1,18	0,99
4000-5000	0,96	1,00	0,92	1,04	0,74	0,99	0,91
5000-10000	1,00	1,01	0,94	1,07	0,90	0,97	1,03
10000-20000	1,00	1,02	0,93	1,05	0,94	1,06	1,01
20000-50000	1,01	0,99	0,99	1,03	0,98	1,06	1,03
Over 50000	1,01	1,01	1,02	1,00	1,04	0,98	0,99

Vi presenterer også en metode som benytter de utviklede produksjons- og utgiftsindeksene til å se på hvordan effektiviteten i egen kommune har utviklet seg over tid. Denne metoden tar da utgangspunkt i å se hvordan henholdsvis tjenesteproduksjon og utgifter har utviklet innad i hver enkelt kommune, fremfor sammenligning med andre kommune slik diskutert tidligere. Som for målt relativ effektivitet er anslagene for effektivitetsutvikling nokså sensitivt på kommunenivå.

På makronivå indikerer beregningene at effektiviteten i kommunal sektor økte med 0,85 prosent fra 2017 til 2018, samtidig som den avtok med nesten 1 prosent i 2019.

Avslutningsvis har vi gjort noen vurderinger og sammenligninger av hvordan vår måte å beregne relativ effektivitet i kommune på sammenligner seg med kanskje mer kjente dataomhyllingsanalyser av effektivitet. Det er både fordeler og ulemper ved valg av metode for å analysere effektivitet, men de fremste styrkene til metoden som presenteres i denne rapporten er transparens, ved at man for eksempel har full oversikt over vektingen av indikatorer, samt at dataomhyllingsmetoder er mer sensitiv til målefeil og setter større begrensning på antallet produksjonsmål og innsatsfaktorer som bør inkluderes.

1.3. English summary

This report was commissioned by KS and is about measuring quality and efficiency in municipal service production. In Norway, the authorities have published indicators that show municipal differences in service production for a long time. Both KS and The Norwegian Advisory Commission on Local Government Finances (*Teknisk Beregningsutvalg for Kommunal og Fylkeskommunal økonomi, TBU*) have contributed to developing ways to measure local government service production, efficiency, and efficiency development. This report has developed a new so-called production index for municipal services according to the same principles that TBU uses to measure municipal service production. As a continuation of previous work, we have made new assessments of which indicators and sectors can be included in an improved production index. The new production indicators for individual services, sectors, and total production in the municipalities have also been used to measure efficiency and effectiveness development, which has not been done with this method before for other than the ten largest municipalities in Norway.

As the main principle, production is measured relative to an expected target group for the service. Two municipalities with the same population do not necessarily face the same demand for a particular service as they are generally not equal under other conditions. For example, a municipality with a relatively large share of children aged 0-5 will have a higher per capita demand for daycare services than an otherwise similar municipality. To construct a target group that corrects for such differences, the municipalities' population is often corrected for various indicators of conditions assumed to affect demand and need. The starting point for the correction is the criteria in the equalization system in the municipalities' revenue system.

The index consists of many individual indicators that measure the production of a specific service. Each indicator is allocated to a specific service sector and is aggregated using mainly budget weights to measure the production in a service sector. Finally, the service sector production is weighted together into a proxy for overall service production. Using budget weights (resource inputs) when aggregating the production indicators and sectors will, among other things, ensure that different priorities between the municipalities do not explain differences in the estimate of total production. Such priorities may be the choice between offering comprehensive home services rather than care at an institution in the elderly care sector or prioritizing one specific sector over others. However, it is not considered that good quality or high production in the short term can be at the expense of the financial position through, for example, a weak operating surplus or lower self-financing of investments.

One of this report's purposes has also been to document the possibilities of including more municipal service production quality measures than purely quantitative aspects. In summary, there are few available indicators of quality that we recommend including in a new index of municipal production. In general, there is a lack of quality indicators. It is also a problem that some indicators are omitted for many municipalities. Furthermore, production indicators should say something about the quality of the produced service, not about the resource input quality, typically measured by having good processes and structures. The proposed index nevertheless contains some quality indicators, but it can also be easy to point out that the scope is deficient.

The developed production index includes six municipal service sectors: child daycare, school/education, primary health services, elderly care, child welfare, and social services. These services make up about 70 percent of the municipalities' total operating expenses. Table 1.4 provides an overview of all indicators with associated weights in the proposed production index.

The included services make up about 70 percent of the municipal sector's total operating expenses. Among the larger sectors that have not been included are property management, administration, and the water, sewerage, and waste disposal sector. These sectors contribute to 6.7, 5.5, and 4.8 percent of total operating expenses, respectively.

For child daycare, production is mainly measured by the number of daycare hours where hours for children 0-2 years are weighted 60 percent higher than children 3-5 years due to higher resource input. We have assessed several quality indicators for the daycare sector, including information about physical attributes and subjective indicators available through parental surveys. Unfortunately, we do not recommend including these indicators in a new index for

municipal production. Even though it contradicts one of the main principles for a good indicator, the share of employees with relevant professional education is included as a quality indicator since employees in the sector highlight this as perhaps the most important aspect of delivering a good service.

Table 1.4. Service sectors, production indicators, and weights

Sector and production indicator	Weight 2017	Weight 2018	Weight 2019
Child daycare	0,1728	0,1710	0,1699
Total hours of daycare per need-corrected inhabitant	0,800	0,800	0,800
Share of employees with skill training	0,200	0,200	0,200
School/education	0,2773	0,2743	0,2730
Value-added learning outcome, grade 1-4	0,2444	0,2444	0,2444
Value-added learning outcome, grade 5-7	0,2444	0,2444	0,2444
Value-added learning outcome, grade 8-10	0,2444	0,2444	0,2444
Learning environment	0,1833	0,1833	0,1836
Share of children 6-9 years in daycare facilities for school children	0,0588	0,0586	0,0572
Share of children attending cultural school (music and performing arts)	0,0247	0,0249	0,0248
Elderly care	0,3905	0,3958	0,3995
Received hours of home-based care per need-corrected inhabitant	0,5633	0,5700	0,5746
Total person-days in nursing homes per need-corrected inhabitant	0,3494	0,3440	0,3403
Weekly hours of doctoral visits in nursing homes per recipient	0,0291	0,0287	0,0284
Weekly hours of physical therapy in nursing homes per recipient	0,0291	0,0287	0,0284
Share of single rooms in nursing homes	0,0291	0,0287	0,0284k
Primary health	0,0618	0,0635	0,0652
General practitioner consultations per need need-corrected inhabitant	0,2691	0,2668	0,2668
General practitioner capacity reserves	0,0673	0,0667	0,0667
Total man-year physical therapy per need need-corrected inhabitant	0,2917	0,2870	0,2829
Total man-year ergonomist per need need-corrected inhabitant	0,1555	0,1588	0,1614
Health examinations by nurses per need-corrected inhabitant	0,2164	0,2207	0,2222
Child welfare	0,0482	0,0467	0,0448
Number of investigations per need-corrected inhabitant	0,2506	0,2609	0,2797
Share of investigations completed within three months	0,1000	0,1000	0,1000
Number of children placed in their home receiving help per need-corrected inhabitant	0,0813	0,0829	0,0871
Number of children placed outside their home receiving help per need-corrected inhabitant	0,4681	0,4562	0,4332
Share of employees with skill training	0,1000	0,1000	0,1000
Welfare benefits	0,0494	0,0488	0,0476
Inhabitants receiving economic assistance per need-corrected inhabitant	0,7297	0,7307	0,7246
# with economic assistance as main income >6 months per need-corrected inhabitant	0,0912	0,0914	0,0906
Average support per month	0,0912	0,0914	0,0906
Qualification program expenses per need-corrected inhabitant	0,0879	0,0865	0,0942

Note: Sectoral weights are reported in bold right adjusted numbers, whereas weights for each production indicator in every sector are reported in left adjusted numbers.

The school sector is perhaps the only sector where it exists proper service quality measurements. This is because the Directorate of Education and Training publishes value-added indicators on the schools' contribution to learning outcomes. Also, an indicator measuring students' subjective comprehension of the learning environment is included. In addition to the main pedagogical activity, two other indicators have been included. These two are the extent of children in after-school daycare and the activity in municipal cultural schools.

For elderly care, a total of five indicators are included in the index. The highest weighted indicator is the total hours for home-based care. For activity in the institutional sector, the total number of days in nursing homes is the most important indicator. Also, three supplementary indicators are included to capture qualitative aspects of the service. These are hourly efforts by doctors and physiotherapists and the share of single rooms.

Indicators for primary health care mainly say something about the scope of consultations and examinations, including GP consultations, reserve capacity of GPs, the number of somatic examinations of children, home visits of newborns, and participants in birth preparation courses. There are also two input-oriented indicators included capturing the production of physiotherapists and ergonomists.

The last two sectors included are child welfare and social services. These are perhaps the two most challenging sectors to include in a production index. As for the other sectors, the reason is a lack of indicators that say something about the municipality's production through its contribution to minimizing the number of recipients of the service. Quantitative measures can often reflect repair rather than prevention and desired activity related to the service recipients. For social services and child welfare, such deficiencies are probably more severe concerning appropriate service production measurements than other sectors. These shortcomings result in the production index mainly comprising quantitative measures of the scope of services, mainly measured by the number of recipients. These are weighted together according to current budget weights. In the child welfare sector, however, two indicators aim to capture the service's qualitative aspects. These are the share of investigations carried out within three months and the share of employees with special training.

Due to lack of data reporting, anonymization of data points in official statistics, or removal of observations by us due to suspicion of incorrect registration of statistics (observation of extreme values), we cannot calculate production indicators for many municipalities. For the 356 municipalities in Norway, the overall production was calculated for 283 municipalities in 2019. However, for child daycare, we were able to calculate an indicator for all municipalities. The significant drop in observations for the overall production is caused by the anonymization of indicators for the learning environment and learning outcome value-added measures for schools.

Calculated production indices at the municipal level are reproduced in Appendix A.

The establishment of a new index on municipal production has also been used to estimate efficiency in the municipalities. We evaluate relative efficiency, where both municipal production and expenditure are compared to the average for all municipalities. In the same way that we correct the production for differences in service demand, the expenses are adjusted for both demand and cost factors, for example, economies of scale and scattered settlement pattern. The main picture is that larger municipalities seem to be more efficient than small municipalities, but the picture is not as unambiguous in all service sectors.

We also present a method that uses the developed production and expenditure indices to look at how the municipality's efficiency has developed over time. This method is then based on seeing how service production and expenditure have developed within each municipality, respectively, rather than comparison with other municipalities as discussed earlier. The efficiency development estimates are quite sensitive at the municipal level. Our results indicate that efficiency increased by 0.85 percent from 2017 to 2018 before decreasing by almost 1 percent in 2019.

Finally, we have compared our efficiency measures with estimations drawn from a more well-known method to evaluate efficiency, data envelope analysis (DEA). Overall, correlations between the two efficiency measures are positive and significant. There are both advantages and disadvantages to choosing a method for analyzing efficiency. However, the main strengths of the method presented in this report are transparency, in that you have a full overview of the weighting of indicators. That DEA-method is also more sensitive to measurement errors, and that it usually is advisable to restrict the number of inputs and outputs.

2. Hva er kvalitet i kommunale tjenester

2.1. Hvordan vurdere indikatorer for tjenesteproduksjonen

Kvalitet i kommunale tjenester har fått en stadig økende oppmerksomhet. Blant annet utgjør de omtalte ASSS- og TBU-indeksene en anvendelse av tidligere arbeid av å måle produksjon og kvalitet i kommunal sektor. Sett fra innbygger- og velgerperspektivet er det viktig med informasjon som sier noe om det tjenestetilbudet man mottar i egen kommune. Når tjenestetilbudet skal måles kvantitativt, en forutsetning som ligger til grunn i denne rapporten, faller det naturlig at vi først gjør rede for hvilken forståelse som er lagt til grunn for anbefalingene i denne rapporten. I utarbeidelsen av egne faktaark om kvalitet i SSBs KOSTRA-database er det blant annet gjort rede for hvordan ulike aspekter ved tjenestene bør kategoriseres med hensyn til type kvalitet.¹ Disse kan deles inn i fire ulike kvalitetsaspekt, herunder strukturkvalitet, prosesskvalitet, produktkvalitet og resultatkvalitet.

Strukturkvalitet omfatter forhold som kan knyttes til institusjonen (strukturen) som produserer tjenesten, og defineres ved den standard som finnes på innsatsfaktorene. Dette er for eksempel økonomiske rammebetingelser, personalets kompetanse og utdanning.

Prosesskvalitet er knyttet til produksjonsprosessene, og defineres som den smidighet og effektivitet som ligger til grunn for tjenesteproduksjonen. Det kan dreie seg om organiseringen av arbeidet, oversiktlige rutiner, metodebruk og klare ansvarsforhold.

Produktkvalitet er egenskaper ved tjenesten som er viktig for brukeren, og defineres ved tjenestens innhold og service.

Resultatkvalitet er den virkning eller det resultat leveransen av tjenesten har for brukeren. Resultatkvalitet defineres gjerne ved den behovsdekningen som er oppnådd ved hjelp av tjenesten.

De ulike typene kvalitet kan påvirke tjenestemottakeren på ulikt vis. Resultat- og produktkvalitet er av direkte betydning for brukeren, mens struktur- og prosesskvalitet ikke sier noe om tjenesten som leveres eller hvilken effekt den har for brukeren. Indikatorer for struktur- og prosesskvalitet vil likevel være relevant for brukeren dersom de påvirker produkt- og resultatkvalitet, og spesielt dersom det ikke finnes gode indikatorer for produkt- og

¹ Se SSBs egen omtale på <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/kvalitetsindikatorer-i-kostra> for utdypende informasjon.

resultatkvalitet. Ofte kan det være vanskelig å trekke et skarpt skille mellom de ulike typer kvalitet. Mulighet til å søke barnehageplass over internett kan være viktig for brukerne, men er likevel mest rimelig å betrakte som en indikator for prosesskvalitet. Slik sett er det i utgangspunktet ønskelig å begrense mulige indikatorer til produkt- og/eller resultatkvalitet i en produksjonsindeks, men mangel på gode indikatorer kan likevel tilsi at det er behov for å benytte andre indikatorer.

I tillegg til ulike typer kvalitet, kan det skilles mellom objektive og subjektive kvalitetsindikatorer. Subjektive kvalitetsindikatorer beskriver opplevd kvalitet i form av brukerundersøkelser hvor brukerne blir bedt om å vurdere hvor fornøyd de er med ulike kommunale tjenester. Objektive kvalitetsindikatorer er basert på målinger i henhold til bestemte prosedyrer og kriterier.

I denne rapporten har vi gått bredt til verks for å finne mulige produksjonsindikatorer som kan inkluderes i en ny og forbedret produksjonsindeks. For det første har vi studert og dokumentert produksjonsindeksene som finnes i dag, i form av ASSS- og TBU-indeksene. Videre har vi gjort en gjennomgang av mulige datakilder i KOSTRA, samt undersøkt andre aktuell statistikkilder. Blant annet utgir Utdanningsdirektoratet viktig statistikk for produksjon og kvalitet i barnehage- og grunnskolesektoren. I tillegg utarbeider KS sitt ASSS-nettverket rapporter som ser på kommunenes tjenesteprofil. Disse tjenesteprofilene har også vært nyttig å se til i dette arbeidet. I oppstartsfasen i prosjektet holdt vi innlegg for alle aktuelle tjenestesektorer på ASSS-nettverkens konferanse. Gjennom disse konferansene har ressurspersoner i de store kommunene kommet med innspill til mulige forbedringer i en ny produksjonsindeks. I etterkant av disse konferansene har vi i tillegg gjennomført caseundersøkelse hos en enkeltkommune, Orkland, hvor vi intervjuet og diskuterte relevante aspekter ved produksjonsindekser med flere fag- og økonomipersoner.

2.2. Hva er målgruppen og tilhørende ressursinnsats for forskjellig tjenesteproduksjon

For en rekke tjenester blir produksjonen i hver kommune sett i forhold til en målgruppe (skalering). Eksempelvis vil to ellers like kommuner måles forskjellig i pleie og omsorg, gitt samme produksjon, dersom den ene kommunen har høyere andel innbyggere over 90 år som er motsvart av en lavere andel innbyggere 0-16 år. Årsaken er at behovet for pleie og omsorgstjenester antas å være større i kommunen med stor andel innbyggere over 90 år. Gitt samme produksjon, vil dermed en kommune med høyere andel innbyggere over 90 år, ha en

lavere dekning av pleie – og omsorgsbehovet i sin kommune. Lignende sammenhenger gjelder også for andre sektorer.

For å ta høyde for at behovet varierer mellom kommunene, korrigeres målgruppen for ulikt behov ved å benytte etterspørselskriterier fra de aktuelle delkostnadsnøkler i inntektssystemet. I arbeidet med delkostnadsnøkler i utgiftsutjevningen i kommunenes inntektssystem er det sett nærmere på hvilke trekk ved befolkningen som medfører økt etterspørsel etter tjenesten ved å analysere tjenesters dekningsgrad og utgifter.

Delkostnadsnøkler består av kostnadskriterier i tillegg til etterspørselskriteriene. Kostnadskriteriene er ment å fange opp at kommunene har ulik enhetskostnad utover hva som kan beskrives ved trekk med befolkningen. Dette omfatter bosettingsmønster og andre smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen. Ettersom kostnadskriteriene fanger opp ulikheter i enhetskostnadene, ikke tjenestebehovet, er det ikke ønskelig å inkludere kostnadskriterier når man skal justere målgruppen for tjenestesektoren.

Når man derimot skal studere nivået på kommunenes utgifter og eventuelt gjøre beregninger av effektivitet, er det aktuelt å korrigere utgiftene for bosettingsmønster og smådriftsulemper ettersom dette er forhold som kommunene normalt ikke kan påvirke selv. I kapittel 10 vil vi presentere et opplegg som kan benyttes både for å si noe om relativ effektivitet i kommunene, samt effektivitetsutviklingen i den enkelte kommune. Ettersom produksjonen er korrigert for ulikt behov i befolkningen, er det avgjørende at de utgiftene man relaterer denne produksjonen til både er korrigert for kostandsulemper, i tillegg til de samme etterspørselskriteriene som er benyttet i behovskorrigeringen av målgruppe for produksjonen.

I påfølgende omtale gjengir vi derfor gjeldende delkostnadsnøkler i aktuelle sektorer, hvor vi angir vektingen av kriterier både for korrigeringen av målgruppe og utgifter. Korrigeringen av utgifter tar utgangspunkt i alle kriteriene i de enkelte delkostnadsnøkler, slik de er innlemmet i inntektssystemet. Vektingen av kriterier i behovskorrigeringen er en oppskalering av etterspørselskriteriene, slik at disse summerer seg til 1 (100 prosent). Regjeringens publikasjon *Grønt hefte* gir en beskrivelse av kommunenes inntektssystem og detaljer knyttet til kostnadsnøkler og kriteriene.²

² Se <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/gront-hefte/id547024/> for oppdatert informasjon om kommunenes inntektssystem, kriterier og vekting mm.

Tabell 2.1 gjengir vektingen av kriterier som benyttes til å korrigere både målgruppen (befolkningen) og ressursinnsatsen (utgiftene) i barnehagesektoren. Som det fremgår av tabellen, inngår det ingen kostnadskriterier i delkostnadsnøkkelen for barnehage. Dette betyr at analysene som danner grunnlag for kostnadsnøkklene ikke har påvist smådriftsulemper eller ekstraavgifter i barnehagesektoren som følge av spredt bosettingsmønster. Derfor består kriteriesettet som korrigerer henholdsvis tjenestebehovet og ressursbehovet av de samme kriteriene, og følgelig samme vekting. Kriteriene som inngår er antall barn 2-5 år, barn 1 år uten kontantstøtte og en indikator for befolkningens utdanningsnivå.

Tabell 2.1. Indeks med tilhørende vekt som korrigerer for forskjeller i både tjeneste- og ressursbehov mellom kommuner i barnehagesektoren

Kriterium	Vekt korr. av målgruppe	Vekt korr. av utgifter
Barn 2-5 år	0,7816	0,7816
Barn 1 år uten kontantstøtte	0,1042	0,1042
Innbyggere med høyere utdanning	0,1142	0,1142

Tabell 2.2. Indeks med tilhørende vekt som korrigerer for forskjeller i ressursbehov mellom kommuner i skolesektoren

Kriterium	Vekt korr. av utgifter
Innbyggere 6-15 år	0,9219
Innvandrere 6-15 år, eks. Skandinavia	0,0277
Basiskriteriet	0,0128
Sonekriteriet	0,0188
Nabokriteriet	0,0188

For skolesektoren finnes det også en egen kostnadsnøkkel som inkluderer både etterspørsels- og kostnadskriterier. Tabell 2.2 gjengir vektingen av kriteriene. Vi har imidlertid valgt ikke å korrigere målgruppen for indikatorene som måler produksjon. Viktigste årsak til dette er at målene på læringsutbytte allerede er justert for blant annet elevenes og deres families sosioøkonomiske bakgrunn. Videre er skolefritidsordningen kun rettet mot de yngste trinnene i grunnskolesektoren, slik at man her gjør en forenkling ved å kun relatere produksjonen i SFO til aktuell aldersgruppe. Hvorvidt det er en gyldig forenkling ikke å ta hensyn til andre trekk

ved befolkningen er uklart. Vi har ikke gjennomført analyser av etterspørselen etter eksempelvis skolefritidsordning og kulturskole i dette prosjektet, men optimalt ville det vært ønskelig med slike analyser for å kunne justere enkelte målgrupper i grunnskolesektoren.

Den samlede kostnadsnøkkelen for grunnskole er utformet med et mål om å sørge for at alle kommuner kan tilby en likeverdig skoletjeneste. Det vil derfor være mest korrekt å fortsatt justere kommunenes utgifter med den samlede kostnadsnøkkelen når effektivitet vurderes, slik vi gjør for andre sektorer.

I tabell 2.3 gjengis kriteriene som er benyttet til å korrigere henholdsvis tjeneste- og ressursbehovet i kommunehelse. Her er det kun funnet sammenheng mellom befolkningens alderssammensetning og tjenestebehov ettersom kriteriesettet som benyttes til å korrigere målgruppen består av innbyggere innen aldersgruppene 0-22, 23-66 og 67 år og over. I motsetning til for barnehagesektoren gjøres det i helsesektoren en ytterligere korreksjon av ressursbehovet ettersom både reiseavstandsmålene, sone og nabo, samt korrigeringen for smådriftsulemper, basis (gradert basis), er inkludert.

Tabell 2.3. Indeks med tilhørende vekt som korrigerer for forskjeller i både tjeneste- og ressursbehov mellom kommuner i primærhelsesektoren

Kriterium	Vekt korr. av målgruppe	Vekt korr. av utgifter
Innbyggere 0-22 år	0,3222	0,2863
Innbyggere 23-66 år	0,3446	0,3062
Innbyggere 67 år og over	0,3332	0,2961
Sonekriteriet	-	0,0289
Nabokriteriet	-	0,0289
Basiskriteriet	-	0,0536

Tabell 2.4 gjengir kriteriene som benyttes til å korrigere målgruppen og utgiftene til pleie og omsorg i kommunene. Dette er den mest komplekse sektoren, hvor flest kriterier inngår. Det er funnet sammenheng mellom befolkningens alderssammensetning og tjenestebehov, naturlig nok, da eldre mennesker typisk vil trenge mer pleie og omsorg. Psykisk utviklingshemmede 16 år og over, ikke-gifte 67 år og over og dødelighet har også en sammenheng med tjenestebehovet i pleie og omsorg. Slik som i primærhelsesektoren inngår også reiseavstandsmålene, sone og nabo, samt korrigering for smådriftsulemper, basiskriteriet, som kriterier i ressursbehovet.

Tabell 2.4. Indeks med tilhørende vekt som korrigerer for forskjeller i både tjeneste- og ressursbehov mellom kommuner i pleie og omsorg

Kriterium	Vekt korr. av målgruppe	Vekt korr. av utgifter
Innbyggere 0-66 år	0,1480	0,1426
Innbyggere 67-79 år	0,1141	0,1099
Innbyggere 80-89 år	0,2097	0,2021
Innbyggere 90 år og over	0,1106	0,1066
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,1456	0,1403
Ikke-gifte 67 år og over	0,1360	0,1311
Dødelighet	0,1360	0,1311
Sonekriteriet	-	0,0111
Nabokriteriet	-	0,0111
Basiskriteriet	-	0,0141

I tabell 2.5 gjengis kriteriene som benyttes til å korrigere tjeneste- og ressursbehovet i sosialsektoren. Alderssammensetningen som har en sammenheng med tjeneste- og ressursbehovet er naturligvis 16 til 66 år, da det er disse som kan motta sosialhjelp. Uføre mellom 18 og 49 og flyktninger uten integreringstilskudd er også en del av målgruppen og øker utgiftene i denne sektoren. Opphopning er et samlebegrep for skilte, arbeidsledige og personer med lav inntekt. Aleneboende mellom 30 og 66 år er også påvist å ha en sammenheng med tjeneste- og ressursbehovet. I motsetning til primærhelse- og pleie og omsorgssektoren er det ingen reiseavstand- og smådriftsulemper i sosialsektoren.

Tabell 2.5. Indeks med tilhørende vekt som korrigerer for forskjeller i både tjeneste- og ressursbehov mellom kommuner i sosialsektoren

Kriterium	Vekt korr. av målgruppe	Vekt korr. av utgifter
Innbyggere 16 til 66 år	0,2386	0,2386
Uføre 18-49 år	0,1126	0,1126
Flykninger uten integreringstilskudd	0,1459	0,1459
Opphopning ³	0,1658	0,1658
Aleneboende	0,3371	0,3371

I tabell 2.6 finner vi kriteriene som har en sammenheng med kommunenes tjeneste- og utgiftsbehov til barnevern. Her er det kun tre kriterier som inngår; innbyggere mellom 0 og 22 år, barn 0 til 15 med enslig forsørger og personer med lav inntekt. Personer med lav inntekt er definert som personer med inntekt som er lavere enn halvparten av medianinntekten i de ulike regionene, hvor studenter og person med høy formue blir holdt utenfor. Heller ikke i barnevern er det funnet en sammenheng mellom reiseavstand og smådriftsulempet til tjeneste- og ressursbehov.

Tabell 2.6. Indeks med tilhørende vekt som korrigerer for forskjeller i både tjeneste- og ressursbehov mellom kommuner i barnevern

Kriterium	Vekt korr. av målgruppe	Vekt korr. av utgifter
Innbyggere 0-22 år	0,3301	0,3301
Barn 0-15 år med enslig forsørger	0,4122	0,4122
Lavinntekt	0,2577	0,2577

2.3. Hvordan bør indikatorer og sektorer vektet inn i en produksjonsindeks

Teknisk sett er en produksjonsindeks en indikator for produksjonsnivået knyttet til en tjeneste, sektor eller samlet for enheter - i vårt tilfelle kommuner. Både indeksen som benyttes av ASSS og TBU er indekser for kommunene, som bygger på produksjonsindikatorer eller -mål på tjenestenivå, og som er vektet sammen til en samleindikator på sektornivå. De ulike

³ Samlekriterie som inkluderer skilte, arbeidsledige og lavinntekt

sektorindikatorene blir igjen vektet sammen til en samlet produksjonsindeks for hver kommune. Det er ønskelig at aktuell vekting er basert på ressursinnsats, som normalt er målt ved kommunenes brutto driftsutgifter. Hovedårsaken med å vekte sammen indikatorer etter ressursinnsats- eller kostnadsprinsippet, er at målt produksjon, riktignok ved en antagelse om at indeksen fanger opp alle tjenesteaspekt og hvor alle priser er kjent, ikke vil bli påvirket av lokale tilpasninger til hvordan et tjenestebehov løses. Eksempelvis kan et tjenestebehov hos en eldre omsorgsmottaker oppfylles ved hjelp av en rekke ulike tjenester. Dersom noen tjenester er vektet feilaktig høyere enn andre, kan kommuner som har stor aktivitet innen den tjenesten bli målt med høy samlet produksjon, selv om tjenesteproduksjonen ikke nødvendigvis er høyere enn hos andre. Slik sett er det også ønskelig at en produksjonsindeks fanger opp all tjenesteproduksjonen, selv om dette i mange tilfeller ikke er tilfellet.

Der hvor det ikke er mulig å fastslå en aktuell budsjett- eller ressursvekt, har man vektet inn indikatorene skjønnsmessig. Ofte er dette gjort ved at man enten har vektet inn indikatorer med samme vekt, eventuelt kategorisert som hovedindikator og supplerende indikator. Hovedindikator og supplerende indikator har tidligere blitt gitt henholdsvis 80 og 20 prosent vekt. Vi anser dette som et prinsipp det er greit å videreføre også i en ny og forbedret produksjonsindeks for kommunene.

I enkelte sektorer kan det være uklart hva som er korrekt vekt for flere av indikatorene. Eksempelvis er det en rekke ulike aktiviserings- og hjemmebaserte tjenester i omsorgssektoren, som trolig har ulik enhetskostnad. Dette er ikke kjente enhetskostnader, så tidligere indekser har gjerne basert seg på å gi indikatorene lik vekt eller vekte de inn etter gjennomsnittlig forbruk målt for eksempel i timer. I de påfølgende kapitlene vil vi diskutere aktuelle produksjonsindikatorer for hver sektor, og også gjøre en vurdering av hvordan disse bør vektet inn. I tilfeller hvor vekting ikke er naturlig gitt av kjente utgifter mm. har vi også gjennomført kvantitative analyser for å forsøke å estimere nettopp forskjeller i ressursinnsats mellom aktuelle indikatorer. Dette er gjort ved å estimere en sammenheng mellom utgifter eller lønn og de ulike innsatsfaktormålene, slik som eksempelvis støttekontakt, omsorgslønn og dagsenter innen hjemmebasert omsorg. Man kan dermed estimere en modell som tar formen:

$$(1) \text{ } utg_{it} = innsats_{1t} + innsats_{2t} + \dots + innsats_{nt} + \gamma X + \alpha + \delta_t + u_{it},$$

hvor X er en vektor normalt bestående av frie inntekter og reiseavstandsmål (typisk sonekriteriet), α er konstantledd og u er restleddet. i angir kommune og t angir år. I disse analysene er årene 2015-2018 inkludert.

Rent teknisk beregnes den enkelte sektorindeksen ved å multiplisere hver produksjonsindikator med tilhørende vekt. Summen av vekter for hver sektor skal summere seg til 1. Som eksempel blir delindeksen for barnehage for kommune A (BHG_A) beregnet på følgende måte i ASSS-indeksen:

$$(2) \quad BHG_A = 0,8000 \times \frac{\text{oppholdstimer } bhg_A}{\text{oppholdstimer } bhg} + 0,1334 \times \frac{\text{andel barnehagelærere}_A}{\text{andel barnehagelærere}} + 0,0667 \times \frac{\text{areal}_A}{\text{areal}}$$

I ligning (2) er tellerne i brøkene observerte indikatorverdier i kommune A, mens nevnerne i brøkene er populasjonsvektet gjennomsnitt for ASSS-kommunene. Hver indikator multipliseres så med tilhørende vekt. Slik sett indikerer en sektorindeks på 1 at produksjonen i kommune A er lik gjennomsnittet for ASSS-kommunene, eller for Norge i vårt tilfelle (veid med innbyggertall), det vil si likt det tjenestetilbudet gjennomsnittsinbyggeren mottar.

Tilsvarende beregnes det så en samlet produksjonsindeks, som består av de inkluderte sektorene. Hver sektorindeks vektes sammen til en samlet indeks ved hjelp av sektorens budsjettandel (andel av brutto driftsutgift). For ASSS-indeksen i 2017 er dette eksemplifisert i ligning (3) nedenfor, hvor BHG, GS, KH, PO, BV og ST står for henholdsvis barnehage, grunnskole, kommunehelse, pleie og omsorg, barnevern og sosiale tjenester, mens tallene uttrykker sektorenes budsjettandel.

$$(3) \quad \text{Samlet indeks}_A = (0,1764 \times BHG_A) + (0,2580 \times GS_A) + (0,0611 \times KH_A) + (0,3854 \times PO_A) + (0,0507 \times BV_A) + (0,0685 \times ST_A),$$

Gjennomsnittsverdien (vektet med innbyggertall) for den samlede produksjonsindeksen blir også 1. En verdi på Samlet indeks_A større enn 1 indikerer følgelig at den samlede tjenesteproduksjonen i kommune A er høyere enn gjennomsnittet på samme måte som for sektorene.

3. Produksjon i barnehager

Første del av dette kapittelet dokumenterer hvordan produksjonsindeksen for barnehage er beregnet både hos KS sitt ASSS-nettverket og Teknisk beregningsutvalg for kommunal- og fylkeskommunal økonomi (TBU). I det neste avsnittet går vi igjennom mulige nye indikatorer, samt en generell diskusjon og innspill fra møter med kommunepersonell fra de sektorene, før vi i det siste avsnittet kommer med en anbefaling til ny produksjonsindeks for barnehagesektoren.⁴

3.1. Indikatorer i eksisterende produksjonsindekser

I henhold til barnehageloven, er barnehagens fremste formål å ivareta barns behov for omsorg og lek, fremme læring og dannelse som grunnlag for allsidig utvikling. Denne bestemmelsen legger i utgangspunktet en føring for at såkalt resultat kvalitet skal være i fokus. I andre paragraf fortsetter loven videre at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet og ulike aspekt man skal jobbe med for å oppnå. For øvrig omhandler loven stort sett andre aspekt enn hva man kan oppfatte som definisjoner på resultat kvalitet.

Tabell 3.1. Indikatorer som inngår i delindeksen for barnehage – TBU

Indikator	Vekt 2018
Korrigerte oppholdstimer i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,800
Andel ansatte med førskolelærerutdanning	0,100
Antall m ² leke og uteareal per barn i alle barnehager	0,100

Tabell 3.2. Indikatorer som inngår i delindeksen for barnehage – ASSS

Indikator	Vekt 2017
Korrigerte oppholdstimer i alle barnehager i fht behovskorrigert innbyggertall	0,8000
Antall ansatte med godkjent barnehagelærerutdanning eller annen pedagogisk utdanning som tilsvarer utdanningskravet til styrer/pedagogisk leder i fht antall korrigerte oppholdstimer	0,1334
Antall m ² leke- og oppholdsareal i kommunale og private barnehager i fht antall barn i ordinære barnehager	0,0667

For barnehagesektoren finnes det et stort antall veiledere og styringsdokument som gjenspeiler det fokus som har vært på sektoren i Norge. I senere tid er dette videre fulgt opp med bemanningsnormer. Mange av disse veilederne omhandler gjerne struktur- og prosesskvalitet, ikke direkte resultat kvalitet for brukerne. Den viktigste mangelen med kjente indikatorer er

⁴ Aktuelle innspill fra personell i kommunene er innhentet ved deltakelse på ASSS-nettverkens sektorkonferanser, samt intervju med personell i en kommune.

trolig slik sett barnas utbytte av den pedagogiske virksomheten som skjer i barnehagene hver dag. Tabell 3.1 og tabell 3.2 gjengir produksjonsindeksen for barnehage hos henholdsvis TBU og ASSS. Her er det en stor overlapp mellom de to indeksene, hvor begge inkluderer oppholdstimer, ansattes utdanningsnivå og et mål på leke- og oppholdsarealet.

3.2. Gjennomgang av mulige datakilder og variabler

I KOSTRA-databasen ble det tidligere definert en egen tabell med mulige kvalitetsindikatorer. Disse er gjengitt i tabell 3.3. Indikatorene som nevnes her måler i all hovedsak dekningsgrader i barnehagen, åpningstid, de ansattes utdanningsnivå, ressursinnsats per barn og areal. I lys av diskusjonen i forrige delavsnitt, er det ingen indikatorer her som ikke måler om lag det samme som eksisterende produksjonsindikatorer i ASSS- eller TBU-indeksen.

Tabell 3.3. Kvalitetsindikatorer for barnehage definert i KOSTRA-databasen

Andel barn 1-5 år med barnehageplass
Andel barn 1-2 år med barnehageplass i forhold til innbyggere 1-2 år
Andel barn 3-5 år med barnehageplass i forhold til innbyggere 3-5 år
Andel barnehager med åpningstid 10 timer eller mer per dag
Andel styrere og pedagogiske ledere med barnehagelærerutdanning
Antall barn korrigert for alder per årsverk til basisvirksomhet i kommunale barnehager
Antall barn korrigert for alder per årsverk til basisvirksomhet i private barnehager
Leke- og oppholdsareal per barn i barnehage (m ²)

Foreldreundersøkelsen for barnehager er gjennomført årlig siden høsten 2016. Høsten 2019 svarte 124 945 foreldre på undersøkelsen. Dette tilsier en svarprosent på 72 prosent. Svarprosenten har økt gradvis siden oppstarten i 2016 og dagens svarprosent er på linje med tilsvarende brukerundersøkelser andre steder. I tillegg til at svarprosenten har økt, har omfanget av undersøkelsen økt. I 2019 ble undersøkelsen sendt ut til omtrent 50 000 flere foreldre enn i 2016. Det er fortsatt til en viss grad geografisk skjevhet i gjennomføringen av undersøkelse, hvor Oslo er overrepresentert. Til sammen 262 kommuner deltok i 2019, 3067 av totalt 5152 barnehager og litt over halvparten av barnehagen var private.

Undersøkelsen inneholder omtrent 30 spørsmål, fordelt på 9 hovedområder. Dette er ute- og innemiljø, relasjon mellom barn og voksen, barnets trivsel, informasjon, barnets utvikling, medvirkning, henting og levering, tilvenning og skolestart. I tillegg er det et spørsmål om generell tilfredshet uavhengig av hovedområde. Innenfor hvert hovedområde er det 2-6 spørsmål.

Kvalitetsindikatorer fra slike brukerundersøkelser er å regne som subjektive resultatindikatorer. De måler virkningen som tjenestene har på barna og deres foreldre. Siden det er foreldrenes rapportering av opplevd kvalitet, regnes indikatorene som subjektive. Gjennomsnittsverdier for hovedindikatorene i foreldreundersøkelsen er gjengitt i tabell 3.4.

Tabell 3.4. Kvalitetsindikatorer for barnehage definert foreldreundersøkelsen

Indikator	Snitt kommunale barnehager	Snitt private barnehager
Tilfredshet med ute- og innemiljø	4,0	4,2
Barnets trivsel	4,7	4,8
Tilfredshet med barnets utvikling	4,6	4,7
Relasjon mellom barn og voksen	4,4	4,6
Tilfredshet med informasjon	4,2	4,3
Tilfredshet med henting og levering	4,3	4,4
Tilfredshet med tilvenning og skolestart	4,4	4,5
Generell tilfredshet	4,4	4,6

Relatert til de ansattes formelle kompetanse, har caseundersøkelsene avdekt et forslag om de ansattes sykefravær bør vurderes som en kvalitetsindikator blant annet i barnehagesektoren. Det er ikke inkludert noen slik indikator i dagens produksjonsindekser, men ASSS-nettverket bruker data om sykefravær for norske kommuner som publiseres av KS (PAI-registeret) i sin beskrivelse av tjenestesektorene i hver kommune, og gir dermed informasjon om sykefravær for ansatte i kommunene etter ulike inndelinger, blant annet barnehagesektoren.

Vi har sett nærmere på statistikken som rapporteres for å avdekke antall kommuner som ikke har registrert sykefravær for sin kommune. Evaluert for siste periode hvor det foreligger data finner vi at 370 av 423 kommuner (87 prosent) er registrert med statistikk på sykefraværet blant barnehageansatte. For å få et inntrykk av hvor stabil denne rapporteringen er har vi talt opp antall kommuner med manglende data på sykefravær for barnehageansatte de siste fem periodene som er innrapportert og publisert av KS. Når vi korrigere for at enkelte kommuner ikke har eksistert hele perioden finner vi at frekvensen på rapporteringer uten manglende observasjon er 83 prosent, evaluert for de siste fem rapporteringene. Dette indikerer at det svinger noe i kvaliteten på rapporteringen.

Det finnes en rekke mulige indikatorer fra ulike datakilder, hovedsakelig statistisk sentralbyrå. I en gjennomgang av ASSS-nettverkets ulike nøkkeltall og tjenesteprofil, som sier noe om hvilke indikatorer som benyttes i kommunene i dag, finner vi svært få resultatindikatorer som ikke er dekket opp av produksjonsindeksene til TBU eller ASSS eller nevnt i tabell 3.3 eller

3.4. Brukertilfredshet benyttes i ASSS-sammenligninger. Dette er gjennomgått i forbindelse med tabell 3.4. Andel menn benyttes i sammenligninger. Dette er en strukturindikator som ikke måler kvaliteten på tjenesten slik som vi tenker i en produksjonsindeks. Sykefraværet benyttes også her. Ellers vektlegges kompetanse, slik som diskutert i forbindelse med de gjeldende produksjonsindeksene.

3.3. Evaluering av indikatorer og forslag til produksjonsindeks

Både ASSS- og TBU-indeksen vektlegger oppholdstimer som den viktigste produksjonsindikatoren. Dette er naturlig ettersom det måler hovedomfanget av produksjonen i barnehagesektoren. Definisjonen av indikatoren avviker derimot noe grunnet tre ulike valg. For det første inkluderer TBU-indeksen oppholdstimer kun i kommunale og private barnehager, mens ASSS-indeksen, fra og med 2017, også inkluderer oppholdstimer i fylkeskommunale og statlige barnehager. Vår vurdering er at oppholdstid i barnehager som er underlagt kommunalt finansieringsansvar bør inkluderes. Slik sett bør definisjonen hvor statlige og fylkeskommunale barnehager inkluderes, i tråd med ASSS-indeksen, ligge som grunnlag for tellingen av oppholdstimer.

Videre er det en forskjell i hvordan oppholdstimene telles avhengig av barnas alder. Alle barnehager foretar den 15. desember hvert år en rapportering av blant annet antall barn i barnehagen, både fordelt på alder og oppholdstid.⁵ I dette skjemaet er oppholdstiden angitt som intervaller, henholdsvis 0-8 timer, 9-16 timer, 17-24 timer, 25-32 timer, 33-40 timer og 41 timer eller mer. Både TBU-indeksen og ASSS-indeksen tillegger henholdsvis timetallet 6, 13, 21, 29, 37 og 45 for disse seks intervallene, mens vektingen etter barnas alder vurderes forskjellig av TBU og ASSS. I ASSS-indeksen, som er basert på variabelen *korrigerte oppholdstimer* fra KOSTRA, gjøres det en antagelse om at barn 0-2 år er dobbelt så ressurskrevende som barn 3-6 år. Denne vektingen er mer i tråd med føringene i dagens bemanningsnorm. Samtidig vet vi at åpningstiden i barnehagene er lengre enn en full arbeidsdag, noe som bidrar til at bemanningsnormen ikke nødvendigvis følges strengt i hele åpningstiden. Flere evalueringer av relativ ressursinnsats mellom aldersgrupper i barnehagen, se for eksempel Håkonsen og Lunder (2008), indikerer gjerne at normerte vektinger gjerne overvurderer ressursbruken for yngre barn. I tråd med slike funn baserer TBU-indeksen seg på at ressursinnsatsen kun er 60 prosent høyere for barn 0-2 år. Med innførte bemanningsnormer de siste årene ville det vært ønskelig å

⁵ Denne rapporteringen er kalt *Årsmelding for barnehager*. Utdanningsdirektoratet er mottaker av informasjonen.

basere en vekting på nyere analyser av ulik ressursinnsats etter barnehagebarnas alder. Vi har ikke hatt et datagrunnlag for å kunne foreta en fullgod analyse av dette, men vil oppfordre til at dette gjennomføres. Vi vurderer det generelt slik at vektingen av barn bør basere seg på empiriske undersøkelser av relativ ressursinnsats, noe som tilsier at vekten bør være lavere enn 2, slik som i SSBs definisjon tar utgangspunkt i. Miljøet ved Telemarksforskning har gjennomført flere studier som analyserer dette og lignende tema, noe vi mener kan tale for at TBUs praksis i vektingen av barn bør følges. Men i lys av ny bemanningsnorm, er det en fare for at ressursinnsatsen mot de yngste barna nå undervurderes. En oppjustering av anslaget på 60 prosent merinnsats bør vurderes, men erfaringene tilsier at det trolig bør være lavere enn føringene i normen.

For det tredje er det en forskjell i tellingen av oppholdstimer mellom TBUs og ASSSs produksjonsindeks, hvor det siste aspektet dreier seg om hvilket datamateriale, det vil si hvilke år, tellingen skal ta utgangspunkt i. Mens TBU kun teller oppholdstimene fra ett rapporteringsår, har ASSS-nettverket valgt å vekte sammen tellingene fra to år grunnet at de to rapporteringene gjenspeiler oppholdstimene for henholdsvis første og siste halvår. Dette vektet deretter sammen til å gjenspeile oppholdstimene i et kalenderår. ASSS-nettverket har det utgangspunkt at man skal benytte produksjonsindikatoren til å si noe om effektiviteten sett opp mot ressursbruk i et kalenderår, som også er hensikten med en ny produksjonsindeks for et større utvalg kommuner som utviklet i denne rapporten. Slik sett blir det mest riktig å følge ASSS-nettverkets definisjon for å motvirke at kommuner som eksempelvis har utvidet (reduert) med mange barnehageplasser i siste halvår isolert sett skal bli målt ekstra effektive (ineffektive). En potensiell ulempe med denne definisjonen er imidlertid at det trengs rapportering for de siste tre årene når man skal se på effektivitetsutviklingen. Med kommunesammenslåinger, og særlig oppdelinger, vil dette kreve en ekstra nøye databehandlingsprosess for å til eksempel beregne tidligere års verdier/oppholdstimer i ny kommunestruktur dersom man ønsker å maksimere antall kommuneobservasjoner.

I tråd med tidligere dokumentasjon av hva sektoren oppfatter som god kvalitet i tjenesten, se blant annet Borge mfl. (2012), foreslår vi at de ansattes utdanningsnivå målt ved barnehagelærerutdanning eller annen pedagogisk utdanning inkluderes som et mål på kvalitet i barnehagen. På tross av at dette må oppfattes som strukturkvalitet, og ikke realisert virkning for mottakerne av tjenesten, inkluderes allerede denne indikatoren i både ASSS og TBU sine produksjonsindekser. Her er det imidlertid en forskjell i operasjonaliseringen i henholdsvis TBU og ASSS-indeksene. Forskjellen består i hva de høyeste utdanningskvalifikasjonene

relateres til. I TBU-indeksen er dette målt som en andel av totale årsverk. Drøftinger i ASSS-nettverket presiserer at høy produksjon for denne indikatoren da kan oppnås ved å redusere andre typer utdanningsårsverk, noe som vil gi en lavere voksentetthet for barna. De har derfor valgt å relatere de samme utdanningskategoriene til korrigerte oppholdstimer, slik at det å ansette personell med for eksempel barne- og ungdomsarbeidere ikke straffer seg i målt produksjon, alt annet likt. Vi mener ASSS-nettverkets operasjonalisering av utdanningsindikatoren er hensiktsmessig å videreføre i en ny produksjonsindeks.

Som nevnt i forrige delkapittel, ble det fremmet et forslag om de ansattes sykefravær kan vurderes som en kvalitetsindikator blant annet i barnehagesektoren. Et spørsmål da blir hvordan en slik kvalitetsindikator kan operasjonaliseres til å inngå i en produksjonsindeks. Det er opplagt at et lavt sykefravær er plausibelt å anta at kan samvarierte positivt med tjenestekvaliteten. En naturlig definisjon kan slik sett være en variabel som er definert som 100 fratrullet sykefraværspersent.

Vi anser det videre som at det kan være hensiktsmessig å inkludere en indikator som beskriver fysiske attributter ved barnehagen, slik som den allerede kjente indikatoren antall kvadratmeter leke- og oppholdsareal. Foreldreundersøkelsen gir derimot en annen mulighet her, ettersom det for en rekke kommuner er rapportert hvor fornøyd foreldrene er med barnehagenes inne- og utemiljø. Optimalt bør trolig en slik indikator erstatte dagens arealindikator, men dette vil igjen gå på bekostning av for hvor mange kommuner det kan beregnes en produksjonsindeks for.

Tabell 3.5. Korrelasjonsmatrise foreldreundersøkelsen og barnehagenes leke- og oppholdsareal

	Ute-arealer	Lokaler	Leker og utstyr	Hygiene	Mat-tilbudet	Sikkerhet	Samlet	Areal (m2)
Utearealer	1							
Lokaler	0,407*	1						
Leker og utstyr	0,677*	0,693*	1					
Hygiene	0,338*	0,424*	0,581*	1				
Mattilbudet	0,289*	0,334*	0,379*	0,325*	1			
Sikkerhet	0,534*	0,417*	0,595*	0,678*	0,397*	1		
Samlet	0,717*	0,748*	0,868*	0,687*	0,640*	0,729*	1	
Areal (m2)	-0,258*	-0,040	-0,173*	0,102	-0,048	0,018	-0,119	1

Sjerne angir at korrelasjonskoeffisienten er statistisk utsagnskraftig på 5 prosent nivå. Analysen inkluderer 200 kommuner etter at to kommuner med svært stort areal er utelatt fra analysene, uten at det påvirker hovedkonklusjonene. For øvrige kommuner er foreldreundersøkelsen enten ikke besvart eller anonymisert.

Vi har gjort undersøkelser av hvordan foreldrene svarte om barnehagenes ute- og innemiljø i foreldreundersøkelsen og oppgitte kvadratmeter leke- og oppholdsareal publisert i KOSTRA

for året 2018. Som vi kan se av tabell 3.5, er alle indikatorene i foreldreundersøkelsen som omhandler ute- og innemiljøet positivt korrelert. Sammenhengene er også statistisk signifikante. I den siste raden vises korrelasjonskoeffisientene mellom størrelsen på leke- og oppholdsarealet og de samme indikatorene fra foreldreundersøkelsen. Her ser vi at leke- og oppholdsarealet ikke er positivt korrelert med noen av de aktuelle indikatorene fra foreldreundersøkelsen. For opplevelsen av utearealet og leker og utstyr er til og med korrelasjonen negativ. Dette svekker argumentet for at en indikator som måler oppholdsarealet skal inkluderes som kvalitetsindikator ettersom dette ikke samvarierer med hva foreldrene oppfatter som god kvalitet med hensyn til ulike mål på både ute- og innemiljøet. Utfordringen med foreldreundersøkelsen er derimot at det mangler data for en rekke kommuner. 2018 er det første året data fra undersøkelsen er gjort tilgjengelig i Utdanningsdirektoratets database. For dette året finnes det kun tall for 202 kommuner.

Tabell 3.6 viser deskriptiv statistikk for foreldrenes oppfatning av barnehagenes fysiske attributter og rapportert areal, som vi undersøkte samvariasjonen for over. Målt areal har størst variasjon målt ved standardavviket. Dersom man utelater kommuner med mer enn 13 kvadratmeter per barn reduseres imidlertid standardavviket til 1,7, ettersom et fåtall kommuner skiller seg ut med veldig stort rapportert areal. Indikatorene i foreldreundersøkelsen er basert på en skala mellom 1 og 5, hvor vi her rapporterer snittet på kommunenivå. Variablene som måler foreldrenes tilfredshet har langt mindre variasjonen enn målt fysisk areal, hvor opplevelsen av utearealet, barnehagens lokaler og mattilbudet har størst variasjon. Indikatoren for mattilbudet indikerer også at det er dette foreldrene er minst fornøyde med, men forskjellene mellom de ulike indikatorene er relativt små.

Tabell 3.6. Deskriptiv statistikk for indikatorer om barnehagenes ute- og innemiljø fra foreldreundersøkelsen og areal

	Gjennomsnitt	Standardavvik	Minimum	Maximum
Fra KOSTRA-databasen:				
Areal (m2)	7,13	2,59	4,10	36,90
Fra foreldreundersøkelsen:				
Utearealer	4,10	0,26	3,00	4,60
Barnehagens lokaler	4,05	0,25	3,00	4,70
Leker og utstyr	4,14	0,20	3,10	4,60
Hygiene	4,15	0,17	3,50	4,80
Mattilbudet	4,00	0,30	2,30	4,60
Sikkerhet	4,38	0,16	3,70	4,80
Samlet	4,14	0,17	3,50	4,70

På samme vis som vi anser tilfredshetsindikatorer om barnehagenes ute- og innemiljø som hensiktsmessige å benytte i en produksjonsindeks, er det også en rekke andre indikatorer fra foreldreundersøkelsen som kan vurderes. En av indikatorene som potensielt kan si noe om det pedagogiske utbyttet av å være i barnehage, er foreldrenes oppfatning av barnets utvikling. Den siste variabelen vi anser som mest hensiktsmessig å inkludere er rapporteringen av generell tilfredshet, se tabell 3.4.

Det at barnehagenes areal enten ikke korrelerer eller er negativt korrelert med foreldrenes oppfatning av ute- og innemiljøet er bekymringsverdig med hensyn til denne indikatorens validitet i en produksjonsindeks. I tillegg er det et lite utvalg kommuner som skiller seg ut med meget stort areal per barn, noe som alene vil bidra til at de blir målt med klart høyest produksjon i en produksjonsindeks. *Samlet sett* er dermed vår anbefaling at produksjonsindeksen ikke bør inkludere en indikator for barnehagenes leke- og oppholdsareal.

I tråd med tilbakemeldinger fra caseundersøkelsene ville det vært ønskelig å inkludere indikatorer som baserer seg på brukerundersøkelser, slik som foreldreundersøkelsen. Ettersom det kun er rapportert tall for om lag halvparten av kommunene er dette også lite hensiktsmessig nå. Dersom det på sikt skulle bli rapportert data fra foreldreundersøkelsen for flere kommuner, er det vår oppfatning at slike indikatorer bør inkluderes i en produksjonsindeks.

Forslått delindeks for barnehage med tilhørende vektorer er gjengitt i tabell 3.7. Vårt forslag til produksjonsindeks for barnehagesektoren følger ASSS-indeksen, med den forskjell at vi, som argumentert over, foreslår å fjerne leke og oppholdsareal fra indeksen. Dette innebærer at andel ansatte med førskolelærerutdanning vektet 20 prosent. Barnehagesektorens vekt i samlet produksjonsindeks fremgår av første rad. Denne representerer barnehagesektorens budsjettandel.

Tabell 3.7. Oversikt over produksjonsindeksen for barnehage

Sektor / Indikator	Vekt 2017	Vekt 2018	Vekt 2019
Barnehage (BH)	0,1728	0,1710	0,1699
Korrigerte oppholdstimer i kom. og priv. bhg i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,800	0,800	0,800
Ansatte med førskolelærerutdanning i forhold til korrigerte oppholdstimer	0,200	0,200	0,200

4. Produksjon i skole

Elevens læringsutbytte, målt ved karakterer på eksamener og nasjonale prøver, anses å være det viktigste produksjonsmålet innen grunnskolesektoren. Skolebidragsindikatorer for grunnskolen tar i tillegg høyde for at elevenes utgangspunkt er ulikt, og beregner et mål på skolens bidrag til elevenes læringsutbytte ved å korrigere læringsutbytte for kjennetegn ved befolkningen som bidrar til å forklare deler av variasjonen i læringsutbyttet.

4.1. Indikatorer i eksisterende produksjonsindekser

ASSS har allerede en etablert produksjonsindeks for storbykommunene i ASSS-nettverket. I indeksen inngår det totalt seks indikatorer, hvor fire indikatorer måler læringsresultater i grunnskolen, en supplerende indikator som måler læringsmiljø og en indikator for SFO. Fra om med 2019 har imidlertid ASSS-kommunene erstattet de fire læringsresultatindikatorerne med beregnede skolebidragsindikatorer. Enkeltkriteriene vektes sammen til en samlet produksjonsindikator for grunnskole. Tabellen under viser indikatorerne med tilhørende vektorer for produksjonsindeksen innen grunnskole for ASSS-kommunene.

Tabell 4.1. Indikatorer som inngår i delindeksen for grunnskole - ASSS

Indikatorer	Vekt 2017
Korrigert andel mestringsnivå 2-3 nasjonale prøver, 5. trinn	0,2192
Korrigert andel mestringsnivå 3-5 nasjonale prøver, 8. trinn	0,2192
Korrigert eksamensresultat	0,2192
Korrigert grunnskolepoeng	0,0731
Læringsmiljø	0,1827
Andel av innbyggerne i alderen 6-9 år med plass i SFO	0,0867

TBU publiserer årlig en samlet produksjonsindeks for kommunal tjenesteproduksjon, hvor grunnskolesektoren fra og med året 2018 inngår med seks indikatorer. Indikatorerne som benyttes av ASSS og TBU har noen forskjeller i valg av indikatorer og vekting, men måler i stor grad det samme.

Tabell 4.2. Indikatorer som inngår i delindeksen for grunnskole - TBU

Indikatorer	Vekt 2018
Skolebidrag småbarntrinnet	0,250
Skolebidrag mellomtrinnet	0,251
Skolebidrag ungdomstrinnet	0,251
Læringsmiljø	0,188
Andel innbyggere i alderen 6-9 år med kommunal plass i SFO	0,030
Andel av brukerne av kommunale SFO med fulltidsplass	0,030

4.2. Gjennomgang av mulige datakilder og variabler

KOSTRA-databasen definerer et sett med kvalitetsindikatorer for grunnskole. Indikatorene er rapportert i tabell 4.3. Disse kvalitetsindikatorene fanger hovedsakelig opp læringsutbytte i tillegg til et mål på gruppestørrelse og gjennomstrømming målt ved overgang til videregående opplæring. Indikatorene overlapper til en viss grad indikatorene som inngår i dagens produksjonsindeks.

Tabell 4.3. Kvalitetsindikatorer for grunnskole definert i KOSTRA-databasen

Andel elever på mestringsnivå 3-5, nasjonale prøver regning 8. trinn
Andel elever på mestringsnivå 3-5, nasjonale prøver lesing 8. trinn
Gjennomsnittlige grunnskolepoeng
Andel elever med direkte overgang fra grunnskole til videregående opplæring
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.-10.årstrinn

TBU har fra høsten 2018 tatt inn såkalte skolebidragsindikatorer i indeksen for grunnskole. Disse indikatorene ble for første gang publisert av Utdanningsdirektoratet nokså nylig, men da for de siste fire årene. De utarbeidede skolebidragsindikatorene har den fordel at de korrigerer for elevens bakgrunn og dermed skiller ut den delen av læringsresultatet som kan tilskrives forutsetninger som eleven har med seg inn i skolen. I dagens indikator både for ASSS og TBU korrigeres også læringsresultatene. Dersom skolebidragsindikatorene fra Utdanningsdirektoratet oppdateres årlig kan dette være en mulig datakilde som gir korrigerte læringsresultater direkte, hvor både ASSS og TBU tidligere har foretatt en korreksjon av læringsutbytte på kommunenivå. Individberegningen av skolenes og kommunenes bidrag til læringsutbyttet er i utgangspunktet en mer ønskelig metode å benytte enn det som er gjort med grunnskolepoeng, nasjonale prøver og eksamen tidligere i for eksempel ASSS-indeksen. I tillegg vil det også gi mindre arbeid med å bearbeide data ettersom de nye skolebidragsindikatorene kan hentes rett ut fra en database som Utdanningsdirektoratet har gjort tilgjengelig.

Sykefravær ble også for grunnskole nevnt som en mulig kvalitetsindikator i forbindelse med caseundersøkelsen. KS rapporterer sykefravær også for undervisningspersonell. Evaluert for siste rapportering finner vi at 409 av 423 kommuner (drøyt 96 prosent) har rapportert inn tall på sykefravær for undervisning.

Et siste element i indeksen for skole er hvorvidt andre pedagogiske tjenester rettet mot barn og ungdom kunne ha vært vurdert å inkludere i en produksjonsindeks. Det mest fremtredende

alternativet er aktiviteten innen kulturskole ettersom tjenesten er en pedagogisk virksomhet og ofte fysisk tar utgangspunkt i skolelokalene etter ordinær skoletid. På kommunalt nivå finnes det i dag statistikk blant annet over omfanget av elever.

4.3. Evaluering av indikatorer og forslag til produksjonsindeks

I første omgang mener vi at læringsutbytte bør måles ved hjelp av de nye skolebidragsindikatorne. Teknisk foreslår vi at dette kan gjøres ved å addere det beregnede skolebidraget for hvert hovedtrinn med gjennomsnittlig (nasjonal) poengsum for forventede skalapoeng.⁶ Forventede skalapoeng er om lag 50 for trinnene på småbarn- og mellomtrinnet, og om lag 35 for ungdomstrinnet. Skolebidrag blir da ofte +/- 2 poeng rundt disse gjennomsnittene.

I tillegg vil vi påpeke et siste forhold omkring skolebidragsindikatorer. Skolebidraget for mellomtrinnet og ungdomstrinnet er betinget på tidligere utfall. Tidligere utfall er målt ved elevenes utfall på nasjonale prøver 5. og 8. trinn for henholdsvis mellomtrinnet og ungdomstrinnet. Enkelte har derfor fremsatt kritikk av skolebidragsindikatoren for småbarnstrinnet, ettersom en betydelig del av variasjonen i elevutfallet er uforklart av modellen. Dette skyldes naturlig nok at skolebidraget for småbarnstrinnet kun er betinget på foreldrebakgrunn og lignende indikatorer, ikke tidligere prestasjoner. Slik sett måler indikatorene for de to øverste trinnene kun læringsutbyttet disse årene, det vil si utbytte på henholdsvis trinnene 5-7 og 8-10. Satt litt på spissen kan man slik sett trolig spekulere i at den enkleste måten for en skole eller en kommune å få et høyt målt skolebidrag på mellomtrinnet, går gjennom at elevene har gjort det svakt på nasjonale prøver i 5. trinn, som er det utfallet som danner grunnlaget for beregnede skolebidrag på småbarnstrinnet. Derfor mener vi at det kan være misvisende med hensyn til å si noe om den totale produksjonen (læringsutbytte) ved å eventuelt utelate indikatoren for småbarnstrinnet i en produksjonsindeks.

For øvrig mener vi at øvrige indikatorer i delindeksen for grunnskole kan være identisk med ASSS-indeksen. Det vil si at den i tillegg til de tre indikatorene for læringsutbytte også inkluderer ASSS-definisjonen av læringsmiljø, samt at antall elever i SFO vektes inn med SFOs budsjettandel.⁷ Læringsmiljø kan vurderes som en supplerende indikator for grunnskolen, og

⁶ Se <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/skolebidragsindikatorer-for-grunnskoler/hva-er-skolebidragsindikatorer-for-grunnskolen/> for mer informasjon om skolebidragsindikatorne.

⁷ Læringsmiljø er i ASSS-indeksen definert som gjennomsnittet av vurdering for læring og motivasjon på 7. og 10. trinn, der vurdering for læring teller 60 prosent og motivasjon 40 prosent. TBU inkluderer også indikatorer for medvirkning og mobbing.

slik sett vektes med 20 prosent av sektorens budsjettandel. Det at vi har produksjonsindikatorer på elevenes læringsutbytte innebærer at en indikator for sykemeldinger er mindre aktuell her sammenlignet med andre sektorer, hvor det som oftest mangler gode produksjonsindikatorer på oppnådd resultat-kvalitet. I tillegg mener vi det kan være hensiktsmessig å inkludere barn i kulturskole. På grunn av at man mangler informasjon om mye av aktiviteten i kultursektoren er det i denne rapporten ikke skissert at kultur får utarbeidet en egen produksjonsindeks. Samtidig er dette en kommunal tjeneste rettet mot barn og ungdom, som vi i stor grad har informasjon om omfanget av, og det er slik sett naturlig å inkludere indikatoren i en produksjonsindeks for skole. Vekten til en slik indikator tar utgangspunkt i kulturskolens budsjettandel, noe som i praksis gjør at aktiviteten i kulturskole vektes inn med om lag 2,5 prosent i samlet sektorverdi.

Tabell 4.4. Oversikt over produksjonsindeksen for grunnskole

Sektor / Indikator	Vekt 2017	Vekt 2018	Vekt 2019
Grunnskole (GS)	0,2773	0,2743	0,2730
Skolebidrag småbarntrinnet	0,2444	0,2444	0,2444
Skolebidrag mellomtrinnet	0,2444	0,2444	0,2444
Skolebidrag ungdomstrinnet	0,2444	0,2444	0,2444
Læringsmiljø	0,1833	0,1833	0,1836
Andel innbyggere i alderen 6-9 år med plass i kommunal SFO	0,0588	0,0586	0,0572
Barn 6-15 år i kommunens kulturskole	0,0247	0,0249	0,0248

Vårt forslag til ny delindeks med tilhørende vektorer for grunnskole for årene 2017-2019 er oppsummert i tabell 4.4. Oppsummert må man si at grunnskolesektoren er den sektoren som i størst grad fanger opp ønsket produksjon ettersom produksjonsindikatorerne i hovedsak beskriver tjenestemottakernes resultat av tjenesten, nemlig læringsutbytte. Hovedproblemet med den foreslåtte indeksen er derimot at det ikke publiseres verken skolebidragsindikatorer eller kanskje særlig indikatorer for læringsmiljøet for enkelte trinn i en del kommuner. Vi vil likevel anbefale å inkludere slike indikatorer i en produksjonsindeks ettersom de representerer de fremste kvalitetsmålene på kommunal tjenesteproduksjon som finnes i dag.

5. Produksjon av pleie og omsorgstjenester

Dette kapittelet dokumenterer først eksisterende produksjonsindikatorer for pleie og omsorgssektoren. I tillegg foretas det en gjennomgang av mulige nye produksjons- og kvalitetsindikatorer, samt en avsluttende anbefaling til en ny og forbedret produksjonsindeks for kommunene.

5.1. Indikatorer i eksisterende produksjonsindekser

Også for pleie og omsorgstjenester har storbykommunene i ASSS-nettverket etablert en egen produksjonsindeks som er noe forskjellig fra indeksen som publiseres årlig av TBU for samtlige kommuner. I de to tabellene under presenteres begge indeksene med tilhørende vekter for de enkelte indikatorene. Forskjellen mellom de to indeksene er i hovedsak at ASSS-indeksen har en mer finelt inndeling av tjenestene, i tillegg til at de har kategorisert legetimer og fysioterapeuttimer i institusjon som kvalitetsindikatorer i pleie og omsorg, mens TBU har inkludert denne aktiviteten i produksjonsindeksen for helsesektoren.

Tabell 5.1. Indikatorer som inngår i delindeksen for pleie og omsorg - ASSS

Indikatorer	Vekt 2017
Oppholdsdøgn tidsbegrenset opphold i institusjon i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,0612
Oppholdsdøgn langtidsopphold i institusjon i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,3008
Legetimer per uke F253 i forhold til antall sykehjemsbeboere	0,0226
Fysioterapeuttimer per uke F253 i forhold til antall sykehjemsbeboere	0,0226
Andel enerom i institusjon	0,0453
Timer praktisk bistand i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,2842
Timer helsetjenester i hjemmet i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,1654
Timer omsorgslønn i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,0333
Timer dagsenter F234 i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,0501
Timer støttekontakt F234 i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,0145

Tabell 5.2. Indikatorer som inngår i delindeksen for pleie og omsorg - TBU

Indikator	Vekt 2018
Timer til hjemmesykepleie og praktisk bistand i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,456
Timer til annet enn hjemmesykepleie og praktisk bistand i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,114
Oppholdsdøgn i institusjon i alt i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,344
Andelen av institusjonsplasser som er i enerom	0,086

5.2. Gjennomgang av mulige datakilder og variabler

Anthun mfl. (2019) gjennomførte en utredning av mulige kvalitetsindikatorer i helse- og omsorgstjenesten med utgangspunkt i Malvik kommune. Hovedfunnet fra studien var en liste på 11 faktorer som kunne danne grunnlag for indikatorer på kvalitet. Disse besto av følgende (se Anthun mfl. (2019) side 60-64):

- Tilgjengelig personal/tjenester
- Brukermedvirkning
- Omsorg
- Forståelig kommunikasjon
- Ernæringsoppfølging
- Kompetanse hos personalet
- Arbeidsmiljø
- Kontinuitet i personalet (kontinuitet for bruker)
- Geografisk inndeling og demografi
- Bistandsbehov
- Antall og varighet på tjenester

Fra bruker- eller pårørendeundersøkelser fantes det i Malvik informasjon om tilfredsheten både med hensyn til forståelig informasjon, omsorg, tilgjengelig personal og omsorg. Slike indikatorer er imidlertid ikke tilgjengelig i offentlig statistikk, og Anthun mfl. (2019) påpeker videre at slike indikatorer heller ikke er operasjonalisert lokalt med tanke på hva som er god, akseptabel eller dårlig kvalitet.

Siden IPLOS-data nå publiseres i KOSTRA har vi ikke funnet andre mulige datakilder og vurderingene av mulige indikatorer er dermed kun basert på data i KOSTRA. Vi har derfor tatt utgangspunkt i variablene som allerede brukes i TBU- og ASSS-indeksene for pleie og omsorg.

I KOSTRA-databasen ble det tidligere definert en egen tabell med mulige kvalitetsindikatorer. Disse er gjengitt i tabell 5.3. Flere av disse er kjent fra produksjonsindeksene fra TBU og ASSS. Både legetimer og fysioterapitimer finnes i ASSS-indeksen. Plasser i enerom eksisterer i begge produksjonsindeksene. Alle disse kan kategoriseres som produkt eller resultatindikatorer. Av andre slike indikatorer som ikke er inkludert i dagens produksjonsindekser finner vi langtidsbeboere 31.12. vurdert av lege siste år og langtidsbeboere 31.12. vurdert av tannhelsepersonell siste år.

Tabell 5.3 inneholder i tillegg en del strukturindikatorer, slik som årsverk med ulik kompetanse. Prosessindikatorer som sykefravær og system for brukerundersøkelser i henholdsvis institusjon eller hjemmetjeneste er også mulige indikatorer i ny produksjonsindeks.

Tabell 5.3 Kvalitetsindikatorer i KOSTRA-databasen

Legetimer pr. uke i sykehjem
Fysioterapitimer pr. uke i sykehjem
Plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner
Plasser i brukertilpasset enerom m/ eget bad/wc
System for brukerundersøkelser i institusjon
System for brukerundersøkelser i hjemmetjenesten
Årsverk i brukerrettede tjenester m/fagutdanning
Årsverk i brukerrettede tjenester m/fagutdanning fra videregående skole
Årsverk i brukerrettede tjenester m/fagutdanning fra høyskole/universitet
Legemeldt sykefravær av totalt antall kommunale årsverk i brukerrettet tjenester
Langtidsbeboere 31.12 vurdert av lege siste år
Langtidsbeboere 31.12 vurdert av tannhelsepersonell siste år

I en gjennomgang av ASSS-nettverkets ulike nøkkeltall og tjenesteprofil, som sier noe om hvilke indikatorer som benyttes i storbykommunene i dag, finner vi ikke mye som ikke er dekket opp av de eksisterende produksjonsindeksene eller nevnt i tabell 5.3. Indeksene inkluderer mål på vedtatte timer tjeneste per innbygger, mens i sammenligningene mellom kommuner i ASSS benyttes andel innbyggere med tjenester. Disse vil måler mye av det samme, men de indikatorene som allerede er inkludert i produksjonsindeksene gir mer informasjon om tjenesteomfanget. I tillegg til dette er det noen kvalitetsindikatorer som benyttes i ASSS, som ikke inngår i produksjonsindeksene, men som er nevnt i tabell 5.3. Dette gjelder for eksempel sykefravær og kompetanse i tjenesten.

5.3. Evaluering av indikatorer og forslag til produksjonsindeks

En foreslått indeks med tilhørende vektor presenteres i tabell 5.5. Den første og høyest vektete indikatoren er timer til hjemmebasert pleie og omsorg. Dette inkluderer en telling av alle timevedtak som skal være utført i løpet av året rettet mot hjemmeboende og aktivisering, og ses i forhold til et behovskorrigert innbyggertall (målgruppe). Indikatorens vekt er gitt av budsjettandelen til KOSTRA-funksjonene 234 (aktivisering) og 254 (tjenester til hjemmeboende). Både ASSS-nettverket og TBU har valgt å inkludere et sett med indikatorer for disse tjenestene med egne beregnede eller skjønnsmessige vektorer. Argumentet mot å separere mellom ulike tjenester slik det gjøres eksempelvis i ASSS-indeksen er at det har vist seg vanskelig å lage rimelige vektorer mellom de ulike indikatorene.

Vi har blant annet gjennomført regresjonsanalyser som forsøker å estimere separate enhetskostnader ved de ulike omsorgstjenestene. I tabell 5.4 følger vi beskrivelsen i kapittel 2.3 ved å estimere en sammenheng mellom kommunenes totalt utgifter til hjemmebasert pleie og aktivisering (KOSTRA-funksjonene 234 og 254).

Tabell 5.4. Regresjonsanalyse med utgifter til hjemmebasert omsorg og aktivisering som avhengig variabel, årene 2015-2018

	(1)
Praktisk hjelp: Daglige gjøremål	0.142** (0.066)
Praktisk hjelp: Opplæring – daglige gjøremål	0.182*** (0.058)
Praktisk hjelp: Brukerstyrt personlig assistent	0.418* (0.215)
Helsetjenester i hjemmet	0.271*** (0.055)
Dagaktivitetstilbud	0.208*** (0.080)
Støttekontakt	0.563* (0.295)
Omsorgsstønad	0.371*** (0.133)
Sone (reiseavstand)	0.157 (0.096)
Kommunens frie inntekter	0.096*** (0.009)
Psykisk utviklingshemmede over 16 år	376.502* (198.166)
Observasjoner	1,687

Note: Modellen inkluderer også konstantledd og faste årseffekter. Robuste standardfeil er klustret på kommunenivå. ***, ** og * angir signifikant effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

Utgiftene er definert i 1000 kroner. Her estimeres det dermed at en time med praktisk hjelp til daglige gjøremål koster 142 kroner i 2015-kroner. Dette er langt lavere enn estimert timekostnad for brukerstyrt personlig assistent (418 kr), som er en av de to andre tjenestene som defineres som praktisk bistand. En formell statistisk test på om det er en gyldig forenkling å si at disse tre tjenestene har samme enhetskostnad avvises ikke (p-verdi lik 0,255). Det samme resultatet får vi også dersom vi foretar en statistisk test på om vi kan si at samtlige av de sju ulike tjenestene vi har inkludert i modellen har samme enhetskostnad (p-verdi lik 0,225). Ved en slik forenklet modell estimeres gjennomsnittlig timekostnad å være 247 kr i 2015-priser. Vi har heller ikke lyktes med å finne andre kilder som dokumenterer enhetskostnader for ulike

pleie- og omsorgstjenester. Da vurderer vi det som mest trygt å si at disse ulike tjenesteinnsatsene bør vektes likt inn i en produksjonsindeks som en samleindikator som vektes inn med budsjettandelen til KOSTRA-funksjonene 234 og 254.

Som viktigste indikator for aktiviteten i institusjonssektoren har vi inkludert et mål på antall oppholdsdøgn i institusjon gjennom året, både langtid, korttid og avlastning. Som for hjemmetjenestene, relateres dette til en kommunevis sammenlignbar målgruppe for pleie og omsorgstjenester. Denne indikatoren er vektet inn med 80 prosent av budsjettandelen til institusjon, henholdsvis funksjonene 253 og 261.

I tillegg er tre supplerende indikatorer knyttet til institusjon inkludert. Disse er tenkt å fange opp kvalitative aspekt og består av årsverk leger og fysioterapeuter i institusjon, samt andelen enerom. Andelen av institusjonsplasser som er i enerom brukes av både ASSS-indeksen og TBU-indeksen. En ulempe med denne indikatoren er imidlertid lite variasjon mellom kommuner siden mange har en andel på 1. På sikt, og spesielt hvis variasjonen reduseres enda mer, bør det vurderes om det er hensiktsmessig å inkludere indikatoren siden det innebærer at andre indikatorer automatisk får mindre vekt i indeksen. Vi har valgt å vekte de tre supplerende indikatorene likt inn i sektorindeksen, hvor summen av vektene utgjør 20 prosent av budsjettandelen til institusjon.

Tabell 5.5. Oversikt over produksjonsindeksen for pleie og omsorg

Sektor / Indikator	Vekt 2017	Vekt 2018	Vekt 2019
Pleie og omsorg (PLO)	0,3905	0,3958	0,3995
Timer til hjemmebasert pleie og omsorg i forhold til behovskorrigert innb.	0,5633	0,5700	0,5746
Oppholdsdøgn i institusjon (langtd, korttid og avlastning) i forhold til behovskorrigert innb.	0,3494	0,3440	0,3403
Legetimer per uke F253 i forhold til antall sykehjemsbeboere	0,0291	0,0287	0,0284
Fysioterapitimer per uke F253 i forhold til antall sykehjemsbeboere	0,0291	0,0287	0,0284
Andel av institusjonsplasser som er i enerom	0,0291	0,0287	0,0284

Av mulige indikatorer som hittil ikke har vært benyttet i noen av produksjonsindeksene, er andelen av institusjonsbeboere som er vurdert av lege eller tannhelsepersonell det siste året potensielle indikatorer. Det kan argumenteres at det er en sammenheng mellom tjenestens kvalitet og disse indikatorene. Imidlertid mangler data for så mange kommuner at det foreløpig er uaktuelt å bruke de i en produksjonsindeks. De siste variablene vi har vurdert er om kommunene har et system for brukerundersøkelser i hjemme- og/eller institusjonsbasert omsorg. Det må sies å være positivt med slike systemer, men det er likevel uklart hvordan det påvirker resultat eller produktkvalitet som er det vi ønsker å måle. Indikatorene må forstås som

mål på struktur eller prosesskvalitet slik at å inkludere de er ikke i tråd med prinsippene diskutert i kapittel 2.1.

6. Produksjon av helsetjenester

Denne delen av rapporten omhandler produksjon av helsetjenester. For denne sektoren vil det være en blanding av ressursindikatorer og produksjonsindikatorer. Det er ikke mulig å måle resultater på samme måte som for grunnskole. Antall helseundersøkelser er imidlertid et mål på produksjonen heller enn ressursinnsatsen. Likevel kan det være problematisk at undersøkelser ikke er sammenlignbare mellom kommuner.

6.1. Indikatorer i eksisterende produksjonsindekser

Tabell 6.1. Indikatorer som inngår i delindeksen for helsetjenester - TBU

Indikatorer	Vekt 2018
Antall fastlegekonsultasjoner (legens praksiskommune) i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,420
Fysioterapiårverk (F233,241 og 253) i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,359
Antall helseundersøkelser barn og svangerskapskontroller i forhold til behovskorrigert innbyggertall.	0,221

Tabell 6.2. Indikatorer som inngår i delindeksen for helsetjenester - ASSS

Indikatorer som inngår i delindeksen for helsetjenester – ASSS	Vekt 2017
Timer per uke av leger (F233+241) i fht innbyggertall	0,2802
Reservekapasitet fastlege	0,0700
Timer per uke av fysioterapeuter (F233+241) i fht innbyggertall	0,3013
Årsverk ergoterapeuter (F233+241) i fht innbyggertall	0,1030
Antall gravide som har møtt til svangerskapskontroll i fht fødte barn i året	0,0450
Andel nyfødte med hjemmebesøk innen to uker etter hjemkomst	0,0665
Andel barn som har fullført helseundersøkelse opptil 4 års alder	0,1030
Andel barn som har fullført helseundersøkelse innen utg. av 1.skoletrinn	0,0310

Vektingen av de ulike indikatorene for ASSS-nettverket skjer hovedsakelig ut fra fordelingen av brutto driftsutgifter på de ulike funksjonene innenfor helsetjenester. Kriteriene for leger, fysioterapeuter og ergoterapeuter vektes lik det andelen brutto driftsutgifter på funksjon 233 og funksjon 241 utgjør av ASSS-kommunenenes samlede brutto driftsutgifter innenfor helsetjenester. Innenfor funksjonene 233 og 241 fordeles kriteriene etter timeverk. For legetjenesten ser vi to kriterier. Timeverk regnes som hovedindikator og settes lik 80 prosent, mens reservekapasitet regnes som supplerende kvalitetsindikator og settes lik 20 prosent.⁸ I

⁸ Reservekapasitet fastlege er definert som "Kapasitet hos fastlegene (iht. liste)" / ("Antall pasienter på fastlegeliste")) * 100 og angir dermed kapasiteten (listetaket) i forhold til antall pasienter på listene i prosent. Verdi større enn 100 betyr at det er ledig plass. Kilde: ssb.no

TBU-indeksen er derimot legers time- eller årsverk erstattet med en indikator som måler omfanget av fastlegekonsultasjoner.

Fordelingen mellom svangerskapskontroll, hjemmebesøk og helseundersøkelser er basert på en analyse gjort av tjenestenettverket. Barn som har fullført helseundersøkelse opptil 4 års alder er lik summen av helseundersøkelser innen utgangen av 8. leveuke, ved 2-3 års alder og ved 4 års alder. Disse vektes mot helseundersøkelser innen utgangen av 1. skoletrinn, basert på fordelingen av antall undersøkelser. Innbyggertall behovskorrigeres gjennom vekting av aldersgruppene 0-22 år, 23-66 år og 67 år og oppover.

6.2. Gjennomgang av mulige datakilder og variabler

I KOSTRA-databasen ble det tidligere definert en egen tabell med mulige kvalitetsindikatorer. Disse er gjengitt i tabell 6.3. De innbefatter indikatorer som beskriver omfanget av hjemmebesøk etter fødsel og innsatsen av leger og fysioterapeuter i institusjonssektoren. Som diskutert i forrige delkapittel er allerede hjemmebesøk inkludert i indeksen for kommunehelse, mens indikatorene for lege og fysioterapi allerede er skissert at skal inkluderes i indeksen for pleie og omsorg, som kvalitetsaspekter ved institusjonsbasert pleie.

Tabell 6.3. Kvalitetsindikatorer for helsetjenester definert i KOSTRA-databasen

Andel nyfødte med hjemmebesøk innen to uker etter hjemkomst
Legetimer per uke per beboer i sykehjem
Fysioterapitimer per uke per beboer i sykehjem

ASSS-nettverket har også for helse definert et sett av kvalitetsindikatorer de rapporterer og omtaler i beskrivelsen av egen sektorproduksjon. Disse er gjengitt i tabell 6.4. I hovedsak angir disse ressursinnsats målt ved årsverk ved helsestasjoner eller fysioterapeuter, samt at de rapporterer en egen indikator på sykefraværet knyttet til ansatte i kommunehelsetjenesten. Dersom årsverksinnsatsen ved helsestasjoner eventuelt skulle vært inkludert i en produksjonsindeks ville dette ev. medført en dobbelttelling av aktiviteten dersom også indikatorer for de ulike helseundersøkelsene mm. som allerede er inkludert i indeksen utarbeidet av ASSS og TBU.

Tabell 6.4. Kvalitetsindikatorer for helsetjenester definert av ASSS-nettverket

Årsverk helsestasjon totalt per 10 000 innbyggere 0-20 år
Årsverk helsesøstre per 10 000 innbyggere 0-20 år
Årsverk kommunale fysioterapeuter per 10 000 innbyggere
Årsverk private fysioterapeuter per 10 000 innbyggere
Sykefravær kommunehelse i prosent

Indikatorene som sier noe om omfanget av fysioterapeuter i henholdsvis kommunal og privat sektor er eventuelt fanget opp i de tidligere utviklede indeksene, mens undersøkelser vi har gjort viser at det ikke finnes en tilstrekkelig datakilde på sykefravær, som kanskje kunne sagt noe om kvalitetsaspekter i tjenesten.

6.3. Evaluering av indikatorer og forslag til produksjonsindeks

Produksjonsmål innen også helse er svært utfordrende å måle på en god måte ettersom alle kjente indikatorer i hovedsak måler en form for ressursinnsats, ikke nødvendigvis kommunens bidrag til god helse og forlenget levealder. For helsesektoren har det etter hvert blitt publisert statistikk som i større grad enn tidligere sier noe om omfanget av konsultasjoner og undersøkelser, mot tidligere da dette ofte ble målt med ressursinnsatsen til leger, fysioterapeuter og helsesøstre mm. Forslag til ny delindeks for helsetjenester er gjengitt i tabell 6.5.

Som tidligere nevnt mener vi at nylig tilgjengeliggjort statistikk som måler antall fastlegekonsultasjoner bør inkluderes som en av de viktigste indikatorene i sektorindeksen. Som en supplerende indikator til legekonsultasjoner, følger vi vurderingene gjort av ASSS-nettverket og inkluderer en indikator som måler reservekapasiteten hos fastlegene.

Videre foreslår vi at det inkluderes to indikatorer som måler ressursinnsatsen målt i årsverk av henholdsvis av fysio- og ergoterapeuter. For ergoterapeuter inkluderer imidlertid tilgjengelig statistikk også aktivitet knyttet til institusjonssektoren innen pleie og omsorg. ASSS-nettverket får en egen rapportering fra de ti aktuelle kommunene på årsverk av ergoterapeuter utenom pleie og omsorg. En slik egenrapportering er imidlertid ikke hensiktsmessig å gjennomføre for alle landets kommuner. Vi har tidligere argumentert mot slike kriterier ettersom man ved en eventuell effektivitetsmåling både produksjonen og ressursinnsatsen vil være målt nesten identisk (henholdsvis årsverk og korrigerte utgifter). I mangel på mulige alternativer er likevel ressursinnsats målt ved årsverk ønskelig å inkludere som egne indikatorer.

Tabell 6.5. Oversikt over produksjonsindeksen for helsetjenester

Sektor / Indikator	Vekt 2017	Vekt 2018	Vekt 2019
Kommunehelsetjeneste (KH)	0,0618	0,0635	0,0652
Antall fastlegekonsultasjoner (legens praksiskommune) i forhold til behovskorrigert innb.	0,2691	0,2668	0,2668
Reservekapasitet fastlege	0,0673	0,0667	0,0667
Årsverk fysioterapeuter (F233+241) i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,2917	0,2870	0,2829
Årsverk ergoterapeuter (helse og institusjon) i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,1555	0,1588	0,1614
Antall helseundersøkelser barn og svangerskapskontroller i forhold til behovskorr. innb.	0,2164	0,2207	0,2222

Det er ikke opplagt hvordan disse fire indikatorene skal vektas inn i en produksjonsindeks for kommunehelse. Det første prinsippet om å benytte budsjettandelen til KOSTRA-funksjonene 233 (forebyggende helsearbeid) og 241 (diagnose/behandling) er nokså udiskutabel, noe som danner grunnlag for samlet vekt av de fire indikatorene. Ettersom vi ikke har noen god informasjon om enhetskostnader e.l. for de ulike tjenestene, har vi valgt å følge både ASSS-nettverket og TBU ved å la fordelingen av årsverk bestemme relativ vekting. Reservekapasitet hos fastleger vektas inn med 20 prosent av årsverksandelen til leger.

Aktiviteten ved helsestasjoner og i skolehelsetjenesten foreslås målt som antallet somatiske undersøkelser av barn (alle aldre), hjemmebesøk nyfødte og deltakere ved fødselsforberedende kurs. Vektingen av disse tar utgangspunkt i budsjettandelen til KOSTRA-funksjon 232 (helsestasjon og skolehelsetjeneste).

7. Produksjon i barnevern

Tjenestene for barnevern er fordelt mellom funksjon 244, barneverntjeneste og funksjonene 251 og 252, barnevernstiltak. Både for TBUs produksjonsindeks og indeksen for ASSS-nettverket, er indeksene som inngår en blanding av omfanget av undersøkelser i barnevernet og barn med tiltak i barnevernet.

7.1. Indikatorer i eksisterende produksjonsindekser

Storbykommunene i ASSS-nettverket har etablert en egen produksjonsindeks for barnevern som er noe forskjellig fra indeksen som publiseres årlig av TBU for samtlige kommuner. I de to tabellene under presenteres begge indeksene med tilhørende vektorer for de enkelte indikatorene. ASSS-indeksen skiller seg ut med å inkludere flere indikatorer sammenlignet med TBU-indeksen.

Tabell 7.1. Indikatorer som inngår i delindeksen for barnevern – TBU

Indikator	Vekt 2018
Barn omfattet av barnevernsundersøkelse i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,456
Barn 0-17 år omfattet av tiltak i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,114
Andel ansatte med fagutdanning	0,200

Tabell 7.2. Indikatorer som inngår i delindeksen for barnevern – ASSS

Indikator	Vekt 2018
Barn omfattet av barnevernsundersøkelse i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,2642
Andel undersøkelser med behandlingstid på under tre måneder	0,0768
Barn med tiltak som ikke er plassert av barnevernet ift. behovskorrigert innbyggertall	0,0660
Barn med tiltak som er plassert av barnevernet ift. behovskorrigert innbyggertall	0,4591
Andel barn med tiltak som har fått utarbeidet tiltaksplan	0,1340

Vi ser at begge indekser har hovedfokus på antall barn med undersøkelser og antall barn med tiltak, selv om indikatorene har noen ulikheter. ASSS-indeksen inkluderer to indikatorer som fanger opp barn med tiltak; barn med tiltak som er plassert av barnevernet og barn med tiltak som ikke er plassert av barnevernet. Til sammenligning benytter TBU-indeksen en indikator for barn som er omfattet av tiltak uten å skille mellom plassert og ikke plassert av barnevernet. Kompetansen til de ansatte er fanget opp i TBU-indeksen gjennom en indikator for andel ansatte med fagutdanning. Dette er ikke med i ASSS-indeksen, men til gjengjeld er det inkludert

indikatorer som fanger opp hvor stor andel undersøkelser som har behandlingstid under tre måneder, samt andel barn med tiltaksplan.

Første trinn i vektingen for ASSS-indeksen er bestemt ut fra fordelingen av brutto driftsutgifter på de ulike funksjoner innenfor barnevern. Innenfor hver av funksjonene er henholdsvis barn omfattet av barnevernsundersøkelse, barn med tiltak i opprinnelig familie og barn med tiltak utenfor opprinnelig familie definert som hovedindikatorer og utgjør 80 prosent av vekten. Andel undersøkelser med behandlingstid på under 3 måneder og barn med tiltak som har fått utarbeidet tiltaksplan er supplerende indikatorer.

7.2. Gjennomgang av mulige datakilder og variabler

I KOSTRA-databasen ble det tidligere definert en egen tabell med mulige kvalitetsindikatorer for barnevern. Disse er gjengitt i tabell 7.3. Bortsett fra indikatoren andel undersøkelser med behandlingstid innen 3 måneder, er ikke disse indikatorene dekket av produksjonsindeksen fra verken TBU eller ASSS. De andre indikatorene regnes imidlertid som prosess eller strukturindikatorer. De tre øverste indikatorene beskriver organiseringen av arbeidet og hvilke rutiner man organisatorisk har (prosesskvalitet). Dette vil sannsynligvis påvirke tjenestene i sektoren positivt, men vanskelig å knytte direkte opp mot produktet eller resultatet for tjenesten og derfor ikke like egnet i en produksjonsindeks.

Tabell 7.3. Kvalitetsindikatorer for barnevern definert i KOSTRA-databasen

System for brukerundersøkelser i barnevernstjenesten
Benyttet brukerundersøkelse siste år
Innført internkontroll i barnevernstjenesten
Andel undersøkelser med behandlingstid innen 3 måneder
Stillinger med fagutdanning per 1000 barn 0-17
Stillinger med fagutdanning av alle fag- og tiltaksstillinger

De to nederste indikatorene beskriver strukturkvalitet ved kompetansen til de ansatte i fag- og tiltaksstillinger i barnevernet. Selv om dette beskriver strukturkvalitet og ikke realisert virkning for brukerne, kan dette tenkes å være en aktuell indikator. Denne er ikke inkludert i indikatorene fra TBU eller ASSS i dag. Dette diskuteres mer i detalj nedenfor.

Det finnes en rekke potensielle indikatorer fra ulike datakilder, hovedsakelig statistisk sentralbyrå. I en gjennomgang av ASSS-nettverkets ulike nøkkeltall og tjenesteprofil, som sier noe om hvilke indikatorer som benyttes i kommunene i dag, finner vi ingenting om barnevern

som ikke allerede er dekt opp av produksjonsindeksene til TBU og ASSS, eller er gjengitt i tabell 7.3

7.3. Evaluering av indikatorer og forslag til produksjonsindeks

Barnevernssektoren er en av de mest utfordrende sektorene å inkludere i en produksjonsindeks for kommunale tjenester. Årsaken er mangel på indikatorer som sier noe om kommunens produksjon gjennom dens bidrag til å minimere antall mottakere av tjenesten (kan gjenspeiler reparasjon som følge av eksempelvis manglende forebygging) og ønsket aktivitet knyttet til mottakere av tjenesten.

TBU-indeksen tar utgangspunkt i tiltak totalt som en følge av at tiltak fordelt på henholdsvis plassert og ikke plassert av barnevernet er anonymisert for en rekke kommuner. Eksempelvis rapporterte de fleste kommunene at de hadde barn i tiltak for årene 2017 og 2018, men fordelt etter type tiltak finnes det data for færre kommuner 360 kommuner i begge årene. Ettersom vi vet at enhetskostnaden for tiltak knyttet til funksjon 252 (plassert av barnevernet) de siste årene har vært 11 ganger høyere enn enhetskostnaden for tiltak knyttet til 251 (ikke plassert) er det følgelig mest hensiktsmessig å inkludere to separate indikatorer. Konsekvensen av å samle tiltaksaktiviteten i én indikator er at man vil måle samme produksjon av barn plassert som ikke plassert. Dette bryter med prinsippet om å vekte produksjonsindikatorer etter ressursinnsats, noe som bidrar til å minimere at lokale prioriteringer ikke slår ut i samlede mål på produksjonen. Slik sett vil ASSS-indeksen, som inkluderer to tiltaksindikatorer i sin indeks, gi et mer korrekt bilde på produksjonen i barnevernssektoren enn hva som er tilfellet for TBU-indeksen.

Videre anser vi det slik at indikatorene i ASSS-indeksen som måler behandlingstid og andel barn med utarbeidet plan også bør videreføres i en ny og forbedret produksjonsindeks for barnevernssektoren. For sistnevnte indikator, andelen barn med utarbeidet plan, rapporteres det imidlertid ikke lenger data. Dette betyr at denne ikke kan inkluderes i produksjonsindeksen.

Tabell 7.4. Oversikt over produksjonsindeksen for barnevern

Sektor / Indikator	Vekt 2017	Vekt 2018	Vekt 2019
Barnevern (BV)	0,0482	0,0467	0,0448
Barn omfattet av barnevernsundersøkelse i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,2506	0,2609	0,2797
Andel undersøkelser med behandlingstid på under tre måneder	0,1000	0,1000	0,1000
Barn 0-17 år omfattet av hjelpetiltak (ikke plassert) i forhold til behovskorr. innbyggertall	0,0813	0,0829	0,0871
Barn 0-17 år omfattet av omsorgstiltak (plassert) i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,4681	0,4562	0,4332
Årsverk fagutdannede per 1000 barn 0-17	0,1000	0,1000	0,1000

Videre foreslår vi at et mål på fagutdanning kan inkluderes som en supplerende indikator. I tidligere utredning om kvalitet kommunal tjenesteproduksjon, se blant annet Borge mfl. (2011), ble fagutdanning trukket fram som viktig for kvaliteten i tjenestetilbudet, på samme vis som vi har argumentert for i barnehage. TBU-indeksen inkluderer andelen ansatte med fagutdanning. Som vi diskuterte for barnehage, er det lite heldig å relatere dette til alle ansatte ettersom man blir målt høyt på variabelen ved å ha ingen ansatte uten fagutdanning. Slik sett foreslår vi at en variabel som allerede finnes definert i KOSTRA-databasen inkluderes, hvor variabelen tar utgangspunkt i antall fagutdannede per 1000 barn mellom 0 og 17 år. Vi har også gjort vurderinger av muligheten til å inkludere sykefravær som indikator, men for dette finnes det ikke aktuell tilgjengelig statistikk.

Indikatorenes vekt faller nokså naturlig for undersøkelser, tiltak ikke plassert og tiltak plassert ettersom man her kan benytte aktuelle budsjettandeler, henholdsvis KOSTRA-funksjonene 244, 251 og 252. Indikatorene for fagutdanning og behandlingstid av undersøkelser foreslås at vektes inn i indeksen som supplerende indikatorer med totalt 20 prosent vekt (hver med 10 prosent). Et aktuelt alternativ er derimot å vekte indikatoren for behandlingstid som 20 prosent av budsjettandelen til aktuell KOSTRA-funksjon (244, barnevernstjeneste), med den følge av at vekten til undersøkelser justeres tilsvarende. En eventuell oppjustert vekt for indikatoren for fagutdanning kan da vurderes, men det synes ikke naturlig at den skal ha tydelig høyere vekt enn eksempelvis indikatoren for barn i tiltak ikke plassert av barnevernet.

8. Produksjon i sosiale tjenester

Dette kapittelet gir en oversikt over potensielle produksjonsindikatorer som kan inkluderes i en indeks for sosiale tjenester. Som for en rekke andre tjenester, eksempelvis barnevern, er det svært krevende å måle kommunenes bidrag til innbyggernes resultat kvalitet innen sosialsektoren. Hovedutfordringen består i at man gjerne ender opp med indikatorer som potensielt kan fange opp reparasjon, for eksempel i form av økonomisk sosialhjelp, fremfor indikatorer som viser kommunenes bidrag til fraværet av sosialhjelpsmottakere. Slik sett kan man argumentere for at også næringspolitikk kan være avgjørende for kvaliteten i det forebyggende arbeidet knyttet til sosiale forhold gjennom en positiv virkning via arbeidsmarkedet.

8.1. Indikatorer i eksisterende produksjonsindekser

TBUs valg av indikatorer skiller mellom mottakere og utbetaling i sin indeks, mens ASSS-nettverkets produksjonsindeks kun inneholder ulike mål på tjenestemottakere. Det er fordeler og ulemper ved disse framgangsmåtene. Stønadssum vil for eksempel ikke hensynta forskjeller i kostnadsnivå. Samtidig kan man argumentere for at stønadssum bør være inkludert ettersom det er nærliggende å anta at for innbyggerne i ellers to identiske kommuner, vil innbyggerne med høyest stønadssum trolig oppleve tjenestetilbudet som bedre enn i den andre kommunen. I all hovedsak måler de inkluderte, tyngst vektete, indikatorene «reparasjon» i stedet for forebygging. Som følge av dette har begge indeksene tatt inn andel deltakere i kvalifikasjonsprogram som en indikator for forebyggende aktivitet.

Produksjonsindeksene for TBU og ASSS er gjengitt i påfølgende to tabeller.

Tabell 8.1. Indikatorer som inngår i delindeksen for sosiale tjenester – TBU

Indikator	Vekt 2018
Antall mottakere av økonomisk sosialhjelp i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,473
Gjennomsnittlig utbetaling per stønadsmåned	0,472
Nettoutgifter til kvalifiseringsordningen i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,055

Videre er det også forskjell i hvordan indikatoren for kvalifikasjonsprogrammet er definert i de to indeksene. ASSS har inkludert en indikator som teller antall mottakere av kvalifiseringsstønad. Siden antallet mottakere er anonymisert for en rekke kommuner, har TBU valgt å inkludere nettoutgifter til kvalifiseringsordningen. Teknisk beregningsutvalg har

tidligere sett på sammenhengen mellom de to indikatorene og fant da at de var sterkt positivt korrelert, noe som underbygger at utgiftsmålet fanger opp mye av den samme variasjonen som antall mottakere, og slik sett kan inkluderes som et kriterium i en sektorindeks.

Tabell 8.2. Indikatorer som inngår i delindeksen for sosiale tjenester – ASSS

Indikator	Vekt 2017
Antall sosialhjelpsmottakere 25 år og over i fht behovskorrigert innbyggertall	0,4474
Antall sosialhjelpsmottakere 18-24 år i fht behovskorrigert innbyggertall	0,2237
Antall sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som hovedinntekt i 6 måneder eller mer i fht behovskorrigert innbyggertall	0,2237
Antall mottakere av kvalifiseringsstønad i fht behovskorrigert innbyggertall	0,0842
Andel deltakere i kvalifikasjonsprogrammet som går til arbeid, skole og utdanning	0,0211

Vektingen av de ulike indikatorene for ASSS-nettverket tar i første omgang utgangspunkt i fordelingen av lønnsutgifter på funksjon 242 og 276 i 2016. Innenfor sosialhjelp ser vi at mottakere 25 år og oppover er vektet med 50 prosent, mottakere 18-24 år er vektet med 25 prosent og det samme er mottakere som har hatt sosialhjelp som hovedinntekt i 6 måneder eller mer. For kvalifiseringsordningen er det to ulike indikatorer. Indikatoren for antall mottakere regnes som hovedindikator, og vektes med 80 prosent, mens deltakere som går til arbeid og utdanning regnes som supplerende indikator og vektes 20 prosent.

8.2. Gjennomgang av mulige datakilder og variabler

I KOSTRA-databasen ble det tidligere definert en egen tabell med mulige kvalitetsindikatorer. Disse er gjengitt i Tabell 8.3. Vi kjenner igjen flere av disse indikatorene fra produksjonsindeksene fra TBU og ASSS. Gjennomsnittlig stønadslengde (for ulike aldersgrupper) finner vi ikke igjen i de eksisterende produksjonsindeksene. Andel sosialhjelpsmottakere finnes i ulike varianter både i TBU-indeksen og ASSS-indeksen, og det samme gjelder mottakere som har sosialhjelp som hovedinntekt. Fra KOSTRA-databasen har vi informasjon om lengden av sosialhjelpsmottak på både 6- og 10 måneder, men ASSS har satt en grense på 6 måneder. De to siste indikatorene fra KOSTRA finner vi ikke igjen i de eksisterende produksjonsindeksene, nemlig gjennomsnittlig stønadslengde og andel sosialhjelpsmottakere uten bolig. Alle indikatorene i tabell 8.3 er å regne som produkt eller resultatindikatorer og kan i prinsippet være relevant å inkludere i en produksjonsindeks.

Tabell 8.3. Kvalitetsindikatorer for sosialhjelp definert i KOSTRA-databasen

Gjennomsnittlig stønadslengde mottakere 18-24 år
Gjennomsnittlig stønadslengde mottakere 25-66 år

Andelen sosialhjelpsmottakere 18-24 år, av innbyggerne 18-24 år
Sosialhjelpsmottakere 6 mnd + og trygd som viktigste inntekt
Mottakere 6 måneder + og sosialhjelp som hovedinntekt
Mottakere 10 måneder + og sosialhjelp som hovedinntekt
Gjennomsnittlig stønadslengde for mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde
Sosialhjelpsmottakere som er uten bolig

Det finnes en rekke potensielle indikatorer fra ulike datakilder, hovedsakelig statistisk sentralbyrå. I en gjennomgang av ASSS-nettverkets ulike nøkkeltall og tjenesteprofil, som sier noe om hvilke indikatorer som benyttes i kommunene i dag, finner vi svært lite som ikke er dekket opp i produksjonsindeksene for sosiale tjenester i dag eller er gjengitt i tabell 8.3. En prosessindikator som sykefravær innen sosiale tjenester er nevnt som en kvalitetsindikator som benyttes i sammenligning av kommuner i ASSS-nettverket.

8.3. Evaluering av indikatorer og forslag til produksjonsindeks

Som vi allerede har diskutert er sosiale tjenester en av de mest utfordrende sektorene med hensyn til å beskrive produksjonen kvantitativt. De eksisterende produksjonsindeksene inkluderer mange av de samme indikatorene, og det er lite vi ser som kan forbedre en slik produksjonsindeks med indikatorer som er tilgjengelige i dag.

Kort oppsummert bør en ny indeks i stor grad ta utgangspunkt i ASSS-indeksen, men der hvor mottakere av kvalifiseringsstønad erstattes med kommunenes nettoutgifter til ordningen, som følge av at førstnevnte indikator er anonymisert for en rekke kommuner.

ASSS-indeksen har delt opp antall mottakere etter alder, henholdsvis 18 til 24 år og 25 til 66 år. Slik får man blant annet frem informasjon om yngre sosialhjelpsmottakere. I ASSS-indeksen teller imidlertid antall sosialhjelpsmottakere under 25 år negativt inn i produksjonen. Motivasjonen for dette er at de optimalt sett burde ha mottatt et annet tilbud. Tallene for sosialhjelpsmottakere etter alder er også spesialbestilt hos SSB, slik at vi i vårt forslag i utgangspunktet ikke vil foreslå en slik inndeling. Dersom unge sosialhjelpsmottakere skulle ha vært inkludert negativt i indeksen er det også et spørsmål hvordan dette bør vektas. I tillegg kommer avveiningen om at yngre sosialhjelpsmottakere nødvendigvis ikke kun er et mål på svak eller manglende forebygging, men at det også gjenspeiler produksjon. Intuitivt ville det eventuelt vært naturlig å anse et slikt mål som en supplerende indikator. På samme måte som for yngre sosialhjelpsmottakere, kan det også argumenteres for at omfang av eldre mottakere ikke er ønskelig. Analogt til vårt forslag om å lage en samleindikator for eksempelvis somatiske

helseundersøkelser i helsestasjon, mener vi, at man dels som følge av manglende datatilgang og tilgjengelig informasjon om god tjenestekvalitet bør inkludere én indikator for totalt antall mottakere av økonomisk sosialhjelp.

Dersom man ser bort fra potensielle mekanismer stønadssum kan ha på incentiver for arbeid og stønad, er det opplagt at nytten for mottakere av sosialhjelp øker med økt utbetaling. Derfor er det også naturlig at dette elementet ivaretas i en produksjonsindeks. Samtidig er det ikke opplagt hvordan ulike forskjeller i kostnadsnivå, eksempelvis til boligformål, skal håndteres for å ivareta at stønadssummen ses i forhold til et likeverdig stønadsnivå. Det er også uklart om variasjonen i kostnadsnivå er godt nok forklart i kostnadsnøkkelen for økonomisk sosialhjelp ettersom den i hovedsak inkluderer etterspørselsfaktorer. Et alternativ er å benytte gjennomsnittlig stønadsutbetaling per måned, slik som TBU-indeksen inkluderer. Denne indikatoren foreslår vi at sammen med indikatoren som inngår i ASSS-indeksen, antall sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som hovedinntekt i 6 måneder eller mer i forhold til behovskorrigert innbyggertall inngår som to supplerende indikatorer til antall mottakere, hver med en vekt på 10 prosent av aktuell budsjettandel. En ulempe med indikatoren som måler antall mottakere med sosialhjelp om hovedinntekt i mer enn 6 måneder er at det ikke rapporteres tall for om lag 30 kommuner hvert år.

Tabell 8.4. Oversikt over produksjonsindeksen for sosiale tjenester

Sektor / Indikator	Vekt 2017	Vekt 2018	Vekt 2019
Sosiale tjenester (SK)	0,0494	0,0488	0,0476
Sosialhjelpsmottakere i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,7297	0,7307	0,7246
Sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som hovedinntekt i 6 mnd + i fht. behovskorr innb.	0,0912	0,0914	0,0906
Gjennomsnittlig utbetaling per stønadsmåned	0,0912	0,0914	0,0906
Netto driftsutgift kvalifikasjonsprogrammet i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,0879	0,0865	0,0942

Tabell 8.4 gir en oversikt over den foreslåtte produksjonsindeksen og tilhørende vekter. Sektorindeksen samlet sett, som inkluderer KOSTRA-funksjonene 242 (råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid), 276 (kvalifiseringsordningen) og 281 (ytelse til livsopphold) er beregnet til å utgjøre om lag 5 prosent av samlet produksjon, mens indikatoren for antall mottakere utgjør nesten 3/4 av sektorproduksjonen. De resterende indikatorene vektes dermed med om lag 9 prosent hver.

9. Foreslåtte produksjonsindekser og deskriptiv statistikk

Dette kapittelet presenterer vi en oppsummering av de produksjonsindeksene som foreslås i de tidligere kapitlene, samt at vi også gir en statistisk beskrivelse av indikatorene og variasjonen i score på tvers av kommuner og ser hvordan beregnet produksjon varierer på tvers av ulike grupperinger av kommuner. Aktuelle grupperinger er kommunestørrelse og de definerte KOSTRA-gruppene, hvor sistnevnte gruppering også tar høyde for en del økonomiske forutsetninger.

Ettersom dette arbeidet er tenkt å danne grunnlaget for KS sitt videre arbeid med produksjonsindekser i årene fremover, har vi konvertert kommunesektoren for årene 2017-2019 til strukturen som gjelder fra 2020. I årene 2017, 2018 og 2019 besto kommune-Norge av henholdsvis 426, 422 og 422 kommuner, mens man fra 2020 kun har 356 kommuner. Rent teknisk har vi tatt utgangspunkt i de innrapporterte tallene for 2017-2019, hvor vi i siste omgang har slått sammen disse kommunene til ny kommunestruktur gjeldende fra 2020. Sammenslåingen har da blitt gjort ved å ta populasjonsveide gjennomsnitt for de beregnede indikatorverdiene i produksjonsindeksen. Vi har videre satt en grense for når en ny sammenslått kommune får beregnet en sektorverdi. Dette er gjort gjennom en betingelse om at sektorverdi kun rapporteres dersom minst 2/3 av befolkningen fra gammel kommunestruktur har fått beregnet verdier i produksjonsindeksen.

For enkelte sektorer har det ikke blitt beregnet verdier på enkelte produksjonsindikatorer ettersom offisielle data er anonymisert. I tilfeller hvor de er anonymisert som følge av at datagrunnlaget utgjør 0-3 personer, har vi erstattet dette med tallet 1,5 slik at flest mulige kommuner får beregnet sektorverdier og samlet produksjonsindeks. Noen vil dermed få et litt høyere anslag på produksjonen, mens andre vil komme dårligere ut enn hva som er reelt. I det store bildet har imidlertid ikke dette så mye å si ettersom aktuelle indikatorer ofte ikke er vektet særlig høyt inn i produksjonsindeksene, eventuelt med unntak av produksjonsindikatorer som gjelder barnevernstiltak.

Alle tall på kommunenivå er gjengitt i vedlegg A.

9.1. Barnehage

For barnehagesektoren foreslår vi to kriterier; korrigerte oppholdstimer i kommunale og private barnehager i forhold til behovskorrigert innbyggertall, og antall ansatte med godkjent barnehagelærerutdanning eller annen pedagogisk utdanning som tilsvarer utdanningskravet til

styrer/pedagogisk leder i forhold til antall korrigerte oppholdstimer. Tabell 9.1 gjengir deskriptiv statistikk for indikatorene i foreslått produksjonsindeks for barnehagesektoren. Gjennomsnitt er normalisert til 1 for hvert av årene.

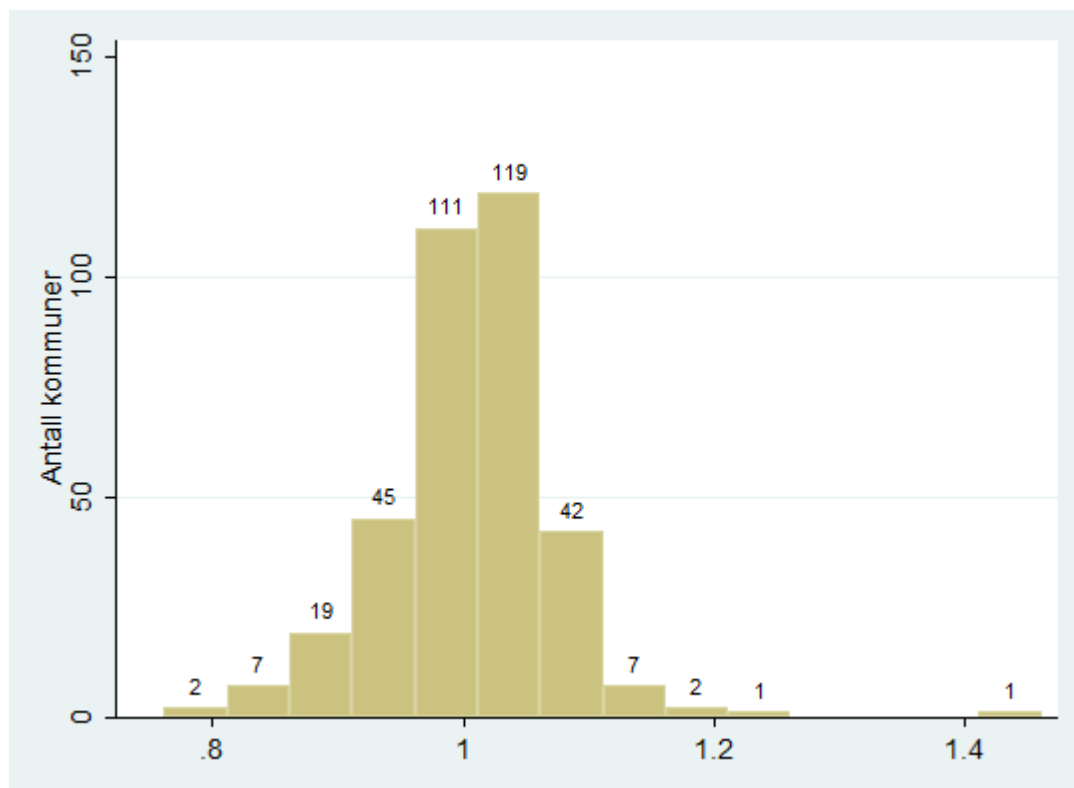
Tabell 9.1. Deskriptiv statistikk for barnehage

	Antall	Standard- avvik	Minimum	5. persentil	95. persentil	Maksi- mum
2017						
<i>Sektorverdi</i>	356	0,08	0,76	0,88	1,11	1,72
Oppholdstimer	356	0,09	0,70	0,81	1,09	1,66
Utdanning	356	0,22	0,51	0,80	1,46	2,19
2018						
<i>Sektorverdi</i>	356	0,06	0,71	0,89	1,09	1,36
Oppholdstimer	356	0,07	0,67	0,83	1,08	1,26
Utdanning	356	0,23	0,37	0,76	1,49	2,36
2019						
<i>Sektorverdi</i>	356	0,07	0,76	0,89	1,10	1,44
Oppholdstimer	356	0,08	0,68	0,83	1,08	1,38
Utdanning	356	0,23	0,42	0,76	1,49	2,49

Note: Gjennomsnitt er normalisert til 1 for hvert av årene.

Som den fremgår av tabellen varierer indikatoren som fanger opp utdanningsnivå betydelig mer mellom kommuner enn variabelen for oppholdstimer. Siden oppholdstimer vektes 80 prosent i delindeksen for barnehage, har oppholdstimer og sektorverdien omtrent samme variasjon. I gjennomsnitt er det lite variasjon mellom de tre årene 2017, 2018 og 2019: standardavviket for oppholdstimer i forhold til behovskorrigert innbyggertall ligger mellom 0,07 og 0,09. Tilsvarende ligger standardavviket for utdanning mellom 0,22 og 0,23. Minimum og maksimumsverdier varierer litt mer mellom årene, men det er ingen ekstreme endringer. Den største bekymringen knyttet til ekstreme maksimums- eller minimumsobservasjoner er at det skyldes målefeil. Kvaliteten på indeksene blir ikke bedre enn kvaliteten på rapporteringene, så forskjeller i rapporteringspraksis og feilrapporteringer, kan bidra til mindre presise produksjonsindekser. For 2017 ser vi at maksimal sektorverdi ligger 72 prosent over gjennomsnittet mens laveste sektorverdi er 24 prosent under gjennomsnittet. Når vi ser nærmere på indikatoren for pedagogisk utdanning finner vi at kommunen med høyest nivå på utdanningsindikatoren ligger omtrent 120 prosent høyere enn gjennomsnittskommunen. Det hadde vært bedre med noe mindre forskjeller, men nivået på observasjonen som utgjør 95-persentilen indikerer at det er en liten andel kommuner som avviker så mye fra gjennomsnittet.

Dette illustreres tydeligere i figur 9.1 hvor vi har et histogram som viser hvordan kommunen fordeler seg etter sektorverdi. Langt de fleste kommuner ligger nært gjennomsnittet på 1, mens noen få kommuner skiller seg ut med høy sektorverdi sammenlignet med gjennomsnittet.



Figur 9.1. Histogram sektorverdi barnehage, 2019

9.2. Skole

For skole foreslår vi en indeks som består av seks indikatorer som skal fange opp produksjonen i skolesektoren. De seks indikatorene er i) Skolebidrag småbarnttrinnet, ii) Skolebidrag mellomtrinnet, iii) Skolebidrag ungdomstrinnet, iv) Læringsmiljø, v) Andel innbyggere i alderen 6-9 år med kommunal plass i SFO, og vi) Andel barn 6-15 år i kulturskole. Deskriptiv statistikk som viser variasjonen for disse indikatorene og samlet sektorverdi, for årene 2017-2019, er gjengitt i tabell 9.2.

Det vi ser fra tabellen er at standardavviket for de tre skolebidragsindikatorerne samt læringsmiljøindikatoren er lav, mellom 0,02 og 0,05, for alle tre årene. Det betyr at mange kommuner har et skolebidrag som ligger nært gjennomsnittskommunen. Dette reflekteres også i minimums- og maksimumsverdiene. Hvis vi ser nærmere på skolebidrag for ungdomstrinnet i 2017, ser vi at minimumsverdien er 0,82 og maksimumsverdien er 1,16. Altså har kommunen

med laveste skolebidrag på ungdomstrinnet en gjennomsnittsverdi som ligger 18 prosent under gjennomsnittskommunen, mens kommunen med høyest skolebidrag på ungdomstrinnet ligger 16 prosent over gjennomsnittskommunen. Dette er de mest ekstreme observasjonene for skolebidrag ungdomstrinn 2017, og hvis man ser bort ifra de 5 prosent mest ekstreme, både i topp og bunn, ser vi at det laveste nivået ligger 9 prosent under gjennomsnittet og det høyeste nivået ligger 6 prosent over gjennomsnittet.

Tabell 9.2. Deskriptiv statistikk for skole

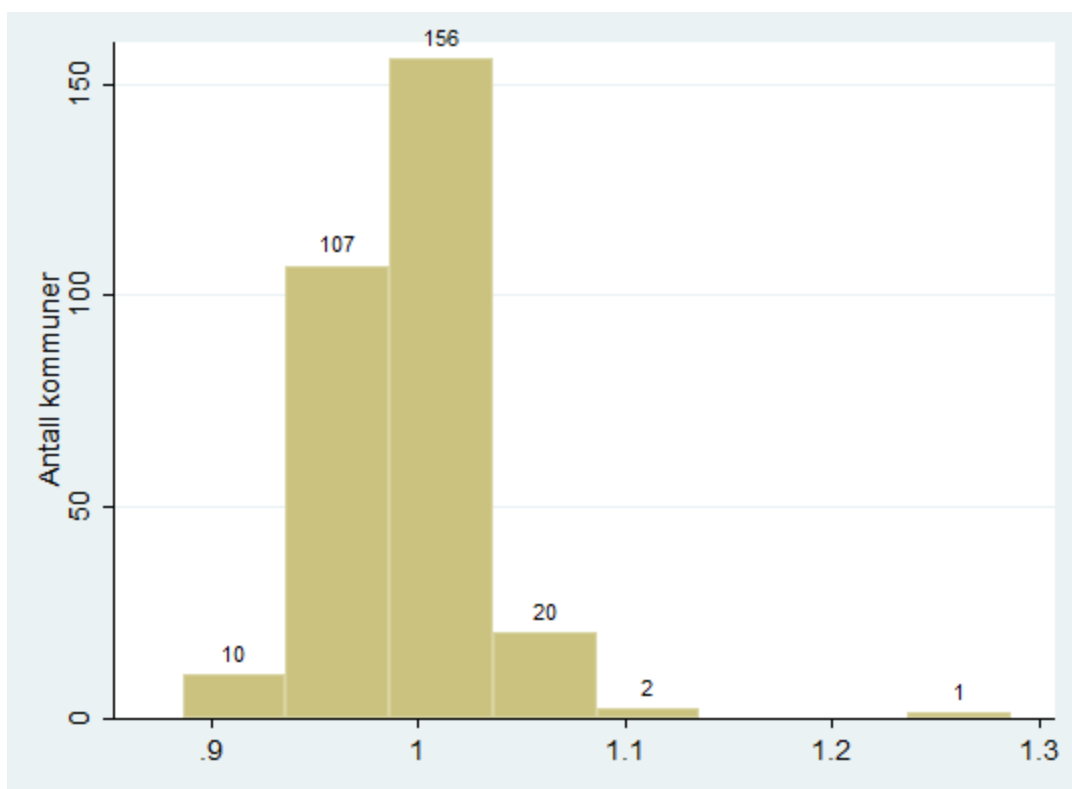
	Antall	Standard- avvik	Minimum	5. persentil	95. persentil	Maksi- mum
2017						
<i>Sektorverdi</i>	276	0.03	0.91	0.94	1.05	1.11
Skolebidrag 1-4	276	0.03	0.86	0.93	1.03	1.07
Skolebidrag 5-7	276	0.02	0.92	0.96	1.04	1.09
Skolebidrag 8-10	276	0.05	0.82	0.91	1.06	1.16
Læringsmiljø	276	0.04	0.86	0.93	1.05	1.12
SFO	276	0.24	0.00	0.45	1.22	1.47
Kulturskole	276	0.98	0.00	0.00	3.27	7.50
2018						
<i>Sektorverdi</i>	294	0.03	0.91	0.95	1.05	1.15
Skolebidrag 1-4	294	0.03	0.89	0.92	1.03	1.07
Skolebidrag 5-7	294	0.02	0.93	0.97	1.04	1.06
Skolebidrag 8-10	294	0.05	0.83	0.91	1.06	1.14
Læringsmiljø	294	0.04	0.85	0.92	1.07	1.14
SFO	294	0.24	0.16	0.37	1.20	1.43
Kulturskole	294	0.99	0.00	0.00	3.25	8.43
2019						
<i>Sektorverdi</i>	296	0.03	0.89	0.94	1.05	1.25
Skolebidrag 1-4	296	0.03	0.88	0.93	1.03	1.07
Skolebidrag 5-7	296	0.02	0.91	0.97	1.04	1.08
Skolebidrag 8-10	296	0.04	0.84	0.92	1.06	1.13
Læringsmiljø	296	0.04	0.86	0.93	1.06	1.15
SFO	296	0.24	0.07	0.38	1.20	1.46
Kulturskole	296	1.10	0.00	0.00	3.28	11.59

Note: Gjennomsnitt er normalisert til 1 for hvert av årene.

De to indikatorene som varierer mer mellom kommuner er de supplerende indikatorene som måler andel innbyggere i alderen 6-9 år med kommunal plass i SFO og andel barn 6-15 år i kulturskole. I de tre årene vi ser nærmere på er standardavviket for SFO-indikatoren 0,24 mens kulturskoleindikatoren har et standardavvik som ligger mellom 0,99 og 1,1 i de tre årene. Det er verd å merke seg at minimumsverdien for SFO er 0 i 2017, mens det for kulturskole er mer enn 5 prosent av kommunene som er registrert med 0 barn i kulturskole hvert av årene.

Indikatoren for kulturskole har også relativt mange ekstremobservasjoner i den øvre enden av skalaene.

Selv om både indikatoren for SFO og indikatoren for kulturskole varierer en del mellom kommunene får ikke dette så store konsekvenser for sektorverdien siden det er skolebidragene som vektes tyngst i samleindikatoren for skole. Dette er også illustrert i figur 9.2 som viser antall kommuner fordelt etter sektorverdi for skole. De fleste kommunene ligger nær gjennomsnittet på 1, men det er et par kommuner som skiller seg ut med høyere sektorverdi.



Figur 9.2. Histogram sektorverdi skole, 2019

9.3. Pleie og omsorg

For pleie- og omsorgssektoren foreslår vi en delindeks bestående av fem indikatorer: i) Timer til hjemmebasert pleie og omsorg i forhold til behovskorrigert innbyggertall, ii) Oppholdsdøgn i institusjon i forhold til behovskorrigert innbyggertall, iii) Legetimer per uke F253 i forhold til antall sykehjemsbeboere, iv) Fysioterapitimer per uke F253 i forhold til antall sykehjemsbeboere, og v) Andel institusjonsplasser i enerom. Tabell 9.3 viser deskriptiv statistikk for de enkelte indikatorene som inngår i delindeksen for pleie og omsorg, samt samlet sektorverdi for de tre årene 2017-2019.

Blant de fem indikatorene er det andel institusjonsplasser i enerom som varierer minst mellom kommunene, og det er også denne indikatoren som varierer minst over årene. Maksimumsverdien for eneromsplasser holder seg stabilt på 2 prosent over gjennomsnittet, mens minimumsverdien varierer noe. I 2019 har kommunene med lavest eneromsdekning 66 prosent lavere andel institusjonsplasser i enerom sammenlignet med gjennomsnittet.

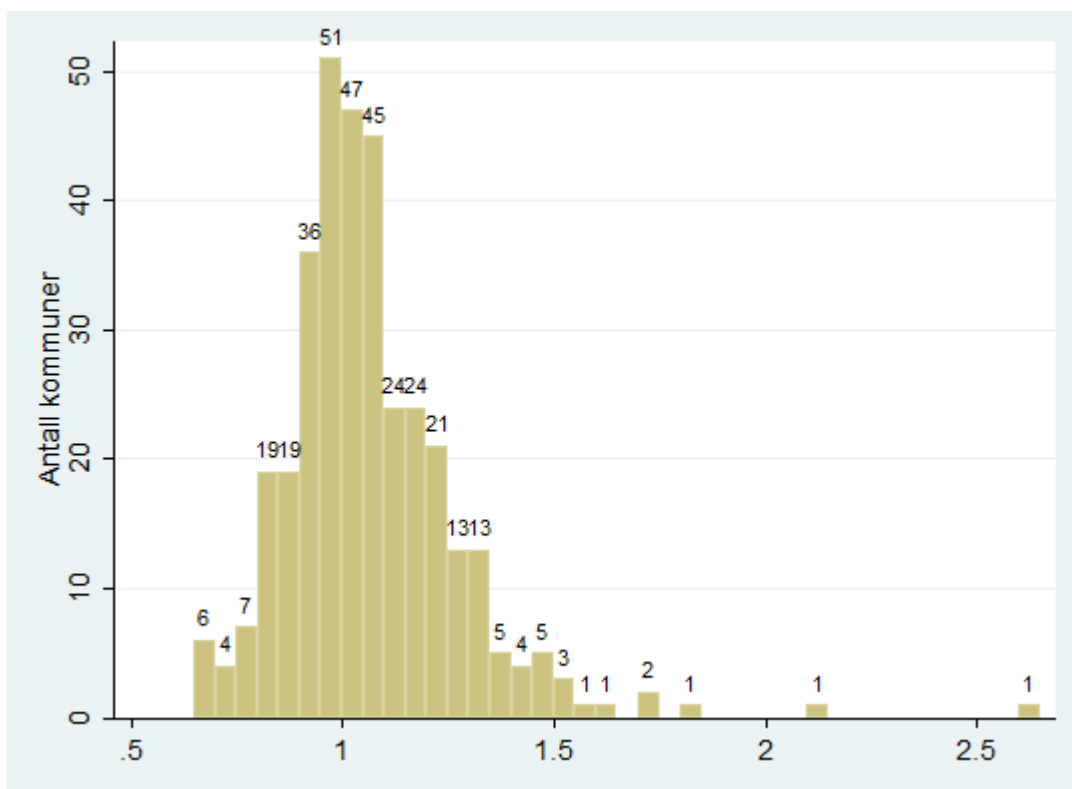
Den indikatoren som varierer mest, er indikatoren for fysioterapitilbudet blant sykehjemsbeboerne. Her finner vi betydelig variasjon mellom kommunene og over årene. Minimumsverdien for fysioterapitimer per uke per sykehjemsplass er 0 alle tre årene. Hvis vi ser bort ifra de 5 prosent med færrest timer per uke per beboer (5-persentilen), finner vi et tilbud som er 78 prosent lavere enn gjennomsnittskommunen i 2019. Når vi ser nærmere på den øvre delen av fordelingen for fysioterapitimer, ser vi en betydelig variasjon i maksimumsverdi over de tre årene, mens 95-persentilen ligger 112-124 prosent over gjennomsnittet.

Tabell 9.3. Deskriptiv statistikk for pleie og omsorg

	Antall	Standard- avvik	Minimum	5. persentil	95. persentil	Maksi- mum
2017						
<i>Sektorverdi</i>	354	0,22	0,58	0,80	1,43	2,74
Timer hjemme	354	0,39	0,14	0,51	1,69	4,34
Døgn institusjon	354	0,42	0,14	0,54	1,81	4,31
Enerom	354	0,05	0,57	0,92	1,02	1,02
Lege	354	0,48	0,00	0,36	1,67	4,08
Fysio	354	0,64	0,00	0,20	2,12	4,05
2018						
<i>Sektorverdi</i>	353	0,22	0,66	0,80	1,41	2,56
Timer hjemme	353	0,39	0,12	0,51	1,61	3,73
Døgn institusjon	353	0,40	0,13	0,52	1,77	3,73
Enerom	353	0,04	0,68	0,92	1,02	1,02
Lege	353	0,47	0,00	0,41	1,74	3,47
Fysio	353	0,89	0,00	0,24	2,24	13,29
2019						
<i>Sektorverdi</i>	353	0,21	0,65	0,80	1,41	2,60
Timer hjemme	353	0,37	0,12	0,56	1,63	3,77
Døgn institusjon	353	0,39	0,13	0,55	1,79	3,40
Enerom	353	0,05	0,34	0,93	1,02	1,02
Lege	353	0,48	0,00	0,42	1,66	4,76
Fysio	353	1,06	0,00	0,22	2,13	16,94

Note: Gjennomsnitt er normalisert til 1 for hvert av årene.

For de øvrige indikatorene, timer hjemmebasert pleie, oppholdsdøgn og legetimer i sykehjem er det relativt høy variasjon mellom kommunene med standardavvik som ligger rundt 0,4/0,5, men det varierer lite mellom årene. I og med at alle indikatorer, med unntak av eneromsindikatoren, har relativt høy varians vil også den sammenvektede sektorverdien ha høy varians. For hvert av de tre årene er standardavviket for sektorverdien på 0,21-0,22. Dette er også illustrert i Figur 9.3 som viser hvordan kommunene fordeler seg etter sektorverdi. Selv om det er en god del kommuner som ligger rundt gjennomsnittet på 1, så er det noen som skiller seg ut med en sektorverdi for pleie og omsorg som ligger betydelig over gjennomsnittet.



Figur 9.3. Histogram sektorverdi pleie og omsorg, 2019

9.4. Kommunehelse

Foreslåtte indikatorer i delindeksen for kommunehelse er: i) Antall fastlegekonsultasjoner i forhold til behovskorrigert innbyggertall, ii) Reservekapasitet fastlege, iii) Timer per uke av fysioterapeuter (F233+241) i forhold til innbyggertall, iv) Årsverk ergoterapeuter (F233+241) i forhold til innbyggertall, og v) Antall helseundersøkelser barn og svangerskapskontroller i forhold til behovskorrigert innbyggertall. Deskriptiv statistikk for de fem indikatorene, samt samlet sektorverdi, for kommunehelse er gjengitt i Tabell 9.4.

For variabelen årsverk ergoterapeuter er det mange kommuner som er oppført med manglende informasjon i statistikkbanken. Vi mener det store antallet med manglende verdi bør settes lik 0, noe som støttes av en nyhetsartikkel fra Statistisk sentralbyrå i 2019 (<https://ergoterapeutene.org/nyheter/ssb-forventer-mangel-pa-ergoterapeuter/>) som sier at det i 2019 er 83 kommuner som mangler ergoterapeuter. Vi har derfor erstattet manglende verdi med 0 for årsverk ergoterapeuter.

Fra tabellen ser vi at alle indikatorene som inngår i delindeksen for kommunehelse varierer en del. Høyest standardavvik finner vi for årsverk ergoterapeuter, mens lavest standardavvik er for legekonsultasjoner. Selv om det er en del variasjon mellom kommuner synes de fleste indikatorene å være ganske stabile mellom årene.

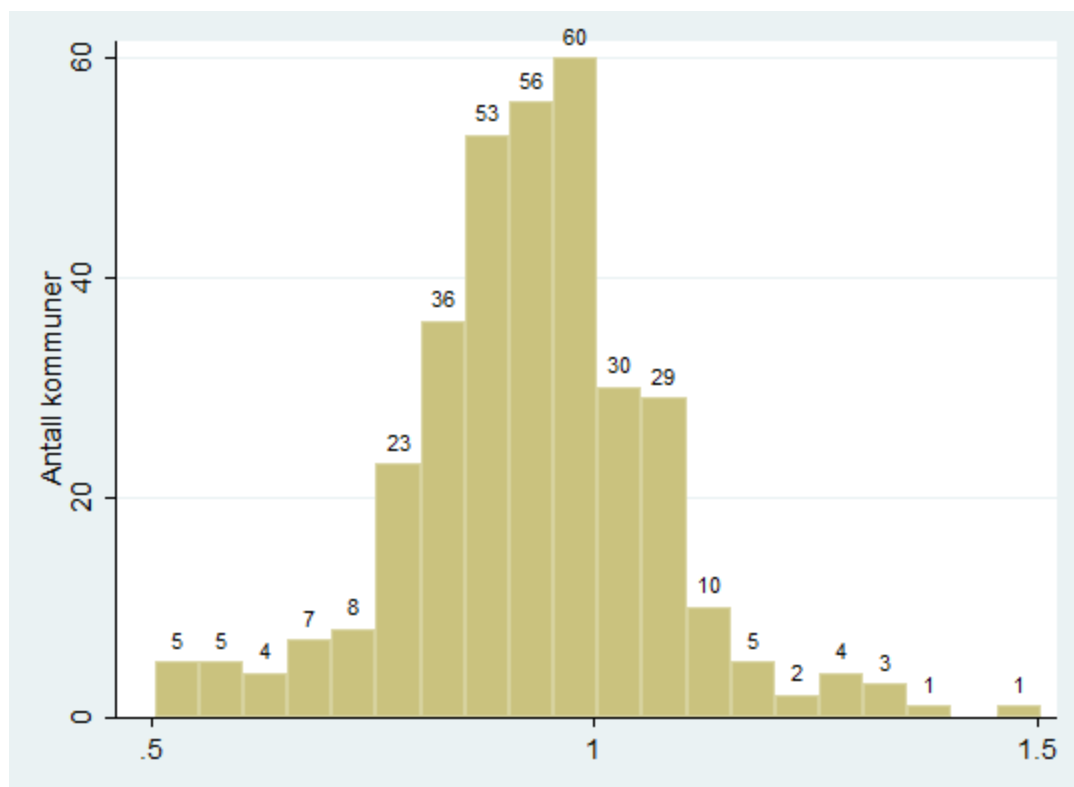
Tabell 9.4. Deskriptiv statistikk for kommunehelse

	Antall	Standard- avvik	Minimum	5. persentil	95. persentil	Maksi- mum
2017						
<i>Sektorverdi</i>	344	0,15	0,41	0,70	1,18	1,62
Legekonsultasjoner	344	0,19	0,39	0,65	1,20	2,50
Reservekap, Leger	344	0,30	0,75	0,94	1,50	3,99
Fysioterapeuter	344	0,33	0,00	0,61	1,69	2,35
Ergoterapeuter	344	0,60	0,00	0,00	1,87	3,60
Helsestasjon	344	0,27	0,12	0,44	1,32	1,79
2018						
<i>Sektorverdi</i>	344	0,15	0,49	0,68	1,16	1,61
Legekonsultasjoner	344	0,20	0,45	0,64	1,18	2,72
Reservekap, Leger	344	0,32	0,84	0,95	1,52	4,17
Fysioterapeuter	344	0,31	0,08	0,64	1,62	2,25
Ergoterapeuter	344	0,61	0,00	0,00	1,94	4,20
Helsestasjon	344	0,26	0,15	0,45	1,31	1,81
2019						
<i>Sektorverdi</i>	342	0,14	0,50	0,69	1,14	1,48
Legekonsultasjoner	342	0,19	0,38	0,62	1,17	2,50
Reservekap, Leger	342	0,27	0,83	0,96	1,44	4,33
Fysioterapeuter	342	0,29	0,27	0,63	1,61	2,06
Ergoterapeuter	342	0,55	0,00	0,00	1,75	3,20
Helsestasjon	342	0,26	0,03	0,39	1,27	1,71

Note: Gjennomsnitt er normalisert til 1 for hvert av årene.

Når enkeltindikatorene vektes sammen til en samleindeks for sektoren jevnes en del forskjeller ut. Fra tabellen ser vi at sektorverdien har et standardavvik som ligger mellom 0,14 og 0,15 de tre årene. Fordelingen for sektorverdien er også illustrert i Figur 9.4. Her ser vi at kommunene

fordelere seg relativt jevnt rundt gjennomsnittlig sektorverdi, men det synes å være noe flere kommuner som har en sektorverdi under gjennomsnittet enn over gjennomsnittet.



Figur 9.4. Histogram sektorverdi kommunehelse, 2019

9.5. Barnevern

For barnevern foreslår vi en delindeks som består av de fem indikatorene; i) Barn omfattet av barnevernsundersøkelser i forhold til behovskorrigert innbyggertall, ii) Andel undersøkelser med behandlingstid på under tre måneder, iii) Barn 0-17 år omfattet av hjelpetiltak (ikke plassert) i forhold til behovskorrigert innbyggertall, iv) Barn 0-17 år omfattet av omsorgstiltak (plassert) i forhold til behovskorrigert innbyggertall, og v) Årsverk fagutdannede per 1000 barn 0-17 år. Deskriptiv statistikk for årene 2017-2019 for enkeltindikatorene, samt samlet sektorverdi, er gjengitt i Tabell 9.5.

Som vi ser av tabellen er det de to tiltaksindikatorene som varierer mest mellom kommunene. I 2019 er standardavviket for barn omfattet av omsorgstiltak (plassert) på 0,7. Vi finner både kommuner med veldig lav verdi og veldig høy verdi på denne indikatoren. På det laveste i 2019 er det flere kommuner som har 0, mens kommunen med høyest verdi ligger 420 prosent høyere enn gjennomsnittet.

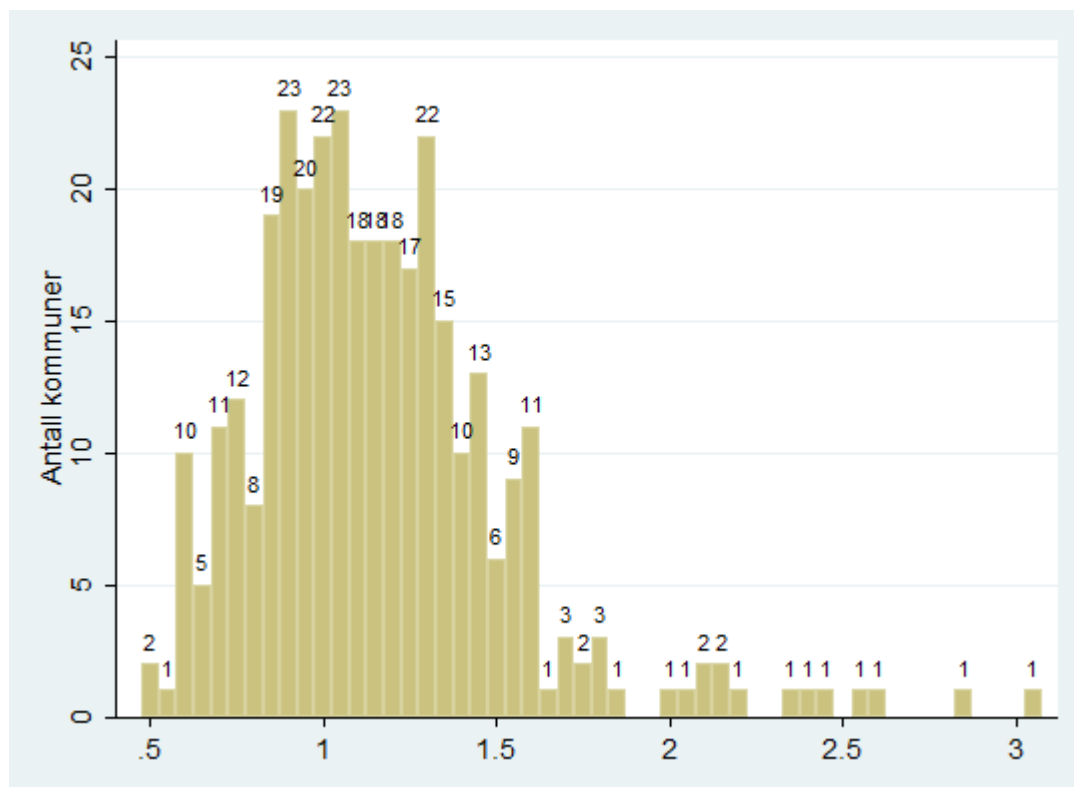
Den indikatoren som varierer minst mellom kommuner er indikatoren som måler andel undersøkelser med behandlingstid kortere enn 3 måneder. For denne indikatoren er standardavviket 0,17 i 2019. For de øvrige indikatorene er det en del variasjon mellom kommuner, men gjennomgående for alle indikatorene er at det ikke er ekstrem variasjon mellom årene.

Tabell 9.5. Deskriptiv statistikk for barnevern

	Antall	Standard- avvik	Min,	5. persentil	95. persentil	Max
2017						
<i>Sektorverdi</i>	338	0,42	0,47	0,62	1,97	3,45
Undersøkelser	338	0,36	0,30	0,67	1,77	3,51
Behandlingstid<3mnd	338	0,19	0,23	0,54	1,15	1,15
Tiltak, ikke plassert	338	0,61	0,03	0,09	2,06	3,63
Tiltak, plassert	338	0,76	0,15	0,36	2,58	6,02
Fagutdanning	338	0,36	0,14	0,63	1,75	2,71
2018						
<i>Sektorverdi</i>	338	0,39	0,44	0,63	1,78	2,66
Undersøkelser	338	0,41	0,36	0,57	1,89	3,87
Behandlingstid<3mnd	338	0,17	0,21	0,62	1,14	1,14
Tiltak, ikke plassert	338	0,62	0,04	0,09	2,13	3,22
Tiltak, plassert	338	0,68	0,16	0,36	2,49	4,64
Fagutdanning	338	0,46	0,00	0,61	1,98	4,41
2019						
<i>Sektorverdi</i>	337	0,38	0,47	0,67	1,79	3,03
Undersøkelser	337	0,38	0,41	0,61	1,78	2,91
Behandlingstid<3mnd	337	0,17	0,25	0,64	1,13	1,13
Tiltak, ikke plassert	337	0,58	0,00	0,09	1,85	4,29
Tiltak, plassert	337	0,70	0,00	0,38	2,45	5,21
Fagutdanning	337	0,48	0,00	0,67	2,03	4,76

Note: Gjennomsnitt er normalisert til 1 for hvert av årene.

I og med at indikatoren for omsorgstiltak (plassert) er den enkeltindiatoren som vektes tyngst i samleindeksen for barnevernssektoren, gjenspeiler standardavviket for sektorverdien at tiltaksindikatoren har høyt standardavvik. Standardavviket for sektorverdien varierer fra 0,42 i 2017 til 0,38 i 2019. Den relativt høye variasjonen, mellom kommuner, i sektorverdien for barnevern, kan vi også se fra Figur 9.5 som viser fordelingen av kommuner etter sektorverdi for barnevern i 2019. Det er en del kommuner som ligger relativt langt til høyre, noe som indikerer at enkeltkommuner skiller seg ut med høyt score på delindeksen for barnevern.



Figur 9.5. Histogram sektorverdi barnevern, 2019

9.6. Sosiale tjenester

For å fange opp produksjonen innen sosiale tjenester foreslår vi en sektorindeks som består av de fire indikatorene: i) Sosialhjelpsmottakere i forhold til behovskorrigert innbyggertall, ii) Sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som hovedinntekt i 6 måneder i forhold til behovskorrigert innbyggertall, iii) Gjennomsnittlig utbetaling per stønadsmåned, og iv) Netto driftsutgifter kvalifikasjonsprogrammet i forhold til behovskorrigert innbyggertall. Deskriptiv statistikk som beskriver variasjonen i enkeltindikatorene og samlet indikator for årene 2017-2019 er gjengitt i Tabell 9.6.

Som det fremgår av tabellen er det betydelig variasjon mellom kommunene på indikatorene som inngår i delindeksen for sosialhjelp. Størst variasjon finner vi for netto driftsutgifter i kvalifikasjonsprogrammet i forhold til behovskorrigert innbyggertall. Denne indikatoren har et standardavvik som varierer mellom 0,49 og 0,51. Selv om det er betydelig variasjon mellom kommuner er det ikke like stor variasjon over årene. Vi ser også at maksimumsverdien avtar i løpet av de tre årene, og i 2019 er den kommunen med høyest verdi på indikatoren for kvalifikasjonsprogrammet, 140 prosent over gjennomsnittskommunen mot 220 prosent i 2017.

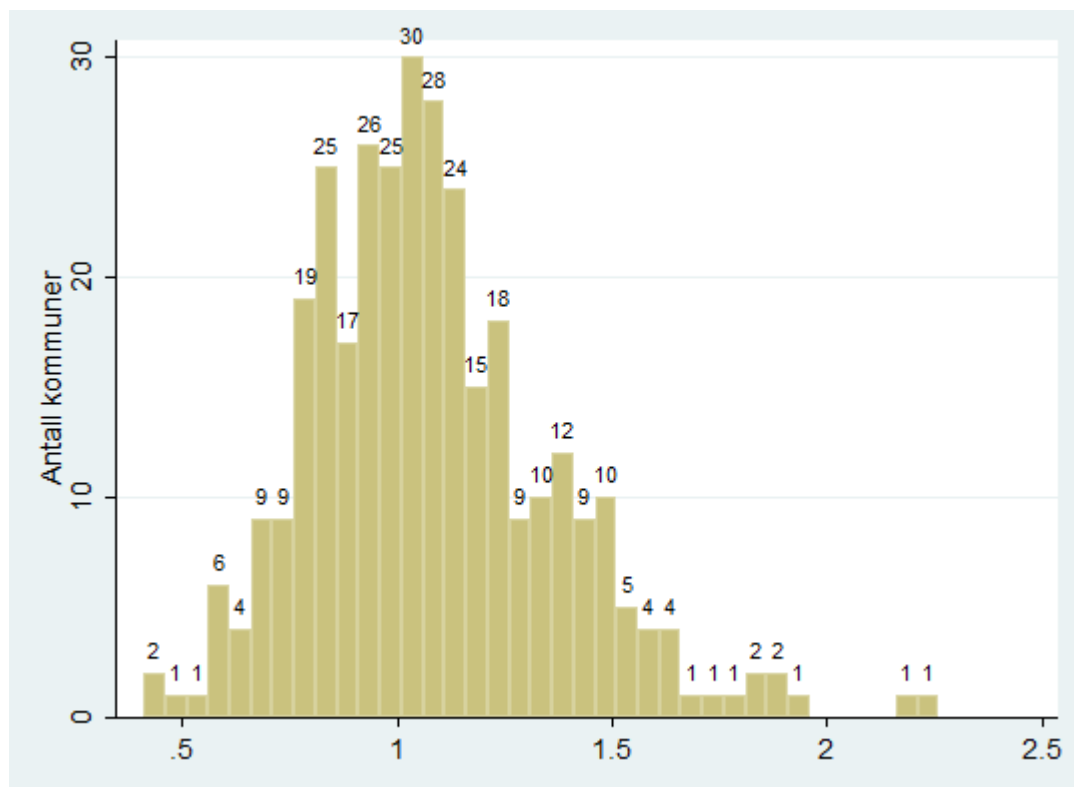
Også indikatorene for sosialhjelpsmottakere i forhold til behovskorrigert innbyggertall og sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som hovedinntekt i 6 måneder har et standardavvik som er nær standardavviket for kvalifikasjonsprogrammet. For disse indikatorene er det også en trend at variasjonen avtar i løpet av de tre årene. Indikatoren som varierer minst mellom kommuner er gjennomsnittlig stønadsutbetaling. Denne indikatoren har et standardavvik som ligger rundt 0,18.

Tabell 9.6. Deskriptiv statistikk for sosiale tjenester

	Antall	Standard- avvik	Min.	5. persentil	95. persentil	Max
2017						
<i>Sektorverdi</i>	326	0,33	0,42	0,69	1,64	2,56
Sosialhjelpsmottakere	326	0,40	0,41	0,73	1,90	3,05
Sosialhjelp hovedinntekt	326	0,47	0,05	0,33	1,90	3,00
Stønadsutbetaling	326	0,18	0,38	0,61	1,19	1,39
Kvalifikasjonsprogram	326	0,51	0,00	0,00	1,46	3,20
2018						
<i>Sektorverdi</i>	328	0,28	0,38	0,70	1,57	2,22
Sosialhjelpsmottakere	328	0,35	0,37	0,73	1,76	2,57
Sosialhjelp hovedinntekt	328	0,42	0,12	0,38	1,72	2,54
Stønadsutbetaling	328	0,19	0,44	0,62	1,21	2,22
Kvalifikasjonsprogram	328	0,51	0,00	0,00	1,49	2,84
2019						
<i>Sektorverdi</i>	332	0,28	0,41	0,68	1,57	2,26
Sosialhjelpsmottakere	332	0,36	0,41	0,69	1,79	2,71
Sosialhjelp hovedinntekt	332	0,42	0,16	0,38	1,68	2,85
Stønadsutbetaling	332	0,18	0,47	0,65	1,23	1,81
Kvalifikasjonsprogram	332	0,49	0,00	0,00	1,50	2,40

Note: Gjennomsnitt er normalisert til 1 for hvert av årene.

Når vi ser på samlet sektorverdi gjenspeiler standardavviket at enkeltindikatorene har relativt høy varians. I 2019 er standardavviket for sektorverdien på 0,28, hvor maksimum har en beregnet sektorverdi som ligger 126 prosent høyere enn gjennomsnittet. Fra figur 9.6 ser vi at mange kommuner ligger rundt gjennomsnittlig sektorverdi, med at det er en tendens til at flere kommuner ligger over gjennomsnittet enn under gjennomsnittet.



Figur 9.6. Histogram sektorverdi sosiale tjenester, 2019

9.7. Samlet produksjon

I dette delkapittelet presenteres en oversikt over kommunene som får estimert en verdi på samlet produksjon. Samlet produksjon bestemmes ut fra verdien på de seks enkeltsektorene, hvor disse vektes sammen etter sektorens budsjettandel for hvert år. Eksakte verdier er oppgitt i kapitlene 3-8, men er grovt sett basert på en sektorvekt lik 17, 27, 40, 6,5, 5 og 4,5 prosent for henholdsvis barnehage, skole, pleie og omsorg, kommunehelse, sosiale tjenester og barnevern. Hver enkelt sektorverdi for hvert av årene er normalisert til et populasjonsveid gjennomsnitt på 1 basert på alle kommuner med en sektorverdi, og ikke basert kun på utvalget kommuner med verdi i samtlige seks sektorer. Dette betyr at samlet produksjon i utgangspunktet ikke har en populasjonsveid gjennomsnittsverdi lik eksakt 1 for utvalget kommuner med samlet produksjonsindikator. Vi har derfor valgt å normalisere dette til at også den indikatoren får et populasjonsveid gjennomsnitt lik 1 for hvert av årene. I praksis har dette minimalt å si for beregnede størrelser.

Tabell 9.7, panel A, viser hvor mange kommuner med den nye 2020-strukturen (totalt 356 kommuner) som inngår med en indikatorverdi for samlet produksjon, samt for hvor mange kommuner som har en beregnet verdi for hver sektor. Betingelsen for å få beregnet en

sektorverdi er at minst 2/3 av innbyggerne i ny sammenslått kommune har fått beregnet en verdi i kommunestrukturen som gjaldt de aktuelle årene. Som diskutert tidligere i dette kapittelet inngår alle kommuner med en sektorverdi for barnehage, mens antallet er nokså lavt særlig innen skole. For samlet produksjon blir det dermed beregnet en indeksverdi for henholdsvis 238, 280 og 283 kommuner i årene 2017-2019. Slik sett har det vært en økning i antall kommuner over tid som inngår i beregningen av samlet indikatorverdi.

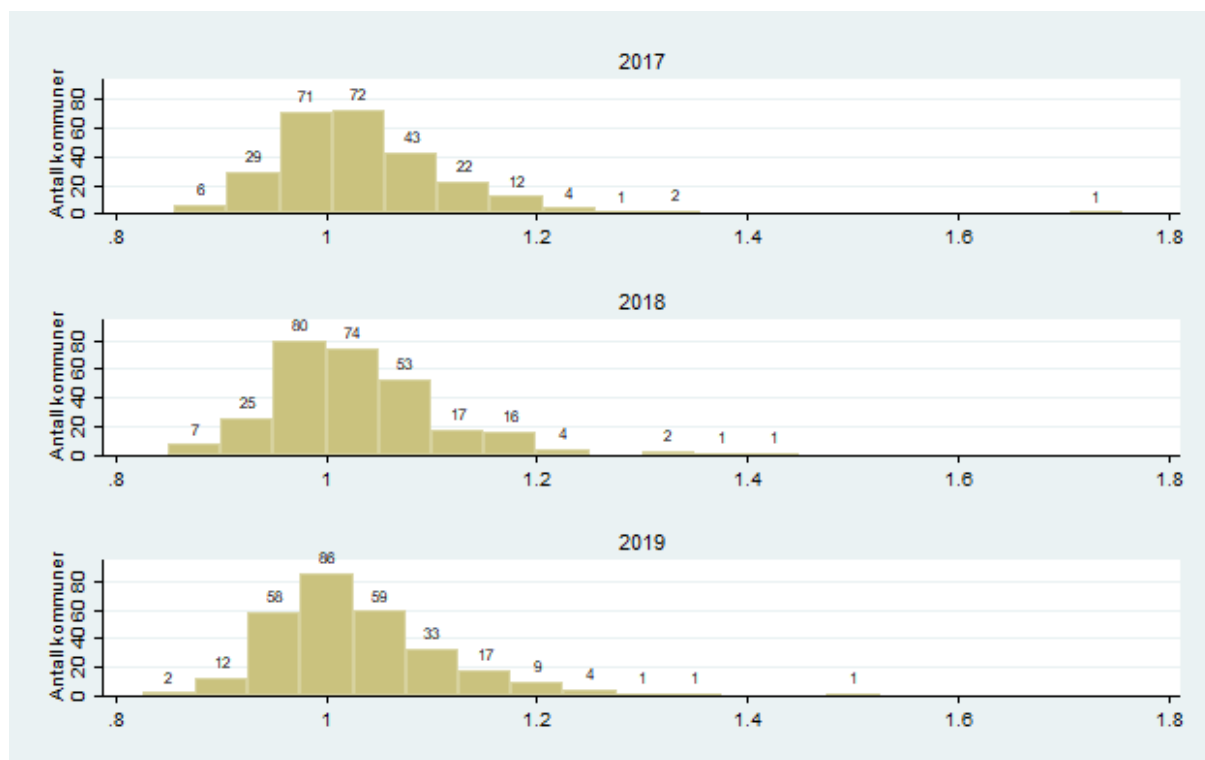
Tabell 9.7. Kommuner med samlet produksjonsindikator og deskriptiv statistikk

	2017	2018	2019
Panel A: Antall kommuner			
Samlet produksjon	263	280	283
Barnehage	356	356	356
Skole	276	294	296
Pleie og omsorg	354	353	353
Kommunehelse	344	344	342
Barnevern	338	338	337
Sosiale tjenester	326	328	332
Panel B: Deskriptiv statistikk samlet produksjon			
Standardavvik	0,090	0,081	0,083
Minimum	0,856	0,850	0,826
5. persentil	0,932	0,937	0,926
95. persentil	1,184	1,176	1,176
Maksimum	1,731	1,434	1,478

Panel B viser deskriptiv statistikk for samlet produksjonsindikator. Variasjonen målt ved standardavviket er mellom 0,08 og 0,09 for alle tre år. Kommunen med lavest målt samlet produksjon er om lag 0,85 i de tre årene, noe som indikerer at produksjonen i forhold til målgruppen er om lag 15 prosent lavere enn gjennomsnittet. I motsatt fall beregnes maksimumsverdien til å være opp mot 1,73 for den ene kommunen i 2017, noe som indikerer at samlet produksjon er mer enn 70 prosent over gjennomsnitt. Dette gjelder Kautokeino, hvor mye av årsaken skyldes et veldig høyt antall vedtakstimer innen hjemmebasert pleie og omsorg, som vektes klart høyest av samtlige indikatorer, samt høy verdi også innen sosialsektoren. Verdien for 5. og 95. persentil indikerer at 90 prosent av kommunene befinner seg om lag i intervallet mellom 0,93 og 1,2.

Figur 9.7 viser fordelingen av kommuner for samlet produksjon i hvert av de tre årene. Som også tabell 9.7 viste, ser man at størsteparten av kommunene får en beregnet verdi mellom 0,95 og 1,05, det vil si at produksjonen hos disse er beregnet til mellom 95 og 105 prosent av

gjennomsnittlig produksjon rettet mot innbyggerne i Norge. Videre ser man at fordelingen av kommuner er nokså høyreskjev, med en relativt lang hale med høye indeksverdier.



Figur 9.7. Histogram samlet produksjon

Tabell 9.8 viser gjennomsnittlige verdier både for samlet produksjon og de enkelte sektorene for 2019 når vi grupperer kommunene etter innbyggertall. For samlet produksjon ser vi at det er kommunene med innbyggertall under 10000 som får en beregnet verdi som indikerer at produksjonen er 4-5 prosent høyere enn landsgjennomsnittet. Man ser videre at kommuner med innbyggertall mellom 10-50000 innbyggere i gjennomsnitt ligger nært landsgjennomsnittet, mens de største kommunene får en beregnet verdi som tilsier at samlet produksjon er 1 prosent lavere enn gjennomsnitt.

Forskjellen i målt samlet produksjon mellom store og små kommuner i 2019 ser i stor grad ut til å følge av beregnet produksjon i den største tjenestesektoren, nemlig pleie og omsorg, samt sektorene sosiale tjenester og barnevern. I de øvrige sektorene er det mindre forskjeller, mens vi ser at det innen kommunehelse er kun kommunene med innbyggertall over 50000 som får en beregnet snittverdi over 1.

Tabell 9.8. Sektorverdi etter kommunestørrelse (uveide snitt), 2019

Kommune- størrelse	Samlet indeks	Barne- hage	Skole	Pleie og omsorg	Helse	Sosiale tjenester	Barne- vern
1000-2000	1,04	0,99	1,03	1,06	0,93	1,07	1,24
2000-3000	1,04	0,98	1,00	1,08	0,88	1,12	1,23
3000-4000	1,05	1,01	0,99	1,09	0,90	1,08	1,34
4000-5000	1,05	1,02	0,98	1,09	0,95	1,20	1,17
5000-10000	1,04	1,02	0,99	1,08	0,95	1,03	1,13
10000-20000	1,01	1,01	0,99	1,02	0,96	1,01	1,10
20000-50000	1,01	1,03	0,99	1,01	0,97	1,04	1,07
Over 50000	0,99	0,99	1,00	0,99	1,01	0,97	0,94

En mer sofistikert måte å gruppere kommunene på fremfor kun etter innbyggertall, er gjort med etableringen av de såkalte KOSTRA-gruppene. Grupperingen av kommuner i KOSTRA-gruppe er basert etter tre ulike kategorier, *i)* hvilke kostnader de står overfor for å innfri minstestandarder og lovpålagte oppgaver, *ii)* innbyggertall og *iii)* økonomisk handlefrihet (frie disponible inntekter).⁹ Intensjonen er dermed at kommuner i samme kommunegruppe skal være nokså like hverandre i forhold til både størrelse, økonomi og befolkningssammensetning.

Tabell 9.9. Sektorverdi etter KOSTRA-grupper (uveide snitt), 2019

KOSTRA- gruppe	Antall kom,	Samlet indeks	Barne- hage	Skole	Pleie og omsorg	Helse	Sosiale tjenester	Barne- vern
1	13	0,99	0,99	0,97	0,97	0,87	1,04	1,32
2	40	1,03	0,99	0,99	1,06	0,89	1,10	1,15
3	24	1,08	1,02	1,01	1,12	0,92	1,16	1,42
4	0							
5	15	1,00	0,99	1,00	0,98	0,90	1,17	1,17
6	17	1,09	0,99	1,01	1,18	0,93	1,13	1,28
7	21	0,98	1,00	0,99	0,97	0,95	0,91	1,02
8	9	1,00	1,03	0,98	0,95	0,98	1,07	1,27
10	16	1,02	1,02	0,99	1,03	0,97	1,00	1,16
11	55	1,05	1,03	0,99	1,09	0,95	1,04	1,12
12	8	1,08	1,04	0,98	1,17	0,94	1,15	1,13
13	57	1,01	1,02	0,99	1,01	0,97	1,01	1,03
14	3	1,01	1,01	1,01	0,98	1,14	1,05	0,93
15	1	0,96	0,93	1,03	0,92	1,11	0,90	0,74
16	4	1,13	0,98	1,04	1,31	1,00	1,01	1,09

⁹ Se <https://www.ssb.no/klasse/klassifikasjoner/131/korrespondanser/335> for gjeldende klassifisering. Med gjeldende gruppering er ingen av de 356 kommunene klassifisert i gruppe 9.

For året 2019 er indeksverdier i de ulike KOSTRA-gruppene vist i tabell 9.9. Kommuner i KOSTRA-gruppe 4 er blant de minste kommunene målt etter innbyggertall, og for disse har det ikke blitt beregnet en samlet produksjonsindeks. Ellers er det verdt å nevne at gruppe 15 kun består av Oslo kommune, mens gruppe 14 består av storbyene Bergen, Trondheim og Stavanger. Det er for KOSTRA-gruppene 3, 6 og 12 som skiller seg ut i positiv retning, hvor kommunene i snitt blir målt til å ha en produksjon sett i forhold til målgruppen som er mer enn 5 prosent høyere enn gjennomsnittsinnbyggerens tjenestetilbud. En viktig fellesnevner for disse tre gruppene er at de alle blir målt relativt høyt innen pleie og omsorg, som er den sektoren som vektas tyngst i den samlede indeksverdien. Sammen med Oslo er det kun kommuner i KOSTRA-gruppene 1 og 7 og at samlet produksjonsindeks er noe lavere enn gjennomsnittet.

10. Beregning av effektivitet

I dette kapittelet ser vi nærmere på hvordan de utviklede produksjonsindikatorerne kan benyttes til å si noe om effektivitet i kommunene, og hvordan dette kan benyttes både lokalt og sentralt. Denne rapporten tar som sagt utgangspunkt i at effektivitet beregnes ved hjelp av de såkalte produksjonsindeksene, mens effektivitet i offentlig sektor i mange andre sammenhenger og land ofte blir beregnet ved hjelp av såkalte dataomhyllingsanalyser. I siste del av kapittelet ser vi nærmere på hvordan samvariasjonen er mellom de to ulike effektivitetsmålingene, samt at det også gjennomføres en diskusjon av fordeler og ulemper ved de to ulike metodene.

10.1. Relativ effektivitet

For å operasjonalisere måling av effektivitet, må det tas utgangspunkt i at produksjonsindeksene skal relateres til en ressursinnsats. Borge mfl. (2011) relaterte produksjonsindeksen til brutto driftsutgifter fratrukket avskrivninger, arbeidsgiveravgift, pensjonstilskudd og utgifter til lokaler og utstyr og korrigert for beregnet utgiftsbehov i kommunene. Korrigeringen er basert på kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Dette arbeidet er videreført i ASSS-kommunene. Effektivitet blir sett på både samlet og for henholdsvis sektorene grunnskole, pleie og omsorg, helsetjenester, sosialtjenester, barnevern og barnehage. Ettersom produksjonen normalt sett er korrigert for ulikt behov i befolkningen, er det avgjørende at de utgiftene man relaterer denne produksjonen til både er korrigert for kostnadsulemper, i tillegg til de samme etterspørselskriteriene som er benyttet i behovskorrigeringen av målgruppe for produksjonen, se for øvrig omtale av disse korrigeringsene i kapittel 2.2.

Relativ effektivitet vil si et mål på effektivitet sammenlignet med andre kommuner. Når ASSS-nettverket angir mål på effektivitet for kommunene, er dette sammenlignet med de andre kommunene i nettverket. Eksempelvis er gjennomsnitt i ASSS-nettverket gitt verdien 1 og verdier over 1 indikerer effektivitetsgevinst målt opp mot de andre kommunene i nettverket. I vårt prosjekt vil landsgjennomsnittet være naturlig som sammenligningsgrunnlag. På denne måten kan også produksjonsindeksene utarbeidet i denne rapporten bli justert for utgifter i sektoren for å måle kommunens effektivitet relativt til andre kommuner. To kommuner med lik produksjonsgevinst kan dermed ha ulik effektivitet gitt at korrigert ressursinnsats varierer mellom kommuner. Dersom utgiftene normaliseres til for eksempel 1, vil en kommune med ressursinnsats på 1, som vil si gjennomsnittlig ressursinnsats ha målt effektivitet tilsvarende produksjonsindeksverdien.

ASSS beregner separate deflatorer for hver kommune og for hvert tjenesteområde, basert på kommunevis lønnsvekst innenfor hvert tjenesteområde, samt en generell prisvekst for varer. Deflatoren blir dermed beregnet forskjellig i hver kommune og mellom hver sektor, hvor lønnsveksten varierer på tvers av sektor, mens lønnsavdelingen av samlede utgifter varierer over år. Dette er videreutviklet fra Borge mfl. (2011), og foreslås delvis videreført i nye og oppdaterte effektivitetsanalyser som her anvendes på alle landets kommuner. Den viktigste forskjellen fra ASSS sin fremgangsmåte er at det ikke vil bli beregnet en kommunevis lønnsvekst innenfor de ulike sektorene. Det vil derimot bli benyttet en felles lønnsvekst på sektornivå ettersom det ikke vil være mulig å på en god måte beregne kommunevis lønnsvekst på sektornivå for populasjonen av norske kommuner.

Som nevnt korrigeres også ressursinnsatsen for en felles prisvekst på kjøp av varer og tjenester. Ved beregning av deflatorer settes dermed lønnsandelsandelen til å være den samme i alle kommuner innenfor hvert tjenesteområde, men lønnsandelen varierer mellom sektorer. Effektivitetsmålene finnes dermed ved å se produksjonsindeksen opp mot korrigert ressursinnsats beskrevet i dette avsnittet og vist i tabellen nedenfor. Tabell 10.1 gir en oversikt over etableringen av de konstruerte deflatorene.

Tabell 10.1. Forutsetninger utgiftsdeflatorer og beregnede deflatorer

	2017	2018	2019
Lønnsandeler:			
Barnehage	0,485	0,489	0,492
Skole	0,769	0,768	0,768
Pleie og omsorg	0,771	0,773	0,773
Kommunehelse	0,599	0,605	0,605
Barnevern	0,565	0,565	0,565
Sosiale tjenester	0,380	0,379	0,391
Lønnsdeflator	1,029*1,035	1,035	1
Varedeflator	1,038*1,024	1,024	1
Beregnete deflatorer:			
Barnehage	1,0639	1,0294	1
Skole	1,0645	1,0325	1
Pleie og omsorg	1,0645	1,0325	1
Kommunehelse	1,0642	1,0307	1
Barnevern	1,0641	1,0302	1
Sosiale tjenester	1,0637	1,0282	1

Som man ser av tabellen beregnes deflatorene til å være størst innen skole og pleie og omsorg. Dette følger av at lønnsutgifter som andel av brutto driftsutgifter er noe høyere i disse sektorene

enn de øvrige, sammen med at lønnsveksten i kommunal sektor i snitt har vært noe sterkere enn prisveksten på varer og tjenester de siste årene. Sosiale tjenester er sektoren hvor lønnsandelen er lavest. Dette følger naturlig som følge av at en størstepart av utgiftene i sektoren er økonomisk sosialhjelp og en del andre støtteordninger.

Tallene på kommunenivå for beregnet effektivitet i hver sektor inkludert for sektorene samlet er ikke gjengitt i tabellform i denne rapporten. For 2019 blir det beregnet en indikator for relativ effektivitet for 283 kommuner, mens antallet for 2017 og 2018 er henholdsvis 263 og 280. Ettersom samlet effektivitet ikke beregnes for alle kommuner, har vi valgt å normalisere gjennomsnittlig effektivitet til 1 basert på det begrensede utvalget. Målt effektivitet er avledet ved å dividere produksjonsindikatoren på utgiftsindikatoren. Dette betyr også at kommuner som får målt nokså lav produksjon likevel kan være effektive dersom utgiftene er tilstrekkelig lave.

Tabell 10.2. Effektivitet etter kommunestørrelse (uveide snitt), 2019

Kommune- størrelse	Samlet	Barne- hage	Skole	Pleie og omsorg	Helse	Sosiale tjenester	Barne- vern
1000-2000	0,90	0,88	0,82	1,01	0,76	0,89	1,10
2000-3000	0,95	0,98	0,88	1,05	0,71	1,06	0,95
3000-4000	0,97	0,95	0,87	1,07	0,84	1,18	0,99
4000-5000	0,96	1,00	0,92	1,04	0,74	0,99	0,91
5000-10000	1,00	1,01	0,94	1,07	0,90	0,97	1,03
10000-20000	1,00	1,02	0,93	1,05	0,94	1,06	1,01
20000-50000	1,01	0,99	0,99	1,03	0,98	1,06	1,03
Over 50000	1,01	1,01	1,02	1,00	1,04	0,98	0,99

Tabell 10.2 viser målt effektivitet mellom kommuner gruppert etter innbyggertall. Da vi undersøkte sammenhengen mellom samlet produksjon og kommunestørrelse i kapittel 9.7, så vi at målt produksjon ble beregnet noe høyere i gruppene med mindre kommuner sammenlignet med gruppene som består av større kommuner. Dette ser imidlertid ut til å skyldes at også ressursinnsatsen er en del høyere i de mindre kommunene ettersom når de ses i forhold til korrigerte utgifter, synes sammenhengen mellom effektivitet og kommunestørrelse å være negativ. En verdi på 0,9 indikerer at man kunne produsert det samme tjenestenivået med en ressursinnsats som er om lag 10 prosent lavere enn faktisk bruk dersom man hadde vært like effektiv som gjennomsnittet.

Det er for kommunegruppene med innbyggertall under 5000 hvor det indikeres at målt samlet effektivitet er lavere enn snittet. Det samme mønsteret går i hovedsak igjen også når man ser på beregnet effektivitet i sektorene barnehage, skole og kommunehelse, mens det synes å være

mindre systematikk innen pleie og omsorg, barnevern og sosiale tjenester. Det er imidlertid verdt å nevne at verdiene i denne tabellen er basert på uveide snitt. Dersom det er de mest folkerike kommunene innen hver kommunegruppe som har lavest målt effektivitet, kan relativt mange gruppeanslag være oppgitt som større enn 1. Dette har med at snittverdi er basert på et veid snitt, mens verdiene i kommunegruppene er uveid. Pleie og omsorg er et eksempel hvor det i utgangspunktet ser ut til at størsteparten av kommunene har en beregnet effektivitet større enn 1.

10.2. Effektivitetsutvikling

For en kommune vil utviklingen i effektivitet fra et år til et annet kunne gi vesentlig informasjon i tillegg til relativ effektivitet gjennomgått ovenfor. En slik beregning forutsetter imidlertid et noe annerledes beregningsopplegg enn for relativ effektivitet, som diskuteres i forrige delkapittel. Hovedsakelig består forskjellen i at sammenligningsgrunnlaget endres.

Når man skal studere effektivitetsutvikling over tid bør den enkelte kommune sammenlignes med seg selv. KS sitt ASSS-nettverk har videreutviklet beregningen av utviklingen i effektivitet på kommunenivå for de ti storbykommunene, sammenlignet med det opplegget som ble foreslått i Borge mfl. (2011). Hovedforskjellen består blant i at ASSS-nettverket gjør en del revideringer på kommunenivå, eksempelvis justeringer for elevtall i grunnskole. Motivasjonen for å ta hensyn til endringer i elevtall i grunnskolesektoren er at flere av læringsutfallene, som skolebidragsindikatorene baserer seg på, normeres til et gitt snitt hvert år. På nasjonalt nivå vil dermed produksjonen måles likt over tid. Skolebidragsindikatorene har likevel sine klare fordeler med hensyn til å måle relativ produksjon og effektivitet, at de likevel klart må anbefales å inngå som produksjonsmål. ASSS-nettverket foretar derfor justeringer med bakgrunn i endret elevtall. For mange mindre kommuner vil imidlertid en slik justering kunne medføre uforholdsmessig store endringer slik at vi i utgangspunktet ikke vil anbefale en slik praksis her. Det optimale ville ha vært og justert skolebidragsindikatorene over tid med et makrotall for endret læringsutbytte. En mulig inngang kunne vært å justere målene for Norges utvikling i internasjonale tester, men disse er som regel også normalisert slik at dette vil eventuelt ville ha målt endringen i forhold til andre land og ikke nødvendigvis absolutt endring i læringsutbytte.

Sammenlignet med ASSS-praksisen har vi dermed fulgt et en litt enklere og mer strømlinjeformet tilnærming, likt det som ble skissert i Borge mfl. (2011). Analogt til endringer i elevtallet i skole, tar denne metoden derimot for gitt at slike endringer blir fanget opp i

produktet av innbyggertall og etterspørselskriteriene som benyttes til å korrigere dette (behovskorrigert innbyggertall).

For å se på utvikling i effektivitet over tid, blir hver kommune sammenlignet med seg selv. I praksis ser vi da hvordan hver enkelt indikator har utviklet seg fra året før. Dette følger i utgangspunktet prosessen med å konstruere produksjonsindikatorer, slik det ble beskrevet i kapittel 2.3, med en viktig forskjell som består i at hver produksjonsindikator i aktuelt år relateres til det populasjonsveide gjennomsnittet for året før, fremfor samme år. Dette betyr at man normaliserer egne produksjonsindikatorer med felles nevner begge år. Utgiftene er deflatert med samme faktor som vi presenterte i kapittel 10.1.

Endringer i effektivitet over tid skyldes at utviklingen i henholdsvis produksjon og ressursinnsats, her målt ved korrigerte utgifter, ikke endres tilsvarende fra et år til et annet. For å gi en god illustrasjon av hva som driver effektivitetsutviklingen i hver kommune presenterer vi derfor både beregnet produksjonsutviklingen fra forrige år og sammenlignbar utvikling i ressursinnsats. Utvikling i effektivitet avledes av disse to målene ved å dividere produksjonsutviklingen med utgiftsutviklingen.

Vi får ikke estimert utviklingen i effektivitet for alle kommuner. På kommunenivå er beregningen nokså sensitiv, hvor kun små endringer i for eksempel antall tjenestemottakere kan slå nokså tydelig ut på målt produksjonsutvikling, særlig de minste kommunene.¹⁰

Med utvalget vi får beregnet effektivitetsutviklingen for, er anslagene som gjøres med denne fremgangsmåten at effektiviteten økte med om lag 0,85 prosent på landsbasis i 2018. I 2019 indikerer beregningene imidlertid at effektivitetsgevinsten reverseres, med et fall i målt effektivitet med nesten 1 prosent. Disse tallene er selvfølgelig noe usikre anslag, men må kunne oppfattes å være i nærheten av troverdige anslag.

Tabell 10.3 gir en oversikt over utviklingen i henholdsvis produksjon, utgifter og effektivitet gruppert etter kommunestørrelse for perioden 2018-2019. I de fleste størrelsesgrupper indikeres det at produksjonen samlet sett har endret seg med svært få prosent. Dette gjelder hovedsakelig også for de største tjenestene, mens anslaget varierer litt mer i eksempelvis sosiale tjenester og barnevern. I 2019 synes det imidlertid å ha vært en litt tydeligere økning i utgiftene

¹⁰ For kommuner som mangler et datapunkt året før for en enkeltsektor, har vi antatt at det ikke har vært noen endring. Dette er gjort for å få beregnet utviklingen for flest mulig kommuner, hvor dette har særlig liten konsekvens for anslaget på utviklingen i samlet produksjon, utgifter og effektivitet.

sammenlignet med hva vi så for produksjonen i panel A. For den minste kommunegruppen, hvor det kun er beregnet en utvikling for 7 kommuner, er utviklingen i utgifter i overkant av hva man må anse som troverdig.

Tabell 10.3. Utvikling i produksjon, utgifter og effektivitet fra 2018 til 2019

Kommune- størrelse	Samlet	Barne- hage	Skole	Pleie og omsorg	Helse	Barne- vern	Sosial
<i>Panel A: Utvikling i produksjon</i>							
1000-2000	0,99	0,99	1,00	0,96	0,96	1,12	1,13
2000-3000	1,02	1,00	1,00	1,02	1,00	1,23	1,04
3000-4000	1,01	1,02	1,00	1,02	1,03	0,99	0,94
4000-5000	1,03	1,00	0,99	1,04	0,99	1,41	1,06
5000-10000	1,01	1,00	1,00	1,01	1,09	1,05	1,06
10000-20000	1,02	1,00	1,00	1,04	1,01	0,99	0,99
20000-50000	1,00	1,00	1,00	1,01	1,01	1,01	1,01
Over 50000	0,99	0,99	1,00	0,99	1,02	0,98	1,02
<i>Panel B: Utvikling i ressursinnsats</i>							
1000-2000	1,05	1,02	0,99	1,04	1,05	0,87	1,80
2000-3000	1,01	1,01	1,01	1,01	1,05	1,01	1,01
3000-4000	1,01	1,05	0,98	1,02	1,00	1,05	0,91
4000-5000	1,03	1,03	1,02	1,04	1,06	1,07	1,04
5000-10000	1,02	1,02	1,00	1,03	1,05	0,98	1,04
10000-20000	1,01	1,02	1,00	1,01	1,06	0,98	0,98
20000-50000	1,01	1,02	1,01	1,01	1,04	1,00	0,99
Over 50000	1,01	1,00	1,00	1,02	1,04	0,98	1,00
<i>Panel C: Utvikling i effektivitet</i>							
1000-2000	0,95	0,97	1,01	0,93	0,92	1,34	0,94
2000-3000	1,01	1,00	1,00	1,01	0,95	1,20	1,04
3000-4000	1,00	0,97	1,03	1,00	1,04	0,96	1,04
4000-5000	1,00	0,98	0,97	1,00	0,94	1,26	1,02
5000-10000	0,99	0,99	1,00	0,98	1,04	1,08	1,03
10000-20000	1,01	0,99	1,00	1,03	0,96	1,02	1,02
20000-50000	1,00	0,98	0,99	1,00	0,97	1,05	1,03
Over 50000	0,98	0,99	1,00	0,97	0,98	1,00	1,02

I panel C vises utviklingen i effektivitet. For samlet effektivitet er det de aller minste kommunene som kommer dårligst ut med hensyn til utviklingen fra 2018 til 2019, sammen med kommunene med innbyggertall over 50 000. For de øvrige kommunegruppene indikeres det at effektiviteten har økt eller blitt redusert med om lag 1 prosent. Fra tabellen ser det ut til at lavere effektivitet i sum skyldes redusert effektivitet i barnehage og pleie og omsorg.

For skolesektoren vet vi blant annet at 2019 var det første året som fikk full utgiftseffekt av økt lærernorm, mens man ikke kan forvente at dette umiddelbart gir seg tydelige effekter for økt læringsutbytte, særlig ettersom økningen i ressursinnsats har vart såpass kort tid sett i forhold til elevenes skoleløp. Makroanslaget tilsier imidlertid at effektiviteten kun falt med 0,18 prosent i skolesektoren, sammenlignet med nesten 1 prosent for alle sektorene samlet.

10.3. Effektivitet beregnet ved produksjonsindekser vs. dataomhyllingsanalyser

Effektiviseringsbegrepet som ligger til grunn for dataomhyllingsanalyser (DEA-analyser) er såkalt teknisk effektivitet. Kravet her er at det ikke sløses med ressurser. Dette innebærer at det ikke skal være mulig å redusere bruken av innsatsfaktorer uten at produksjonen reduseres. Teknisk effektivitet er et svakt effektivitetsbegrep i den forstand at produksjonen kan være teknisk effektiv uten at andre effektivitetskrav er oppfylt. Tabell 10.4 gir en oversikt over modellformuleringene for de enkelte sektorer slik Teknisk beregningsutvalg for kommunal- og fylkeskommunal økonomi har foretatt effektivitetsberegninger ved hjelp av DEA-analyser.

Tabell 10.4. Innsatsfaktorer og produkter i de sektorvise DEA-analysene

Sektor	Innsatsfaktorer	Produkter
Barnehage	Årsverk av personell med pedagogisk utdanning Årsverk av ansatte uten pedagogisk utdanning Andre driftsutgifter enn lønnskostnader	Oppholdstimer 0-2 år Oppholdstimer 3-5 år Leke- og uteareal
Grunnskole	Årstimer til undervisning Årsverk assistenter Andre driftsutgifter enn lønnskostnader (Alle innsatsfaktorer er korrigert for bosettingsmønster)	Skolebidrag småskoletrinnet Skolebidrag mellomtrinnet Skolebidrag ungdomstrinnet (Alle produkter er multiplisert med antall elever)
Pleie og omsorg	Årsverk av personell med relevant fagutdanning Årsverk av personell uten relevant fagutdanning Andre driftsutgifter enn lønnskostnader (Alle innsatsfaktorer er korrigert for bosettingsmønster)	Liggedøgn i institusjoner Institusjonsbeboere med omfattende bistandsbehov Enerom i institusjon Timer til hjemmesykepleie Timer til praktisk bistand

Alle innsatsfaktorene i grunnskole og pleie og omsorg er korrigert for bosettingsmønster, dette grunnet antagelsen om at kommuner med spredt bosetting er dyrere og drive enn kommuner med mer konsentrert bosetting. DEA-analysene skiller seg fra produksjonsindeksen ved at kommunene analyseres i forhold til en front bestående av effektive og ellers nokså like kommuner. Dette er ikke tilfellet for produksjonsindeksen, hvor alle kommuner sammenlignes med hverandre.

Metodisk er det egentlig mye som er likt mellom dataomhyllingsanalyser og det å måle effektivitet med en slik metode som det i denne rapporten tas utgangspunkt i

(produksjonsindekser). Ved måling med produksjonsindeksen beregner man først et mål på produksjonen, hvor vektingen av ulike indikatorer er lik for alle kommuner. Nivået på den målte produksjonen vurderes deretter i forhold til en ressursinnsats, som her blir målt som utgifter korrigert for behov og kostnadsulemp. DEA-metoden forsøker å maksimere målt effektivitet i hver kommune ved å vekte sammen produksjonsmål og innsatsfaktorer på en måte som gjør til at ingen andre kommuner med de samme vektene havner over effektivitetsfronten (normalisert til 1). Videre tar metoden normalt høyde for at det er skalafordeler i produksjonen, ved at enheter sammenlignes med nokså like enheter i størrelse.

En av fordelene ved å benytte produksjonsindekser som utgangspunkt for å måle effektivitet, er at metoden er mer transparent. Hver indikator har i utgangspunktet samme vekt hos alle enheter, noe som gjør til at man lett kan finne ut av hvor produksjonen eller innsatsen er høy eller lav, og følgelig hva som forklarer kommunenes målte effektivitet. DEA-metoden beregner derimot et unikt sett vekter for hver kommune, hvor metoden kan komme til å legge ingen vekt på produksjons- og innsatsmål der hvor dette er lite gunstig for hver enhet.

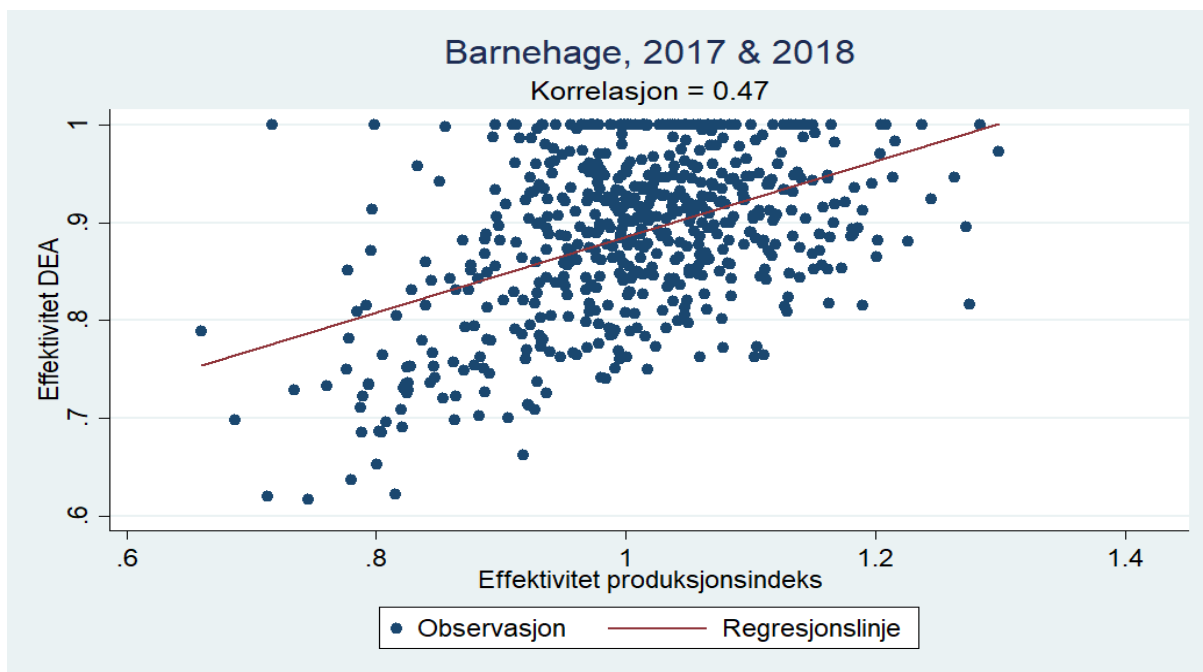
DEA-metoden er derfor ekstra sensitiv med hensyn til målefeil. Et eksempel på dette kan være at en kommune har rapportert en del ressursbruk på administrasjon, som ikke inngår i disse produksjonsindeksene, fremfor på en tjeneste som inngår, blir innsatsen målt feilaktig lav. Dersom kommunen i utgangspunktet er nokså effektiv, kan en slik målefeil gjøre til at kommunen feilaktig flytter effektivitetsfronten og at alle andre kommuner som sammenlignes med denne kommer relativt svakere ut enn de skulle gjort ved korrekt rapportering.

Metodenes vekting av indikatorer medfører også at man ved hjelp av DEA-metoden bør være varsom med å inkludere for mange indikatorer. Årsaken til dette er at det med DEA-metoden gjerne kan sies å være mange muligheter for enhetene til å skjule ineffektivitet. Dette følger av at metoden vil tillegge lite eller ingen vekt til produksjon og/eller innsats som gjør til at enheten kommer dårligere ut. Dette betyr at man kan bli målt til å være på effektivitetsfronten dersom man måles spesielt god på enkeltelementer i indikatorsettet.

Vi har også gjort en studie av sammenhengen mellom effektivitet beregnet ved DEA-analyser og ved hjelp av en produksjonsindeks for sektorene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg for årene 2017 og 2018. Resultatet fra disse analysene kan ses i påfølgende figurer.

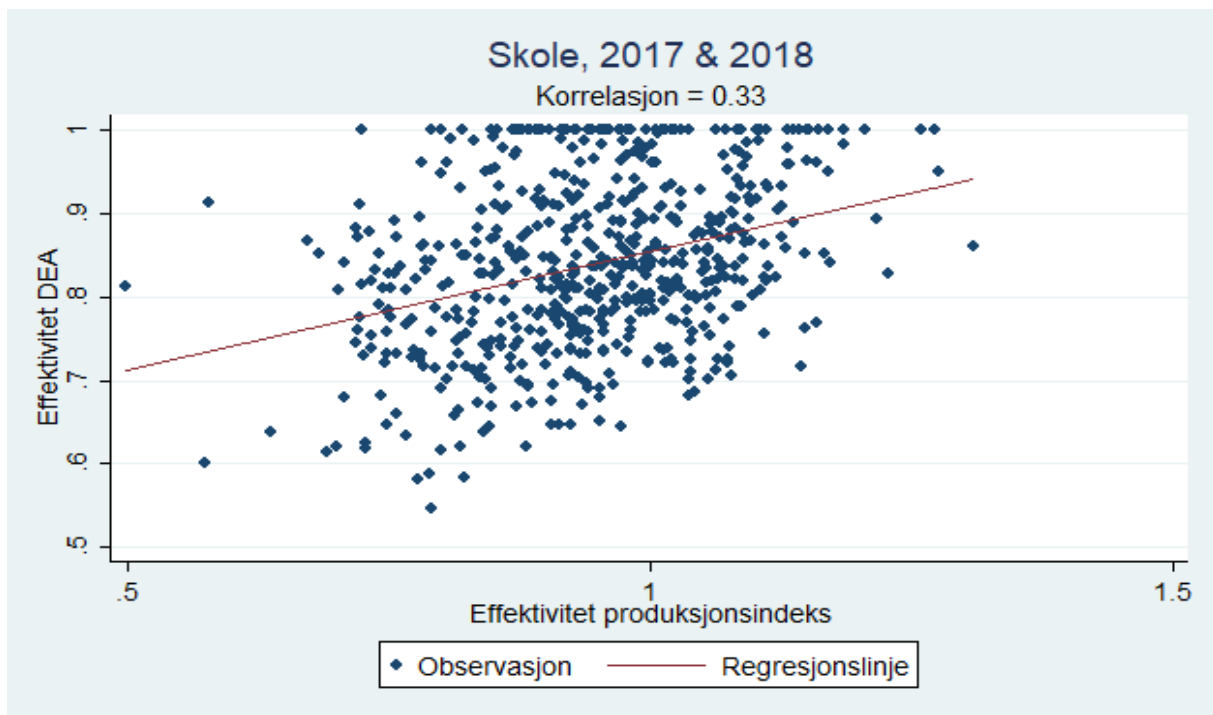
Samvariasjonen er i alle tilfeller positiv og signifikant på 1 prosent nivå. Korrelasjonen mellom effektivitetsmålene i barnehagesektoren er på 0.47 og signifikant. I grunnskole finner vi at

korrelasjonen er litt lavere, hvor koeffisienten er beregnet til 0,33. Pleie og omsorg har den svakeste samvariasjonen av de tre sektorene, hvor korrelasjonen er 0,21. Vi ser også fra figur 10.3 at pleie og omsorg er den sektoren med størst variasjon i observasjonene, både når vi måler effektivitet ved dataomhyllingsanalyser og ved produksjonsindekser.

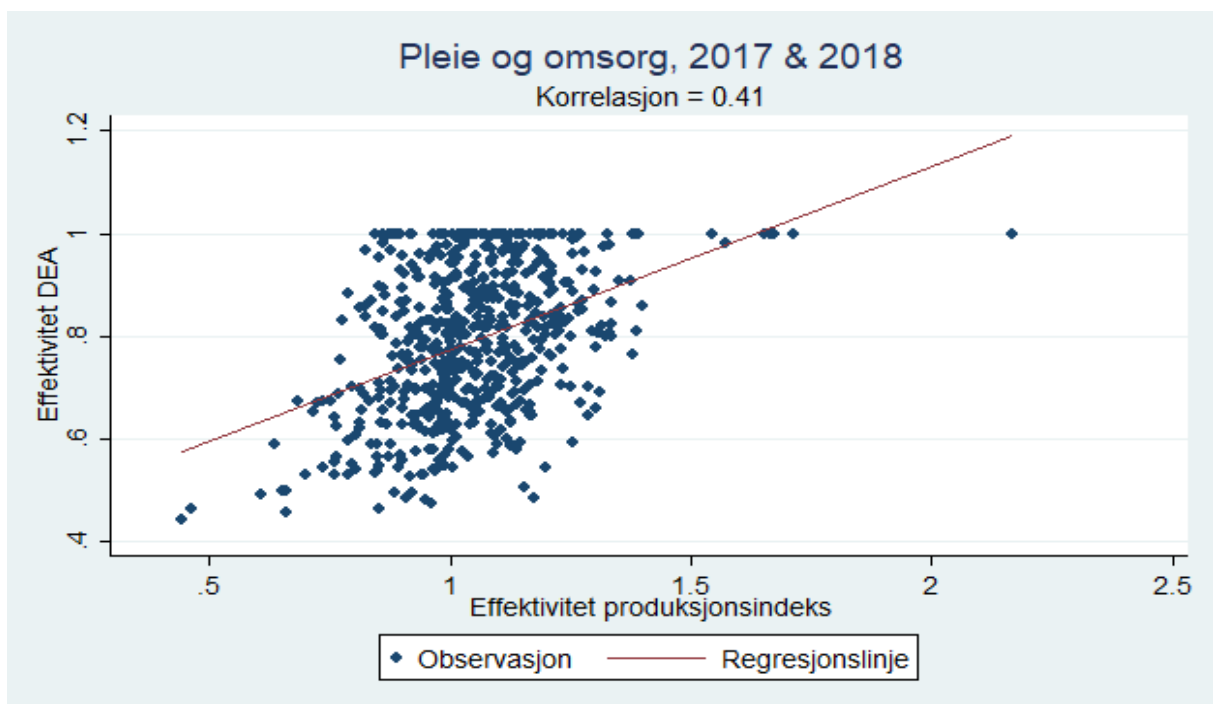


Figur 10.1. Korrelasjonen mellom ulike mål på effektivitet i barnehage

En kort oppsummering viser at det er en nokså høy korrelasjon mellom effektivitet slik den måles i denne rapporten, som ved bruk av dataomhyllingsanalyser. Vi har fremmet både fordeler og ulemper ved de to metodene. Selv om det er en nokså sterk sammenheng, er det likevel mange kommuner som måles nokså ulikt med de to metodene. Fra figur 10.1 ser vi blant annet eksempler på kommuner som blir definert på effektivitetsfronten i barnehagesektoren med DEA-metoden, mens effektivitetsberegningen basert på metoden i denne rapporten indikerer at effektiviteten ligger om lag 20 prosent under gjennomsnittlig effektivitet. En mulig forklaring kan kanskje være måten de to metodene tar høyde for smådriftsulemper på. Mens DEA-metoden som er benyttet som sammenligningsgrunnlag tillater at effektivitetsfronten baserer seg på variabelt skalautbytte, er korleksjonen for smådriftsulemper i vår metode bestemt av kostnadskriteriene i kommunenes inntektssystem.



Figur 10.2. Korrelasjonen mellom ulike mål på effektivitet i grunnskole



Figur 10.3. Korrelasjonen mellom ulike mål på effektivitet i pleie og omsorg

Referanser

Anthun, K. S., K. S. Anthun og M. Lillefjell (2019): Kvalitetsindikatorer i den kommunale helse- og omsorgstjenesten. SINTEF-rapport 2019:00866, SINTEF Digital.

Borge, L.-E., O. H. Nyhus og P. Tovmo (2011): Bedre måling av tjenesteproduksjonen i kommunene, SØF-rapport 06/11.

Borge, L.-E., G. Møller, O. H. Nyhus og I. Vardheim (2012): Bedre måling av kvalitet i kommunene, SØF-rapport 02/12.

Håkonsen, L. og T.E. Lunder (2008): Kostnadsforskjeller i barnehagesektoren, Rapport 243, Telemarksforskning.

Vedlegg A – Beregnede produksjonsindekser på kommunenivå

Tabell A.1. Beregnet produksjon samlet og på sektornivå, alle kommuner for ny kommunestruktur for årene 2017-2019

Knr	Kommune	Samlet			Barnehage			Skole			Pleie og omsorg			Helse			Sosial			Barnevern		
		'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19
3001	Halden	1,02	1,01	1,00	1,04	1,04	1,04	0,96	0,96	0,95	1,06	1,02	1,01	0,86	0,86	0,81	1,10	1,13	1,14	1,10	1,11	1,13
3002	Moss	1,05	1,07	1,06	0,99	1,01	1,00	1,00	1,00	1,00	1,16	1,19	1,17	0,94	0,95	0,94	1,01	1,01	1,06	0,81	0,89	0,91
3003	Sarpsborg	0,99	0,99	1,00	1,03	1,02	1,03	0,98	0,99	0,98	1,01	1,01	1,00	0,93	0,88	0,89	0,90	0,94	0,93	0,98	1,04	1,12
3004	Fredrikstad	0,98	0,98	0,97	1,00	1,00	1,00	0,99	0,99	0,99	1,02	0,99	0,98	0,89	0,92	0,90	0,83	0,81	0,85	0,81	0,86	0,84
3005	Drammen	0,93	0,95	0,89	0,98	0,99	0,98	0,99	0,99	0,99	0,86	0,89	0,76	0,96	0,97	0,92	0,85	0,90	0,95	1,07	1,04	1,03
3006	Kongsberg	1,08	1,10	1,08	1,03	1,04	1,02	1,01	1,01	1,02	1,22	1,26	1,22	1,00	0,99	1,02	0,88	0,88	0,82	0,83	0,71	0,77
3007	Ringerike	1,00	0,99	0,99	1,02	0,98	0,99	0,98	0,97	0,98	0,99	0,97	0,98	0,92	0,94	0,95	1,14	1,17	1,15	1,13	1,06	1,11
3011	Hvaler	1,10	1,10	1,09	0,99	1,00	0,97	1,01	1,00	0,99	1,18	1,21	1,24	0,57	0,57	0,55	1,14	1,22	1,31	2,00	1,61	1,34
3012	Aremark				0,82	0,88	0,91	1,02	0,98		1,25	1,03	0,95	0,47	0,49	0,50	1,56	0,90	1,04			
3013	Marker	0,99	0,97	0,99	0,98	0,93	0,97	0,98	0,98	1,01	0,89	0,87	0,91	0,76	0,78	0,90	1,20	1,13	0,99	1,97	1,90	1,81
3014	Indre Østfold	1,02	1,04	1,02	1,00	1,01	0,99	0,99	0,99	0,98	1,05	1,08	1,07	0,84	0,82	0,79	0,91	0,92	0,89	1,41	1,45	1,43
3015	Skiptvet	1,04	1,02	0,96	1,06	1,03	1,01	0,97	0,95	0,92	1,06	1,05	0,97	0,74	0,68	0,69	0,91	0,99	0,80	1,77	1,54	1,30
3016	Rakkestad		1,01	1,02	1,01	1,03	1,02		1,00	1,02	0,98	0,97	0,97	0,97	0,94	1,07	0,94	0,80	0,79	1,84	1,57	1,57
3017	Råde		0,99	0,98	1,06	1,05	1,10		0,96	0,96	0,98	0,97	0,95	0,77	0,83	0,81	1,12	1,07	1,01	1,30	1,27	1,03
3018	Våler	1,13	1,15	1,14	1,02	1,01	0,99	0,96	0,96	0,97	1,32	1,38	1,33	1,16	1,11	1,14	0,83	0,82	0,77	1,13	1,15	1,28
3019	Vestby	0,96	0,93	0,94	1,01	1,01	0,98	1,01	1,01	1,00	0,95	0,89	0,92	0,95	0,93	0,95	0,83	0,81	0,84	0,62	0,66	0,73
3020	Nordre Follo	1,03	1,02	1,00	0,98	0,99	0,98	1,02	1,02	1,02	1,07	1,04	0,99	1,10	1,14	1,11	0,98	0,92	0,97	0,89	0,95	0,96
3021	Ås	0,97	0,96	0,98	1,03	1,00	0,99	1,04	1,03	1,03	0,95	0,93	0,96	0,92	0,95	0,96	0,77	0,82	0,81	0,87	0,79	0,90
3022	Frogn	0,99	0,95	0,99	0,94	0,93	0,94	1,02	1,01	0,99	1,01	0,95	1,06	0,92	0,91	0,88	0,86	0,77	0,71	0,98	0,89	0,90
3023	Nesodden	0,94	0,95	0,92	0,97	0,96	0,95	1,02	1,01	1,02	0,89	0,88	0,84	0,88	0,99	0,90	0,92	1,01	0,92	0,81	0,89	0,84
3024	Bærum	0,93	0,95	0,96	0,93	0,93	0,95	1,03	1,02	1,03	0,90	0,94	0,94	1,04	1,04	1,04	0,85	0,85	0,85	0,62	0,60	0,61
3025	Asker	1,00	1,00	0,99	0,96	0,96	0,95	1,01	1,01	1,01	1,07	1,05	1,05	1,01	0,97	0,96	0,83	0,80	0,74	0,77	0,80	0,78
3026	Aurskog-Høland				0,98	1,01	1,00	0,98	0,99	0,99	0,80	0,84	0,82	0,91	0,90	0,91	1,13	1,13	0,95	1,22	1,25	1,20
3027	Rælingen	0,93	0,94	0,96	0,98	0,98	0,98	1,02	1,01	1,00	0,88	0,91	0,96	0,96	0,94	0,97	0,79	0,77	0,71	0,82	0,77	0,79
3028	Enebakk	1,01	1,00	0,97	0,96	0,96	0,95	0,98	0,99	0,97	1,10	1,05	1,02	0,79	0,89	0,84	0,93	0,86	0,83	1,00	1,04	0,90
3029	Lørenskog	0,93	0,92	0,93	1,01	1,00	0,99	1,01	1,01	1,01	0,84	0,80	0,84	1,08	1,09	1,05	0,89	0,91	0,89	0,80	0,87	0,89
3030	Lillestrøm	0,95	0,97	0,94	0,98	0,96	0,95	1,00	1,00	1,00	0,90	0,95	0,91	1,04	1,03	0,99	0,78	0,78	0,81	0,90	0,96	0,96
3031	Nittedal	0,98	0,98	0,96	1,01	1,01	1,03	1,00	1,00	0,99	0,96	0,95	0,92	1,09	1,09	1,00	0,73	1,05	0,96	0,88	0,87	0,82
3032	Gjerdrum	1,03	0,97	0,97	1,05	1,01	1,00	0,98	0,98	1,01	1,09	0,99	0,97	0,95	0,92	0,98	0,83	0,61	0,63	0,94	1,14	1,06
3033	Ullensaker	0,96	0,96	0,95	1,02	1,00	1,01	0,99	0,97	0,97	0,89	0,92	0,89	1,10	1,06	0,99	0,84	0,84	0,85	0,96	1,04	1,07
3034	Nes	1,00	0,99	0,97	0,98	1,00	0,99	0,98	0,98	0,98	0,96	0,94	0,92	1,16	1,13	1,08	0,82	0,82	0,80	1,37	1,34	1,35
3035	Eidsvoll	0,94	0,94	0,94	0,99	1,01	1,04	0,96	0,96	0,95	0,87	0,87	0,85	0,86	0,91	0,93	0,95	0,98	1,00	1,20	1,16	1,19

SØF-rapport nr. 03/21

Knr	Kommune	Samlet			Barnehage			Skole			Pleie og omsorg			Helse			Sosial			Barnevern		
		'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19
3036	Nannestad	0,96	0,96	0,93	0,92	0,90	0,90	0,98	0,98	0,97	0,95	0,98	0,91	0,91	0,92	0,87	0,74	0,70	0,68	1,33	1,25	1,28
3037	Hurdal	0,98	0,94	1,00	0,93	0,97	1,04	0,92	0,91	0,94	0,98	0,90	0,93	0,77	0,77	1,00	1,17	1,07	1,27	1,52	1,49	1,55
3038	Hole	0,99	0,97	0,97	0,99	0,93	0,98	1,05	1,07	1,06	0,93	0,88	0,91	0,98	1,04	0,99	0,91	0,82	0,83	1,18	1,23	1,14
3039	Flå				0,99	0,91	0,95				1,09	0,98	1,01		0,86	0,71	1,20	0,78	1,24	0,85	0,76	0,77
3040	Nesbyen	1,23	1,34	1,48	1,02	1,02	1,02	1,05	1,04	1,03	1,52	1,80	2,14	1,04	1,09	1,03	0,97	0,82	0,66	1,14	1,29	1,48
3041	Gol	1,08	1,11	1,09	0,93	1,00	1,04	0,99	1,00	0,96	1,20	1,22	1,18	1,06	1,09	1,03	1,13	1,06	1,07	1,18	1,31	1,42
3042	Hemsedal	1,10	1,08		1,01	1,02	0,99	1,01	1,02		1,19	1,12	1,09	1,44	1,57	1,36	0,80	0,73	0,67	0,99	1,02	1,02
3043	Ål	1,01	0,98	0,98	0,96	0,93	1,00	1,03	1,02	1,00	1,01	0,97	1,00	1,12	1,11	1,02	1,09	1,03	0,92	0,80	0,77	0,61
3044	Hol	1,06	1,06	1,05	0,98	0,99	1,05	1,04	1,05	1,01	1,17	1,13	1,09	0,98	1,11	1,19	0,52	0,63	0,61	1,30	1,24	1,09
3045	Sigdal		1,01	1,00	0,97	0,98	0,96		0,95	0,95	1,05	1,00	0,98	1,02	1,04	1,16	1,33	1,36	1,05	1,33	1,16	1,28
3046	Krødsherad	1,04	1,07	1,04	1,04	0,97	0,95	0,99	1,02	1,00	1,10	1,14	1,10	1,15	1,22	0,92	1,17	1,53	1,33	0,64	0,54	0,82
3047	Modum	1,05	1,04	1,08	0,98	0,98	1,02	0,98	0,99	0,99	1,11	1,07	1,15	1,04	0,99	0,95	1,00	1,04	1,13	1,41	1,34	1,37
3048	Øvre Eiker	0,98	0,97	0,98	1,03	1,01	1,01	1,00	1,00	0,98	0,90	0,92	0,97	0,90	0,80	0,78	1,11	1,01	0,97	1,22	1,34	1,28
3049	Lier	0,97	0,99	0,97	0,99	0,99	0,99	1,02	1,01	1,01	0,97	1,01	0,98	0,91	0,88	0,85	0,73	0,85	0,84	0,87	0,90	0,91
3050	Flesberg	0,95	0,95	0,94	1,01	0,98	0,97	0,96	0,95	0,95	0,84	0,91	0,89	1,00	1,01	1,04	1,27	1,02	0,96	1,21	0,98	0,97
3051	Rollag				1,15	0,98	0,94				1,02	1,03	1,01				1,39	1,07	1,01	2,18	1,90	1,68
3052	Nore og Uvdal	1,22	1,16	1,14	0,94	1,03	1,04	1,03	1,04	1,01	1,52	1,34	1,30	0,84	0,87	0,88	1,02	0,67	0,79	1,61	1,65	1,60
3053	Jevnaker	1,00	0,97	0,98	1,02	0,98	0,99	1,02	1,03	1,02	0,96	0,89	0,94	1,03	1,03	1,03	0,90	0,87	0,80	1,22	1,17	1,13
3054	Lunner	0,97	0,96	0,97	1,06	1,01	1,01	0,97	0,97	0,98	0,92	0,92	0,94	1,06	1,01	1,02	0,99	0,86	0,83	0,97	0,96	1,00
301	Oslo	0,96	0,95	0,96	0,93	0,93	0,93	1,02	1,03	1,03	0,94	0,91	0,92	1,12	1,12	1,11	0,92	0,91	0,90	0,74	0,75	0,74
3401	Kongsvinger	0,95	0,96	0,95	0,99	1,00	0,99	0,96	0,97	0,99	0,84	0,85	0,84	0,97	0,92	1,00	1,19	1,15	1,13	1,33	1,36	1,25
3403	Hamar	1,06	1,05	1,05	1,01	0,99	0,98	1,01	1,03	1,02	1,12	1,08	1,08	0,99	1,01	1,05	1,12	1,14	1,14	1,03	1,01	1,04
3405	Lillehammer	1,00	0,99	0,99	1,03	1,01	1,02	1,01	1,01	1,00	0,96	0,96	0,95	0,96	0,95	0,98	0,98	0,96	0,98	1,14	1,18	1,11
3407	Gjøvik	1,06	1,03	1,05	1,04	1,05	1,03	0,99	0,99	0,98	1,07	1,03	1,05	1,14	1,14	1,11	1,25	1,11	1,19	1,06	1,02	1,08
3411	Ringsaker	1,08	1,07	1,05	1,03	1,03	1,05	1,00	0,99	1,00	1,16	1,13	1,07	0,86	0,91	0,88	1,28	1,29	1,23	1,17	1,16	1,23
3412	Løten	0,98	0,97	0,98	0,93	0,97	0,97	1,00	1,00	0,99	0,94	0,91	0,94	1,05	1,02	1,07	1,01	1,00	0,95	1,13	1,15	1,05
3413	Stange	1,01	1,01	1,00	1,01	1,03	1,03	1,01	1,01	1,01	1,02	1,00	0,96	0,97	1,07	0,98	0,98	1,05	1,09	0,94	0,90	0,93
3414	Nord-Odal	1,01	0,96	1,00	1,01	1,00	1,00	0,96	0,95	0,95	1,01	0,93	1,00	0,80	0,85	0,92	1,30	1,30	1,34	1,33	0,91	0,96
3415	Sør-Odal		1,06	1,07	1,02	1,01	1,04		0,98	0,98	1,00	1,07	1,08	0,99	1,01	1,07	1,08	1,19	1,22	1,42	1,54	1,51
3416	Eidskog	1,06	1,05	1,09	1,02	1,01	1,05	0,99	0,99	1,01	1,10	1,07	1,13	0,93	1,00	0,91	1,37	1,31	1,50	0,98	1,03	1,09
3417	Grue	1,00	0,98		1,02	0,99	1,01	0,98	0,98		0,91	0,90	0,94	0,83	0,82	0,81	1,38	1,35	1,34	1,67	1,59	1,59
3418	Åsnes	1,07	1,07	1,05	1,01	1,03	1,01	0,99	1,00	1,01	1,04	1,07	1,02	1,00	0,87	0,97	1,22	1,17	1,11	1,81	1,77	1,69
3419	Våler	1,13	1,09	1,09	1,04	0,99	1,05	1,02	1,03	1,01	1,10	1,03	1,06	0,99	0,98	0,74	1,24	1,08	1,12	2,40	2,43	2,41
3420	Elverum	1,00	0,98	1,01	1,04	1,03	1,02	1,01	1,00	0,99	0,98	0,96	1,00	0,89	1,03	0,92	1,21	1,20	1,26	0,92	0,54	0,88
3421	Trysil	1,05	1,03	1,05	1,08	1,05	1,06	1,01	1,04	1,06	1,08	1,02	1,06	0,91	0,95	0,99	1,16	1,16	1,12	1,01	0,92	0,92
3422	Åmot	1,03	1,06	1,07	1,05	1,06	1,10	0,99	0,99	0,99	0,98	1,05	1,07	0,86	0,69	0,88	1,45	1,51	1,34	1,40	1,61	1,33
3423	Stor-Elvdal	0,94		0,95	0,88	0,86	0,92	0,99		0,99	0,85	0,91	0,88	0,82	0,78	0,84	1,50	1,22	1,18	1,25	0,94	1,29

SØF-rapport nr. 03/21

Knr	Kommune	Samlet			Barnehage			Skole			Pleie og omsorg			Helse			Sosial			Barnevern		
		'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19
3424	Rendalen	0,97	0,96	0,90	0,91	1,03	0,96	1,07	1,00	0,98	0,82	0,85	0,75	0,81	0,81	0,85	1,34	1,17	1,16	1,63	1,39	1,38
3425	Engerdal	1,13	1,09	1,00	1,10	1,08	1,05	1,01	1,01	1,02	1,15	1,08	0,78	1,07	0,68	0,90	1,03	1,07	1,12	1,99	2,28	2,44
3426	Tolga		1,00	0,99	1,06	1,06	0,96		1,13	1,13	0,64	0,74	0,84	1,01	1,06	0,97	1,78	1,56	1,47	1,52	1,38	1,04
3427	Tynset	1,01	1,01	1,02	1,04	1,01	1,10	1,03	1,01	1,02	0,99	1,02	1,01	1,12	1,04	0,93	0,97	0,92	1,08	0,80	0,90	0,85
3428	Alvdal		1,08	1,02	0,92	0,89	0,86		1,02	0,98	1,34	1,21	1,14	1,20	1,19	1,00	1,26	1,21	1,03	0,88	0,74	0,82
3429	Folldal	0,95	0,96	0,88	0,76	0,89	0,86	1,06	1,06	1,10	0,96	0,86	0,70	0,84	0,93	1,00	1,30	1,30	1,08	0,76	1,00	0,71
3430	Os	1,04		1,05	0,82	0,95	0,89	1,09		1,08	1,04	1,09	1,03	0,94	0,98	1,16	1,08	1,21	1,01	1,50	1,72	1,44
3431	Dovre		1,05	0,98	1,02	1,02	1,00		1,07	1,05	0,98	1,03	0,87	0,89	0,91	0,94	0,94	1,14	1,16	1,65	1,35	1,15
3432	Lesja	1,08	1,03	1,00	1,21	1,12	1,03	0,92	0,93	0,95	1,14	1,07	1,03	0,92	0,82	0,83	0,69	0,65	0,59	1,56	1,55	1,40
3433	Skjåk	1,00	0,97	1,03	1,02	1,03	0,96	0,99	1,00	1,04	1,04	0,98	1,16	1,03	0,94	0,85	0,96	0,75	0,65	0,62	0,67	0,67
3434	Lom		1,03	0,99	0,97	0,97	0,96		0,99	0,92	1,13	1,11	1,06	1,09	1,09	0,95	0,99	1,06	0,77	0,72	0,62	1,12
3435	Vågå	1,07	1,04	1,01	1,01	1,00	0,94	0,97	0,99	1,00	1,19	1,13	1,09	1,03	0,95	0,93	1,31	1,19	1,04	0,74	0,70	0,58
3436	Nord-Fron	0,97	0,97	0,96	0,95	0,98	0,99	1,01	1,03	1,02	1,00	0,95	0,89	0,71	0,82	0,86	1,32	1,33	1,44	0,49	0,53	0,61
3437	Sel	1,02	1,01	1,03	0,99	1,01	0,99	0,98	0,98	0,99	0,95	0,88	0,95	0,84	0,89	0,98	1,65	1,71	1,87	1,48	1,51	1,37
3438	Sør-Fron	0,92	0,93	0,96	0,94	0,96	0,98	0,92	0,91	0,93	0,84	0,86	0,93	1,04	1,06	1,07	1,11	1,09	0,88	1,12	1,07	1,20
3439	Ringebu		0,94	0,96	0,96	0,94	0,99		1,03	1,01	1,01	0,90	0,95	0,96	0,95	0,89	0,81	0,79	0,82	0,90	0,87	0,92
3440	Øyer	0,97	0,97	1,00	1,03	1,00	1,05	1,03	1,05	1,05	0,91	0,91	0,96	1,06	0,98	0,94	1,21	1,11	1,11	0,51	0,74	0,83
3441	Gausdal		0,95	0,97	1,01	1,01	0,98		1,01	1,01	1,16	0,93	0,98	0,84	0,88	0,83	0,61	0,54	0,57	0,86	1,02	1,29
3442	Østre Toten	1,01	1,00	1,00	0,99	1,00	1,00	0,99	0,98	0,99	1,04	0,97	0,97	0,95	1,05	1,03	0,81	0,86	0,86	1,30	1,38	1,32
3443	Vestre Toten	1,01	1,03	1,03	1,01	1,02	1,01	0,99	1,00	0,99	0,97	1,02	1,03	1,00	1,02	1,00	1,04	0,98	1,09	1,40	1,34	1,32
3446	Gran	0,99	0,96	0,99	1,00	1,01	1,02	1,01	1,01	1,00	0,94	0,89	0,98	1,02	1,01	0,99	1,09	1,04	0,95	0,99	0,94	0,90
3447	Søndre Land	1,15	1,18	1,13	0,92	0,96	0,94	1,02	1,03	1,01	1,42	1,43	1,32	1,00	0,93	1,05	0,63	0,64	0,72	1,29	1,60	1,46
3448	Nordre Land	1,05	1,06	1,05	0,98	0,98	0,94	1,00	0,99	0,99	1,10	1,14	1,15	1,08	1,10	1,09	0,80	0,67	0,70	1,30	1,33	1,26
3449	Sør-Aurdal	0,98	1,00	1,01	0,91	0,92	0,88	0,96	0,96	0,97	1,08	1,09	1,09	0,90	0,83	0,86	1,20	1,28	1,25	0,51	0,57	1,01
3450	Etnedal	1,07	0,95	0,88	0,85	0,99	0,92	1,00	1,00	0,98	1,28	0,92	0,79	0,88	0,89	0,78	1,24	1,19	1,12	0,71	0,67	0,75
3451	Nord-Aurdal	1,03	0,99	1,01	0,92	0,95	0,98	0,98	0,99	0,99	1,06	0,93	0,99	0,97	0,92	0,91	1,46	1,50	1,42	1,13	1,05	1,05
3452	Vestre Slidre	1,05	1,00	0,97	1,07	0,98	0,96	1,00	1,02	1,03	1,02	0,94	0,94	0,69	0,83	0,80	1,74	1,59	1,46	1,11	1,08	0,67
3453	Øystre Slidre	1,01	1,00	1,01	0,95	1,05	1,04	0,99	1,00	1,02	1,07	0,94	0,96	1,03	0,99	1,01	1,26	1,12	1,10	0,61	1,12	1,20
3454	Vang	1,20	1,14	1,18	0,90	0,85	0,97	1,00	1,00	1,02	1,53	1,40	1,44	1,05	0,98	0,98	1,24	1,13	1,01	0,96	0,95	0,93
3801	Horten	0,94	0,94	0,94	1,03	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,85	0,84	0,84	0,86	0,84	0,85	1,02	1,09	1,12	1,06	1,14	1,21
3802	Holmestrand	0,96		0,95	1,01	1,03	1,04	0,99	0,98	1,01	0,91	0,86	0,86	0,89	0,91	0,88	0,95	0,98	0,85	1,05	1,02	1,12
3803	Tønsberg	1,01	1,01		1,03	1,03	1,02	0,99	0,99	1,00	0,99	1,00	1,02	0,93	0,86	0,84	1,12	1,11	1,06	1,16	1,15	1,16
3804	Sandefjord		0,94	0,95	1,04	1,03	1,02		0,98	0,98	0,87	0,87	0,90	0,97	0,95	0,93	0,97	0,95	1,00	0,89	0,85	0,86
3805	Larvik			0,96	0,98	1,03	1,01			0,99	0,58	0,88	0,88	0,98	1,04	1,04	0,88	1,08	1,01	1,16	1,15	1,09
3806	Porsgrunn	1,01	0,99	0,98	1,06	1,08	1,07	0,99	0,99	0,99	1,01	0,97	0,94	0,86	0,88	0,94	0,94	0,92	0,93	1,14	1,08	1,04
3807	Skien	1,01	1,01	1,01	1,00	1,02	1,00	0,99	0,99	0,99	1,05	1,04	1,03	0,90	0,89	0,88	0,97	1,03	1,06	1,08	1,03	0,99
3808	Notodden	0,96	0,95	0,95	1,04	1,03	1,04	0,96	0,96	0,97	0,87	0,85	0,86	0,98	0,94	0,91	1,12	1,11	1,06	1,03	1,19	1,21

SØF-rapport nr. 03/21

Knr	Kommune	Samlet			Barnehage			Skole			Pleie og omsorg			Helse			Sosial			Barnevern		
		'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19
3811	Færder			1,03	0,87	1,01	1,00			0,99	1,03	1,07	1,07	0,84	0,81	0,81	1,32	1,41	1,38	0,80	0,81	0,93
3812	Siljan	0,90	0,88	0,92	0,92	0,90	0,95	0,97	0,98	0,98	0,77	0,73	0,82	0,82	0,82	0,84	1,26	1,33	0,92	1,09	1,09	1,27
3813	Bamble	1,01	0,99	0,99	1,02	0,98	1,03	0,98	0,98	0,98	1,02	0,99	0,98	0,96	0,95	0,94	1,35	1,29	1,20	0,79	0,85	0,77
3814	Kragerø	0,99	1,01	0,99	1,02	1,03	1,02	0,98	0,99	1,00	0,93	0,97	0,94	0,80	0,80	0,79	1,55	1,53	1,56	0,98	1,08	1,00
3815	Drangedal	0,98	1,00	1,04	1,04	1,06	1,01	0,97	0,98	0,96	0,92	0,96	1,02	0,82	0,89	0,88	1,41	1,37	1,55	1,12	1,04	1,37
3816	Nome	1,20	1,20	1,19	0,98	0,99	1,01	1,01	1,02	0,99	1,42	1,41	1,41	0,84	0,82	0,82	1,57	1,50	1,31	1,38	1,47	1,55
3817	Midt-Telemark		1,06	1,03	0,97	0,97	0,97	1,01	1,02	1,02	1,09	1,11	1,07	0,91	0,93	0,89	1,36	1,21	1,10	1,13	1,09	1,07
3818	Tinn		1,16	1,15	1,11	1,11	1,13		1,00	0,97	1,36	1,35	1,35	0,76	0,78	0,81	1,10	1,08	1,07	1,15	1,27	1,00
3819	Hjartdal	0,94	0,94	0,95	1,03	1,06	1,12	1,04	1,03	1,02	0,85	0,86	0,83	0,73	0,64	0,73	1,45	1,45	1,47	0,62	0,64	0,74
3820	Seljord	0,89	0,98	0,99	1,03	1,05	1,11	1,01	1,00	1,01	0,80	0,94	1,01	0,65	0,73	0,65	1,11	1,39	1,16	0,52	0,74	0,57
3821	Kviteseid	0,96	0,98	1,01	0,88	0,98	1,00	1,05	1,02	1,02	0,92	1,02	1,03	0,70	0,65	0,71	0,95	0,89	0,93	1,36	0,75	1,28
3822	Nissedal			1,23	1,02	1,10	1,08			1,00	1,62	1,48	1,52	1,11	1,02	0,96	1,34	1,25	1,30	0,71	0,95	0,86
3823	Fyresdal		1,09	1,09	0,87	0,99	0,97		1,00	1,03	1,43	1,33	1,32	0,81	0,78	0,67	0,87	0,88	0,89	0,57	0,60	0,70
3824	Tokke	1,09	1,07	1,15	1,09	0,99	1,07	1,05	1,06	1,08	1,20	1,19	1,30	1,16	1,01	0,94	0,80	0,83	0,76	0,59	0,70	1,18
3825	Vinje	1,12	1,06	1,08	0,99	1,04	1,00	1,01	1,02	1,02	1,34	1,20	1,26	1,03	1,00	0,99	0,79	0,62	0,73	0,78	0,62	0,58
4201	Risør	0,98	0,97	1,00	1,02	0,97	0,96	0,97	0,96	0,95	0,95	0,94	1,03	0,78	0,76	0,72	1,11	1,20	1,23	1,19	1,27	1,24
4202	Grimstad	1,10	1,01	1,18	1,02	1,02	1,03	0,98	0,97	0,98	1,29	1,05	1,46	0,94	0,93	0,94	0,87	0,97	1,01	0,98	0,95	1,05
4203	Arendal	0,97	0,96	0,95	1,03	1,04	1,04	0,98	0,98	0,98	0,93	0,89	0,88	0,87	0,88	0,89	1,08	1,10	1,10	0,93	0,97	1,00
4204	Kristiansand	0,97	0,97	0,97	0,99	1,00	1,00	0,98	0,98	0,99	0,96	0,95	0,94	0,99	0,96	0,94	0,89	0,97	1,00	0,93	0,94	0,89
4205	Lindesnes	0,97	0,96	0,93	1,02	1,01	1,03	0,98	0,98	0,98	0,91	0,89	0,80	0,88	0,96	0,92	0,79	0,80	0,82	1,52	1,40	1,44
4206	Farsund	0,91	0,88	0,91	1,00	1,01	1,00	0,98	0,99	1,01	0,81	0,76	0,82	0,86	0,92	0,86	0,89	0,80	0,77	1,05	0,85	0,93
4207	Flekkefjord	1,13	1,11	1,06	0,97	1,00	0,99	1,02	1,02	1,00	1,34	1,25	1,14	1,04	1,13	1,15	0,85	0,88	0,83	1,06	1,10	1,04
4211	Gjerstad	1,05	1,08	1,04	1,09	0,99	1,01	0,96	0,98	0,95	1,01	1,13	1,06	0,79	0,80	0,93	1,21	1,42	1,13	1,77	1,66	1,56
4212	Vegårshei	0,98	1,01	1,02	1,02	1,02	1,04	0,92	0,95	0,93	1,00	1,00	1,03	0,80	0,75	0,79	1,43	1,40	0,99	0,68	1,28	1,62
4213	Tvedestrand	1,01	1,04	1,06	1,01	1,05	1,05	1,01	1,01	1,02	0,87	0,92	0,95	1,08	1,10	1,02	1,61	1,86	1,84	1,35	1,29	1,44
4214	Froland	1,01	1,02	0,98	0,95	1,01	1,02	0,98	0,96	0,95	1,08	1,07	0,97	0,91	0,81	0,82	0,96	0,99	1,03	1,10	1,20	1,18
4215	Lillesand	0,97	1,00	1,03	1,00	1,00	1,02	0,96	0,96	0,97	0,95	1,03	1,08	1,02	1,01	1,05	0,82	0,87	0,77	1,13	1,08	1,14
4216	Birkenes	0,97	0,99	1,00	0,99	0,94	1,00	0,96	1,00	0,97	0,99	1,02	1,06	1,01	0,92	0,89	0,42	0,38	0,44	1,35	1,50	1,37
4217	Åmli	0,86	0,88	0,88	0,91	0,95	0,99	0,99	1,01	0,98	0,64	0,70	0,68	0,86	0,95	0,94	0,54	0,57	0,52	1,95	1,58	1,79
4218	Iveland				0,98	1,01	0,99	0,99		0,98	1,95	2,18		0,85	0,93	0,94		1,02	0,91	0,82	0,65	0,86
4219	Evje og Hornnes	0,92	0,94	0,97	0,93	0,94	0,97	1,00	0,97	0,96	0,81	0,87	0,91	0,84	0,86	0,89	1,18	1,23	1,36	1,15	1,17	1,25
4220	Bygland				0,88	0,99	1,03	1,00			0,90	0,92	0,99	0,61	0,91	0,91		0,96		0,86	0,77	0,96
4221	Valle				0,95	1,06	1,08		0,99	1,00	1,06	0,98	1,04				1,10	0,97		0,87	1,06	
4222	Bykle				1,18	1,24	1,25				1,35		1,18	1,26	1,33	1,26				0,86	1,59	
4223	Vennesla	0,98	0,97	0,97	1,04	1,04	1,06	0,96	0,96	0,95	0,93	0,92	0,91	1,00	1,00	1,00	0,97	0,91	0,87	1,29	1,27	1,27
4224	Åseral				1,05	0,96	1,00				0,77	0,79	0,81	0,96	0,82	0,84	0,59	0,59	0,59	0,85	0,76	
4225	Lyngdal	1,08	1,06		0,97	0,99	0,99	0,95	0,95	0,96	1,17	1,11	1,18	1,16	1,11	1,13	1,17	1,21	1,06	1,30	1,28	1,35

SØF-rapport nr. 03/21

Knr	Kommune	Samlet			Barnehage			Skole			Pleie og omsorg			Helse			Sosial			Barnevern		
		'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19
4226	Hægebostad				0,84	0,85	0,90				1,10	0,95	0,95	0,84	0,75	0,83		0,70	0,58	0,74	0,85	0,88
4227	Kvinesdal	0,97	0,97	0,99	0,98	0,97	0,96	0,94	0,95	0,95	1,01	0,98	1,03	0,91	0,96	0,99	0,70	0,73	0,83	1,15	1,16	1,06
4228	Sirdal	1,08	1,09	1,09	0,96	0,93	0,87	1,06	1,08	1,08	1,17	1,17	1,19	1,01	0,96	0,90	0,52	0,61	0,41	1,44	1,83	1,99
1101	Eigersund	1,09	1,03	1,01	1,00	0,97	0,97	0,98	0,98	0,99	1,18	1,03	1,00	0,95	1,01	0,93	1,12	1,14	1,10	1,35	1,40	1,42
1103	Stavanger	1,00	1,00	1,01	0,97	0,96	0,96	1,02	1,02	1,02	1,00	1,00	1,01	0,98	1,02	1,09	1,02	1,00	1,03	0,94	0,99	0,95
1106	Haugesund	1,02	1,00	1,02	1,03	1,03	1,05	1,00	1,00	0,99	1,01	1,01	1,03	1,06	1,01	0,99	0,95	0,89	0,92	1,05	0,99	0,98
1108	Sandnes	0,98	0,96	0,98	0,99	0,98	0,99	0,99	0,99	0,99	0,96	0,93	0,96	1,02	0,99	1,01	1,00	0,95	0,99	0,91	0,92	0,95
1111	Sokndal		1,04	1,04	0,91	0,94	0,97		0,98	0,97	1,21	1,09	1,09	0,71	0,66	0,70	1,48	1,43	1,27	1,25	1,39	1,45
1112	Lund	1,05	1,01	0,98	1,03	1,01	0,99	0,97	0,95	0,93	0,97	0,87	0,82	1,15	1,01	0,98	0,92	0,95	0,84	2,23	2,48	2,85
1114	Bjerkreim		0,92	0,83	0,99	0,94	0,95		1,00	0,98	0,85	0,85	0,66	0,87	0,94	0,88	0,87	0,85	0,92	0,82	0,87	0,72
1119	Hå	1,00	0,99	1,00	0,92	0,91	0,97	0,95	0,95	0,95	1,09	1,06	1,06	0,95	0,99	0,92	1,00	0,96	0,97	0,92	0,93	1,08
1120	Klepp	1,01	0,97	0,99	1,05	1,05	1,06	0,97	0,96	0,98	1,06	0,98	1,00	0,97	0,94	0,98	0,94	0,82	0,74	0,85	0,83	0,85
1121	Time	0,97	0,99	0,98	1,00	0,99	1,01	0,97	0,97	0,96	0,92	0,98	0,96	1,03	1,05	1,00	1,06	1,02	0,97	1,03	0,98	1,01
1122	Gjesdal	0,97	0,97	0,98	1,01	1,02	1,00	0,97	0,98	0,98	0,94	0,90	0,96	0,82	0,89	0,93	1,31	1,29	1,22	0,91	0,94	0,94
1124	Sola	0,96	0,96	0,94	1,06	1,06	1,05	1,00	1,00	1,00	0,87	0,87	0,84	1,09	1,11	1,06	0,98	0,91	0,90	0,84	0,85	0,91
1127	Randaberg	1,09	1,07	1,04	0,98	1,02	1,00	1,02	1,03	1,00	1,11	1,02	1,01	1,13	1,18	1,07	1,49	1,56	1,43	1,16	1,17	1,17
1130	Strand	0,99	0,96	0,97	0,96	0,99	0,98	0,99	0,97	0,97	0,99	0,90	0,93	0,82	0,96	1,01	1,03	1,03	1,02	1,18	1,26	1,18
1133	Hjelmeland	0,95	0,96	0,91	0,96	0,98	0,97	1,06	1,06	1,05	0,77	0,78	0,73	0,83	0,93	0,87	1,43	0,97	0,79	1,49	1,75	1,60
1134	Suldal	1,15	1,15	1,12	0,92	0,99	0,98	1,01	0,99	1,00	1,33	1,33	1,27	0,96	0,88	0,95	1,58	1,53	1,51	1,09	1,07	0,91
1135	Sauda	1,10	1,06	1,06	1,09	1,06	1,04	0,93	0,96	0,97	1,14	1,07	1,09	1,05	1,06	1,05	1,26	1,01	1,01	1,63	1,67	1,39
1144	Kvitsøy				0,93	1,04	1,08				0,84	0,82	1,15	0,56	0,55	0,51						
1145	Bokn				1,18	1,06	1,02				0,88	0,93	1,06	0,82	0,60	0,96	1,28				1,14	1,01
1146	Tysvær	1,09	1,08	1,10	1,04	1,04	1,05	0,97	0,96	0,97	1,14	1,13	1,19	1,00	1,06	0,99	1,20	1,17	1,10	1,52	1,38	1,36
1149	Karmøy	1,02	1,03	1,03	1,02	1,02	1,04	0,98	0,98	0,98	1,08	1,09	1,10	0,75	0,78	0,81	0,91	0,98	0,99	1,21	1,16	1,06
1151	Utsira				1,03	0,94	0,78							0,41								
1160	Vindafjord	1,04	1,03	1,05	1,00	1,00	1,00	1,00	0,99	0,99	1,08	1,10	1,12	0,82	0,84	0,89	0,90	0,82	0,88	1,41	1,26	1,25
4601	Bergen	0,95	1,00	1,01	1,03	1,04	1,02	1,00	1,00	1,00	0,87	0,98	0,99	1,02	1,04	1,09	0,99	1,01	1,03	0,96	0,97	0,96
4602	Kinn	1,04	1,04	1,03	1,08	1,09	1,10	0,98	0,98	0,99	1,07	1,08	1,06	1,04	0,92	0,87	0,92	0,90	0,89	1,06	1,11	1,14
4611	Etne	0,89	0,87	0,92	1,01	1,00	1,04	1,00	1,00	1,00	0,71	0,70	0,79	0,97	0,95	0,92	1,31	1,42	1,28	0,80	0,44	0,71
4612	Sveio	0,97	0,98	1,01	1,06	1,04	1,08	0,93	0,95	0,96	0,94	0,97	0,97	0,97	0,85	0,89	1,16	1,12	1,23	0,93	1,12	1,22
4613	Bømlo	1,10	1,08	1,05	1,05	1,04	1,05	0,98	0,97	0,96	1,24	1,20	1,11	0,98	0,99	1,04	0,94	0,89	0,91	1,07	1,07	1,18
4614	Stord		1,01	1,02	1,09	1,05	1,07		0,98	0,98	1,07	1,02	1,03	0,93	0,89	0,96	0,98	1,00	1,02	1,10	1,14	1,12
4615	Fitjar	0,97	1,03	1,10	0,98	0,97	1,01	0,97	0,95	0,97	0,96	1,17	1,26	0,99	0,83	0,87	1,39	1,30	1,47	0,57	0,57	0,69
4616	Tysnes	1,04	1,03	1,02	0,99	0,98	1,02	1,00	0,99	0,99	1,10	1,07	1,03	1,07	1,09	1,00	0,91	0,95	0,91	1,05	1,20	1,32
4617	Kvinnherad	1,02	1,04	1,08	1,02	1,04	1,03	1,00	0,99	1,00	1,02	1,06	1,15	0,99	1,07	1,10	1,12	1,13	1,03	1,11	1,00	1,10
4618	Ullensvang	1,06		1,03	0,99	0,98	0,99	1,01	1,02	0,98	1,16	1,14	1,10	0,76	0,83	0,84	1,12	1,20	1,15	0,99	0,85	0,85
4619	Eidfjord				1,20	1,10	1,20				1,05	1,04	1,03	1,46	1,45	1,30		0,71				

SØF-rapport nr. 03/21

Knr	Kommune	Samlet			Barnehage			Skole			Pleie og omsorg			Helse			Sosial			Barnevern		
		'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19
4620	Ulvik				0,99	1,01	1,01				0,93	1,34	1,09	1,49	1,40	1,33	1,64	1,59	1,57	0,76	0,68	0,72
4621	Voss				1,06	1,05	1,05	0,98	0,97	0,97	1,04	1,08	1,05	1,07	1,04	0,97	1,10	1,03	1,16	1,06	1,14	1,29
4622	Kvam	1,08	1,08	1,08	0,96	0,96	1,02	0,99	1,00	1,00	1,17	1,13	1,11	1,05	1,06	1,11	1,18	1,22	1,24	1,12	1,26	1,10
4623	Samnanger	0,99	0,98	0,96	0,95	1,01	0,92	1,02	1,01	0,99	0,92	0,88	0,90	0,97	0,91	0,74	0,93	1,01	1,06	1,67	1,58	1,73
4624	Bjørnafjorden	1,04	1,09	1,08	1,00	1,03	1,04	0,99	1,00	0,99	1,12	1,24	1,21	0,94	0,96	0,99	1,04	0,99	0,95	0,87	0,82	0,84
4625	Austevoll	0,97	0,96	0,98	1,01	1,02	1,03	0,95	0,95	0,97	1,04	1,03	1,05	1,23	0,97	0,99	0,62	0,52	0,60	0,47	0,56	0,60
4626	Øygarden	1,03	1,01	1,01	1,04	1,04	1,04	0,98	0,99	0,99	1,03	0,97	0,96	1,02	1,06	1,05	1,23	1,23	1,29	0,94	0,98	1,02
4627	Askøy	0,98	0,99	0,99	1,05	1,06	1,05	0,97	0,98	0,96	0,98	0,96	0,99	0,93	0,91	0,93	0,97	1,07	1,09	0,97	0,96	0,94
4628	Vaksdal	1,04	1,00	0,97	0,89	0,89	0,87	1,00	0,99	0,99	1,06	0,98	0,95	0,91	0,86	0,90	1,53	1,37	1,25	1,31	1,33	1,25
4629	Modalen				1,72	1,36	1,44				1,67	1,57	1,32	1,06	1,03		2,56	2,12	1,73			
4630	Osterøy	0,96	0,95	0,95	1,01	0,99	1,00	0,96	0,97	0,98	0,93	0,87	0,86	0,90	0,97	0,98	1,06	1,19	1,06	0,97	1,11	1,15
4631	Alver	1,08	1,04	1,04	1,02	1,01	1,03	0,97	0,97	0,98	1,19	1,10	1,08	0,97	0,96	0,95	1,22	1,18	1,16	1,01	0,98	1,01
4632	Austrheim	0,96	0,97	0,95	1,08	1,09	1,05	1,01	1,01	0,97	0,89	0,92	0,87	0,70	0,70	0,76	1,38	1,42	1,39	0,79	0,68	0,98
4633	Fedje				1,11	0,95	1,03				0,80	0,83	0,91	0,97	0,97	0,99			1,25		1,04	0,47
4634	Masfjorden		1,09	1,05	1,06	1,00	1,08		1,05	1,05	1,10	1,16	1,02	1,20	1,34	0,96		1,07	1,41	0,76	0,84	0,89
4635	Gulen	0,99	0,98	0,99	1,01	1,06	1,03	1,01	1,00	1,02	1,05	0,98	0,98	0,94	0,86	0,79	0,64	0,95	1,00	0,66	0,72	0,90
4636	Solund				1,03	1,06	0,94				1,14	1,31	1,15	0,88	1,06	0,94						1,08
4637	Hyllestad	1,07	1,12		1,02	1,03	0,91	1,09	1,15	1,25	1,19	1,21	1,27	0,87	0,84	0,82	0,49	0,85		1,14	1,05	0,95
4638	Høyanger	1,16	1,18	1,17	1,01	0,99	0,97	1,03	1,03	1,01	1,41	1,45	1,38	1,01	0,96	0,96	1,18	1,39	1,37	0,52	0,54	0,92
4639	Vik	1,09	1,05	1,09	1,07	1,07	1,06	1,00	0,97	1,00	1,24	1,18	1,22	0,91	0,90	0,95	0,91	0,84	1,08	0,91	0,65	0,71
4640	Sogndal	1,16	1,18	1,19	1,01	1,04	1,05	1,01	1,01	1,01	1,40	1,43	1,46	0,90	1,02	1,04	1,15	1,16	1,24	0,82	0,76	0,66
4641	Aurland	1,21	1,18	1,26	0,98	0,97	1,10	1,11	1,09	1,08	1,47	1,43	1,55	1,11	1,16	1,34	0,72	0,84	0,76	1,00	0,69	0,70
4642	Lærdal			1,22	0,99	0,92	0,91			1,03	1,66	1,61	1,46	0,74	0,86	0,95	1,49	1,61	1,40	1,34	1,70	1,50
4643	Årdal	1,11	1,11	1,11	1,05	1,07	1,09	1,06	1,06	1,07	1,18	1,18	1,14	1,05	1,00	1,01	0,83	0,79	0,78	1,30	1,43	1,60
4644	Luster	1,09	1,04	1,10	1,07	1,02	1,03	0,98	0,98	0,98	1,16	1,07	1,22	1,05	0,94	0,94	1,05	0,93	0,93	1,28	1,43	1,28
4645	Askvoll	1,04	0,99	0,99	1,02	1,07	1,01	0,99	0,97	0,97	1,04	0,90	0,90	0,87	0,86	0,81	1,51	1,57	1,64	1,17	1,06	1,30
4646	Fjaler	1,03	1,00	0,97	1,03	1,01	0,99	0,96	1,00	0,97	1,13	1,06	1,02	0,91	0,92	0,85	0,89	0,96	0,95	0,92	0,56	0,61
4647	Sunnfjord	1,09	1,07	1,06	1,05	1,04	1,06	1,02	1,02	1,01	1,14	1,09	1,07	1,11	1,05	1,06	1,28	1,29	1,20	1,00	1,01	1,09
4648	Bremanger	1,14	1,17	1,14	1,01	0,93	1,07	1,05	1,08	1,08	1,24	1,33	1,25	0,88	0,91	0,87	1,16	1,03	0,69	1,59	1,72	1,71
4649	Stad	1,04		1,05	1,03	1,00	0,99	1,00	1,01	1,00	1,07	1,01	1,12	0,86	0,88	0,90	0,89	1,13	1,01	1,29	1,20	1,15
4650	Gloppen	1,03	1,03	1,07	1,05	1,10	1,12	1,00	1,01	1,00	1,05	0,99	1,10	1,20	1,14	1,17	0,95	0,99	0,99	0,87	1,02	0,93
4651	Stryn	0,99	1,00	1,02	1,08	1,08	1,11	1,00	1,00	0,99	0,97	1,00	1,03	1,18	1,14	1,07	0,83	0,86	0,81	0,66	0,72	0,84
1505	Kristiansund	1,07	1,11	1,11	1,02	1,03	1,01	0,98	1,00	1,00	1,17	1,28	1,27	1,14	1,08	1,10	0,97	0,94	0,90	0,91	0,97	0,88
1506	Molde	1,05	1,05	1,04	0,99	0,98	0,97	1,02	1,02	1,02	1,15	1,14	1,12	1,00	1,06	1,04	0,88	0,90	0,90	0,78	0,77	0,74
1507	Ålesund	1,02	1,02	1,03	1,01	1,00	1,00	1,00	1,01	1,01	1,08	1,07	1,09	0,86	0,86	0,86	0,86	0,86	0,97	1,06	1,00	1,00
1511	Vanylven	1,14	1,21	1,21	0,96	1,02	1,07	0,99	1,01	1,02	1,41	1,46	1,46	0,90	1,00	0,92	0,56	0,91	0,82	1,38	1,49	1,56
1514	Sande	1,10	1,06	1,12	0,87	0,94	0,90	0,99	0,97	1,00	1,44	1,31	1,47	0,63	0,60	0,59	0,67	0,74	0,68	0,71	0,72	0,70

SØF-rapport nr. 03/21

Knr	Kommune	Samlet			Barnehage			Skole			Pleie og omsorg			Helse			Sosial			Barnevern		
		'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19
1515	Herøy	1,06	1,07	1,07	1,04	1,05	1,05	1,03	1,01	1,01	1,16	1,15	1,18	0,85	0,87	0,86	0,86	1,05	1,01	0,92	0,95	0,90
1516	Ulstein	1,11	1,09	1,11	1,10	1,14	1,09	1,03	1,01	1,03	1,18	1,13	1,18	1,12	1,03	1,14	1,09	1,02	1,01	1,02	1,08	0,98
1517	Hareid	1,10	1,10	1,07	1,00	1,01	1,00	1,00	1,00	1,01	1,25	1,22	1,17	0,90	0,81	0,88	0,94	1,08	0,86	1,27	1,24	1,19
1520	Ørsta	1,02	1,02	1,03	1,09	1,09	1,09	0,98	0,99	0,98	1,08	1,05	1,07	0,98	0,98	1,00	0,76	0,79	0,81	0,85	0,93	0,92
1525	Stranda				0,98	1,03	1,03	1,03	1,06		0,90	1,15	1,18	1,00	0,95	0,93			0,48	0,59	0,52	0,51
1528	Sykkylven	0,96		0,98	1,04	1,02	1,01	0,99	1,00	0,99	0,97	0,97	0,99	0,91	0,98	0,97	0,64		0,75	0,80	0,93	0,91
1531	Sula	1,02			1,08	1,06	1,08	1,02	1,01	0,99	1,08	1,11	1,17	0,90	0,87	0,84	0,43			1,15	0,92	1,17
1532	Giske	1,05		1,04	1,03	0,98	1,00	0,99		1,01	1,18	1,09	1,15	0,82	0,79	0,77	0,78	0,81	0,79	1,04	0,90	0,96
1535	Vestnes	1,34	1,35	1,33	0,97	1,00	1,04	1,00	1,00	1,01	1,86	1,88	1,80	0,80	0,84	0,83	1,00	0,93	0,92	1,37	1,30	1,23
1539	Rauma	1,02	1,03	1,03	0,95	0,98	0,98	0,98	0,98	0,99	1,11	1,11	1,08	1,00	1,01	1,04	0,93	0,91	0,94	0,90	0,82	0,94
1547	Aukra	1,07	1,05	1,07	0,94	0,95	0,95	1,00	1,00	0,99	1,20	1,12	1,22	0,88	0,86	0,82	1,17	1,45	1,34	1,10	1,04	0,76
1554	Averøy	1,03	1,02	1,02	1,01	1,06	1,05	1,03	1,02	1,01	1,04	1,05	1,05	0,66	0,66	0,74	1,18	1,09	1,11	1,39	1,04	1,01
1557	Gjemnes			0,94	0,99	0,97	0,97	0,96	0,97	1,00	0,88	0,86	0,88	0,87	0,84	0,76			1,02	1,44	1,39	1,22
1560	Tingvoll	0,93	0,91	0,95	1,03	1,06	1,01	1,03	1,01	0,99	0,82	0,73	0,87	0,83	0,88	0,86	0,70	0,99	0,84	1,16	1,36	1,33
1563	Sunndal	1,13	1,15	1,02	1,10	1,03	1,04	1,03	1,04	1,04	1,29	1,38	1,09	0,99	1,00	0,97	0,85	0,87	0,62	0,82	0,77	0,77
1566	Surnadal	1,10	1,12	1,09	1,07	1,05	1,03	1,04	1,04	1,02	1,24	1,27	1,18	0,88	0,91	0,90	0,75	0,90	1,21	1,00	1,11	1,04
1573	Smøla		1,08	1,06	1,06	1,03	0,99		0,97	1,01	1,07	1,08	1,15	0,89	1,20	0,85	1,08	1,23	1,34	1,52	1,49	0,76
1576	Aure		1,01	1,01	1,03	1,07	1,02		0,98	1,01	1,00	1,02	1,06	0,83	0,74	0,77	1,13	1,14	1,16	0,49	0,94	0,59
1577	Volda				1,09	1,10	1,12	1,02	1,01	1,01	1,26	1,26	1,25	0,86	0,90	0,92	0,93	0,96	1,05	0,93	0,90	0,80
1578	Fjord				0,86	0,89	0,95	1,00	1,00	1,02	1,13	1,09	1,09	0,85	0,78	0,80	1,04	0,80	0,35	0,91	0,90	0,83
1579	Hustadvika	1,08	1,07	1,17	0,97	0,94	0,98	1,01	1,00	0,99	1,26	1,22	1,44	0,85	0,85	0,83	0,84	0,95	1,08	1,00	1,02	1,03
5001	Trondheim	0,99	1,00	1,01	1,04	1,04	1,04	1,02	1,02	1,02	0,91	0,93	0,94	1,18	1,16	1,24	1,07	1,10	1,10	0,94	0,91	0,87
5006	Steinkjer	1,01	1,01	1,05	1,05	1,04	1,05	0,98	0,98	0,98	0,97	1,01	1,07	0,86	0,80	0,91	1,37	1,34	1,34	1,19	1,09	1,17
5007	Namsos		1,01		1,00	1,01	1,04	1,00	1,00	1,02	0,98	1,01	0,98	0,97	0,93	0,89	1,01	0,99	1,19	1,16	1,15	1,13
5014	Frøya	1,14	1,13	1,16	1,10	0,97	1,01	0,99	0,98	1,00	1,31	1,31	1,34	0,94	1,12	1,07	1,06	1,09	1,17	1,14	1,16	1,25
5020	Osen				1,16	1,03	1,09				0,81	0,77	0,86	0,90	0,89	0,90		0,67				
5021	Oppdal	1,12	1,09	1,11	1,06	1,08	1,08	1,02	1,05	1,05	1,30	1,17	1,21	0,82	0,89	0,92	0,91	0,93	0,88	0,95	1,12	1,08
5022	Rennebu	1,07	1,03	1,02	0,93	0,87	0,83	0,95	0,96	0,99	1,21	1,17	1,18	0,94	0,91	0,79	0,95	0,76	0,68	1,41	1,22	1,22
5025	Røros	1,02	0,98	0,97	0,95	0,98	0,95	1,02	1,01	1,02	1,08	1,03	1,00	0,80	0,75	0,90	1,29	1,15	0,98	0,78	0,44	0,60
5026	Holtålen	0,95	0,96	0,97	0,98	0,95	0,89	0,98	0,99	1,04	0,95	0,99	1,03	0,71	0,70	0,58	1,25	1,08	1,14	0,71	0,72	0,58
5027	Midtre Gauldal	1,02	1,02	1,05	1,04	1,09	1,11	0,97	0,98	0,98	1,04	1,05	1,09	0,89	0,81	0,86	1,11	0,98	1,04	1,11	1,07	1,16
5028	Melhus	1,03	1,02	0,98	1,04	1,04	1,04	1,02	1,01	1,02	1,01	1,00	0,89	0,98	0,94	0,98	1,13	1,06	1,06	1,08	1,15	1,24
5029	Skaun	0,96	0,94	0,86	1,02	1,07	1,03	1,01	1,02	1,01	0,89	0,82	0,65	0,92	0,92	0,98	1,11	1,27	1,18	0,84	0,69	0,77
5031	Malvik	0,92	0,94	0,94	1,01	0,98	0,99	1,01	1,00	1,00	0,74	0,82	0,81	1,18	1,02	1,04	1,06	1,15	1,22	0,93	0,96	1,00
5032	Selbu	0,99	0,99	0,98	0,96	1,02	1,00	1,01	1,00	0,97	1,04	1,00	0,97	0,89	1,02	0,99	1,02	1,03	1,09	0,67	0,58	0,81
5033	Tydal				1,11	1,02	1,02				1,13	1,10	1,16	1,62	1,38	1,48	2,31	1,99	1,68			
5034	Meråker	1,01	1,03	0,99	0,97	1,01	1,05	1,03	1,00	1,01	1,07	1,13	0,99	0,85	0,91	0,96	1,15	0,80	0,82	0,61	0,92	0,70

SØF-rapport nr. 03/21

Knr	Kommune	Samlet			Barnehage			Skole			Pleie og omsorg			Helse			Sosial			Barnevern		
		'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19
5035	Stjørdal	0,92	0,93	0,95	1,06	1,07	1,08	0,98	0,99	1,00	0,78	0,80	0,82	0,87	0,88	0,88	1,10	1,09	1,11	1,04	1,03	1,04
5036	Frosta	1,03	0,97	1,02	1,06	1,03	1,02	0,99	0,99	1,02	0,93	0,88	1,01	0,96	0,88	0,93	1,15	0,87	0,79	1,96	1,67	1,36
5037	Levanger	1,01	1,03	1,02	1,06	1,05	1,06	0,97	0,98	0,98	0,95	1,01	0,98	1,06	1,05	1,08	0,93	0,92	0,90	1,52	1,51	1,56
5038	Verdal	0,97	0,96	0,97	1,08	1,08	1,07	0,98	0,98	0,97	0,86	0,83	0,85	0,90	0,93	0,93	1,04	1,04	1,11	1,33	1,39	1,43
5041	Snåsa	1,07	1,07	1,05	0,99	1,03	1,04	1,05	1,04	1,03	1,14	1,06	1,02	1,23	1,11	1,02	1,12	1,32	1,38	0,61	1,04	1,07
5042	Lierne		1,08	1,00	0,99	0,98	0,98		1,04	1,04	1,19	1,16	1,01	0,82	0,97	0,86	0,78	1,10	0,87	0,94	1,06	1,10
5043	Røyrvik				0,91	0,79	0,91				1,93	1,69	1,56	0,82	0,73	0,80					1,72	
5044	Namsskogan				1,22	1,18	1,12				0,98	0,99	1,01	0,59	0,61	0,60	1,41	1,33	1,02	1,20	1,36	1,47
5045	Grong	1,18	1,15	1,15	1,02	0,99	0,98	1,00	1,00	1,02	1,28	1,22	1,22	0,95	0,91	0,87	1,78	1,80	1,61	1,57	1,64	1,77
5046	Høylandet				1,02	0,97	0,95	1,01	1,04	1,08	1,05	1,12	1,09	0,99	1,04	0,99				0,62	0,80	0,87
5047	Overhalla	0,97	0,97	0,96	1,11	1,10	1,08	0,99	0,99	0,99	0,88	0,87	0,85	0,84	0,84	0,77	1,15	1,32	1,19	1,11	1,05	1,32
5049	Flatanger				1,13	1,12	1,08				0,97	0,96	0,92	0,99	1,01	0,96	0,58	0,64	0,75	0,90	0,94	1,34
5052	Leka				0,92	0,98	0,99				0,99	1,01	1,13	0,85	0,96	0,88	1,49		1,38			1,28
5053	Inderøy	0,95	0,94	0,99	1,04	1,02	1,04	0,97	0,97	0,97	0,76	0,77	0,89	0,86	0,90	0,96	1,33	1,29	1,30	1,65	1,49	1,49
5054	Indre Fosen			1,07	1,03	1,03	1,04			1,00	1,17	1,12	1,14	1,03	0,93	0,96	1,29	1,31	1,06	0,91	0,96	1,01
5055	Heim	1,06	1,02		1,08	1,06	1,02	0,95	0,97	0,97	1,20	1,08	0,99	0,80	0,75	0,78	0,87	0,92	0,95	1,06	1,03	0,93
5056	Hitra				1,00	1,01	1,04	1,00	0,98	1,00	1,31	1,33	1,26	0,92	0,83	0,92	0,98	1,09	1,05	1,32	1,35	1,12
5057	Ørland	1,04	0,90	1,00	1,09	1,07	1,01	1,01	0,98	0,98	1,01	0,69	1,00	0,98	1,00	0,96	1,03	0,95	0,92	1,37	1,21	1,23
5058	Åfjord				1,05	1,03	1,00	1,03	0,99	1,00	1,07	1,16	1,22	1,09	1,22	1,21	0,80	0,84	1,11	0,99	0,67	0,72
5059	Orkland	1,04	1,02	0,95	1,07	1,05	1,04	1,00	1,01	1,01	1,00	0,98	0,82	1,04	1,02	0,96	1,25	1,13	1,12	1,20	1,13	1,19
5060	Nærøysund		1,04	1,02	1,02	1,04	1,07	0,96	0,99	0,97	1,05	1,04	0,98	0,84	0,86	0,82	1,38	1,44	1,49	1,04	1,07	1,31
5061	Rindal				1,01	0,96	1,09	0,97	1,01		1,28	1,19	1,08	1,10	0,98	1,03			0,74	0,65	0,81	1,59
1804	Bodø	0,98	0,98	0,98	1,02	1,00	1,00	0,99	0,99	0,99	0,91	0,92	0,92	1,16	1,19	1,18	0,99	0,97	0,96	1,01	1,02	1,04
1806	Narvik	1,07	1,09	1,11	1,01	1,05	1,02	0,97	0,98	0,98	1,12	1,16	1,21	1,03	1,02	1,07	1,32	1,20	1,18	1,18	1,31	1,27
1811	Bindal				0,93	1,05	0,92				1,30	1,09	1,11	0,85	1,11	1,07		0,79	1,36	1,51	1,20	1,18
1812	Sømna	1,17	1,12	1,10	1,15	1,09	1,17	1,02	1,00	1,03	1,20	1,12	1,12	1,12	1,15	0,76	1,43	1,35	1,56	1,64	1,57	1,14
1813	Brønnøy	1,11	1,06	1,10	1,03	1,00	1,00	0,97	0,95	0,93	1,22	1,15	1,21	1,00	0,92	1,06	1,16	1,07	1,31	1,33	1,42	1,32
1815	Vega		1,12		0,82	0,96	0,94		0,91		1,11	1,22	1,07	0,84	0,77	0,80		0,97	1,54	3,07	2,65	2,18
1816	Vevelstad				1,05	1,01	0,93				1,35	1,26	1,14	0,79	0,84	0,73	2,38		1,39	2,05		1,38
1818	Herøy		0,96	0,98	1,05	0,99	1,03		0,95	0,98	0,95	0,96	0,94	0,87	0,90	0,81	1,37	1,27	1,46	0,70	0,63	0,86
1820	Alstahaug	1,08	1,08	1,08	0,99	1,01	0,99	0,99	0,99	0,98	1,16	1,17	1,18	1,01	1,00	1,00	0,98	0,81	0,92	1,50	1,37	1,34
1822	Leirfjord	1,04	1,04	1,06	1,03	1,03	1,06	0,91	0,92	0,95	0,95	0,97	1,00	0,85	1,08	1,09	1,66	1,42	1,64	2,22	1,87	1,43
1824	Vefsn	1,05	1,07	1,08	1,08	1,04	1,06	0,99	0,98	1,00	1,03	1,10	1,11	1,00	1,06	1,06	0,94	0,95	1,02	1,64	1,58	1,47
1825	Grane		0,85		1,16	1,02	1,12	1,01	0,98	1,01	0,70	0,67	0,65	0,77	0,73	0,69		0,92		1,01	1,09	1,03
1826	Hattfjelldal		1,08		0,87	0,90	0,91		0,98		1,28	1,21	1,38	1,29	1,31	1,27	1,64	1,23	1,06	0,70	0,83	0,85
1827	Dønna	1,19			1,06	1,04	1,10	0,97			1,23	1,06	1,15	0,79	0,79	0,80	2,17	2,15	1,94	1,95	1,78	1,34
1828	Nesna	0,89	0,87		1,10	1,04	1,08	1,00	0,94		0,62	0,66	0,69	0,73	0,67	0,85	1,11	1,08		1,68	1,71	1,62

SØF-rapport nr. 03/21

Knr	Kommune	Samlet			Barnehage			Skole			Pleie og omsorg			Helse			Sosial			Barnevern		
		'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19
1832	Hemnes	1,03	1,03	1,01	1,02	1,01	1,00	0,97	0,98	0,98	0,97	0,99	0,93	0,98	0,97	0,92	1,56	1,50	1,54	1,32	1,27	1,44
1833	Rana	1,05	1,04	1,05	1,05	1,04	1,04	0,94	0,94	0,94	1,12	1,11	1,13	0,94	0,90	0,91	1,11	1,12	1,11	1,17	1,15	1,16
1834	Lurøy	0,99			0,99	1,08	1,01	0,93	0,97	1,00	1,14	1,20	1,09	0,80	0,96	0,87	0,69			0,75	0,72	0,64
1835	Træna				0,84	0,94	0,89					0,93	1,24	0,63	0,65	0,59						1,20
1836	Rødøy				0,87	0,84	0,91		1,01	1,00	0,87	0,78	0,71					0,59		0,66	0,78	0,63
1837	Meløy	1,06	1,07	1,11	0,99	0,97	1,00	0,96	0,94	0,94	1,12	1,16	1,24	0,95	0,98	0,99	1,54	1,55	1,48	1,10	1,08	1,03
1838	Gildeskål	0,97	0,95	0,93	0,90	0,93	0,87	0,96	0,97	0,96	1,08	0,99	0,99	0,63	0,67	0,57	1,14	1,15	0,91	0,72	0,64	0,87
1839	Beiarn				0,94	0,90	1,04				1,37	1,19	1,22	0,95	0,88	0,88	0,79	0,92	1,27		0,85	0,83
1840	Saltdal	1,18	1,19	1,25	1,03	1,01	1,07	1,01	0,99	0,99	1,31	1,36	1,50	0,90	0,91	0,93	1,45	1,48	1,38	1,65	1,56	1,48
1841	Fauske	0,98	0,98	1,01	1,00	0,97	1,04	0,96	0,97	0,98	0,90	0,88	0,97	0,83	0,97	0,94	1,34	1,27	1,09	1,45	1,54	1,42
1845	Sørfold	0,97	0,99	1,05	0,90	0,96	0,93	1,00	1,02	1,02	0,91	0,93	1,02	1,12	1,09	1,09	1,40	1,23	1,17	0,83	0,96	1,66
1848	Steigen	1,13		1,06	1,10	1,01	0,99	1,07	1,06	1,06	0,87	0,77	0,78	0,63	0,66	0,65	2,48	2,15	2,26	2,90		3,03
1851	Lødingen		1,20	1,13	0,86	0,91	0,98		0,97	0,96	1,67	1,62	1,41	0,81	0,73	0,70	1,00	1,02	1,08	0,68	0,83	0,82
1853	Evenes				0,91	0,71	0,88	1,02	1,03		1,27	1,17	1,13				0,88			3,45	2,66	2,12
1856	Røst				1,28	1,13	0,82				0,99	0,81	0,86	0,75	0,83	0,83	1,31		0,98	1,22		
1857	Værøy				1,18	1,10	1,01				1,26	0,98	0,96	0,95	0,80		1,22	1,27	1,19	1,33	1,11	
1859	Flakstad				0,85	0,88	0,89				0,81	0,87	0,82	0,91	0,83	0,80		0,81	0,84	2,23	2,31	2,16
1860	Vestvågøy	0,93	1,04	1,01	0,98	1,02	1,04	0,97	0,98	0,98	0,83	1,10	1,01	1,00	0,93	0,89	0,76	0,85	0,92	1,29	1,30	1,24
1865	Vågan	1,06	1,07	1,03	0,99	1,01	1,00	0,99	0,99	0,98	1,14	1,20	1,09	0,98	0,98	0,99	1,25	1,14	1,04	0,81	0,77	0,99
1866	Hadsel		1,05	1,01	1,05	1,04	1,07		1,01	1,01	1,12	1,09	0,99	1,02	1,00	0,95	1,07	1,08	1,10	1,08	0,98	0,90
1867	Bø	1,07	1,06	1,10	0,98	0,98	0,96	1,02	1,03	1,02	1,08	1,04	1,16	0,93	1,00	0,99	1,25	1,28	1,40	1,55	1,55	1,31
1868	Øksnes		1,10	1,11	0,94	0,99	1,00	0,99	1,00	0,99	1,25	1,27	1,26	1,12	1,13	1,13		0,94	1,03	0,91	0,82	0,89
1870	Sortland	1,05	1,04	1,04	1,09	1,07	1,06	0,99	0,98	1,00	1,07	1,04	1,01	0,99	1,09	1,08	1,23	1,19	1,37	1,02	0,92	0,97
1871	Andøy	1,01		0,97	0,99	1,03	1,03	0,94		0,94	1,03	0,95	0,91	0,91	0,83	0,86	1,22	1,33	1,16	1,31	1,37	1,39
1874	Moskenes				0,93	1,01	1,09				1,37	1,20	1,12	0,71	0,69	0,69	0,80	0,70	0,65	1,23		1,19
1875	Hamarøy		1,06		1,02	0,97	0,96	0,97	1,01	0,96	1,05	0,92	0,91	0,91	0,87	0,80	1,64	1,58	1,62	2,33	2,63	2,34
5401	Tromsø	1,09	1,09	1,10	1,06	1,06	1,06	1,02	1,02	1,01	1,14	1,14	1,15	1,35	1,27	1,29	1,01	1,01	1,06	0,98	1,03	1,06
5402	Harstad	0,97	1,01	1,00	1,03	1,04	1,00	0,98	0,99	0,99	0,90	0,97	0,98	1,04	1,11	1,04	0,92	0,81	0,82	1,31	1,34	1,30
5403	Alta	1,13	1,15	1,15	1,03	1,04	1,04	0,93	0,94	0,94	1,27	1,31	1,31	1,08	1,04	1,04	1,45	1,43	1,47	1,14	1,24	1,19
5404	Vardø	0,94		0,94	1,04	0,98	0,84	1,02		1,02	0,71	0,79	0,80	0,78	0,72	0,90	1,43	1,44	1,12	1,64	1,65	1,84
5405	Vadsø	1,16	1,17	1,16	1,00	1,02	1,02	0,96	0,98	0,98	1,33	1,33	1,32	0,94	1,03	1,09	1,60	1,33	1,15	1,40	1,47	1,31
5406	Hammerfest				1,03	1,01	1,01	0,98	0,97	0,99	1,25	1,27	1,25	1,00	0,99	0,99	1,38	1,42	1,40	1,40	1,58	1,46
5411	Kvæfjord	1,25	1,34	1,31	0,89	0,86	0,93	0,99	1,02	1,02	1,64	1,81	1,72	1,00	1,00	1,08	1,10	1,18	1,25	1,43	1,59	1,28
5412	Tjeldsund				1,07	1,03	1,06	0,95	0,96	0,94	1,18	1,14	1,10	0,91	0,89	0,91	1,20	1,11	0,97	1,66	1,65	1,61
5413	Ibestad				0,95	0,95	1,03				0,99	1,00	0,98	0,66	0,71	0,54	1,08	0,88	1,05	0,97	1,03	1,28
5414	Gratangen				0,96	1,04	0,93				1,30	1,28	1,27	0,88	1,02	0,87	1,56		1,88	0,89	0,82	0,99
5415	Lavangen	1,22	1,22	1,27	0,96	0,90	1,11	1,01	1,00	1,04	1,26	1,34	1,39	1,05	1,09	0,98	1,69	1,42	1,24	2,79	2,51	2,60

SØF-rapport nr. 03/21

Knr	Kommune	Samlet			Barnehage			Skole			Pleie og omsorg			Helse			Sosial			Barnevern		
		'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19	'17	'18	'19
5416	Bardu	0,95	1,01	1,05	1,07	1,03	1,08	0,98	1,01	1,01	0,84	0,95	1,03	0,87	0,92	0,90	1,07	0,95	0,94	1,27	1,60	1,59
5417	Salangen	1,34	1,22	1,22	1,07	1,10	1,06	0,97	0,97	1,02	1,69	1,37	1,39	1,14	1,10	0,87	1,19	1,28	1,19	2,04	1,96	2,10
5418	Målselv	1,14	1,11	1,12	1,05	1,03	1,04	1,00	0,99	0,98	1,31	1,22	1,29	0,96	0,97	0,92	0,75	0,86	0,69	1,47	1,58	1,56
5419	Sørreisa	0,98	0,94	0,96	1,00	0,96	1,08	1,01	0,98	0,97	0,89	0,85	0,85	0,83	0,83	0,89	1,31	1,14	1,29	1,31	1,31	1,15
5420	Dyrøy				0,98	0,84	0,85	0,93			1,33	1,26	1,24					0,78		1,64	0,93	0,98
5421	Senja				1,02	1,01	1,01	0,95	0,95	0,97	1,30	1,17	1,24	1,14	1,15	1,07	0,91	0,77	0,78	1,20	1,33	1,34
5422	Balsfjord	1,05	1,09	1,04	1,02	1,00	0,96	0,95	0,93	0,93	1,14	1,29	1,20	0,84	0,85	0,76	0,80	0,83	0,94	1,50	1,21	1,03
5423	Karlsøy	1,18	1,17	1,19	1,02	1,02	1,08	0,99	0,99	0,97	1,34	1,31	1,32	0,96	0,89	0,89	1,19	1,19	1,26	1,88	1,94	2,16
5424	Lyngen	1,02	1,03	1,04	0,96	1,01	1,01	0,99	0,96	0,95	1,07	1,03	1,05	1,19	1,14	1,10	0,88	0,99	1,11	1,05	1,40	1,26
5425	Storfjord	1,15	1,13	1,13	0,98	0,97	0,94	1,00	0,99	1,04	1,33	1,31	1,25	0,88	0,97	0,85	1,33	0,99	1,25	1,23	1,30	1,51
5426	Kåfjord	1,00	0,99	0,99	0,91	0,84	0,90	0,98	0,94	0,89	1,11	1,11	1,04	0,97	0,96	1,06	0,88	1,02	1,49	0,80	0,78	0,75
5427	Skjervøy	1,20	1,14	1,16	1,02	1,03	0,96	1,02	1,00	1,01	1,33	1,23	1,31	1,14	1,14	1,24	1,26	0,90	0,81	1,79	1,76	1,78
5428	Nordreisa	1,14	1,15	1,15	1,00	1,03	1,06	0,94	0,94	0,93	1,24	1,22	1,26	1,14	1,17	1,07	1,52	1,64	1,61	1,62	1,55	1,45
5429	Kvænangen			1,13	0,96	1,05	1,01			0,99	1,28	1,18	1,24	1,19	1,61	1,34	1,00	1,31	1,26	0,88	1,16	1,00
5430	Kautokeino	1,73	1,43		1,09	1,10	1,12	0,91	0,91		2,74	2,00	1,74	1,20	1,13	0,98	1,86	1,63	1,57	1,10	1,11	0,87
5432	Loppa				0,88	0,79	0,76				1,13	1,01	0,97	1,16	0,93	0,94	1,05	1,21	1,48		1,73	1,55
5433	Hasvik				0,98	1,04	0,91				1,74	1,59	1,60	1,04	1,08	0,70	2,04	1,95	1,86	2,35	2,58	2,57
5434	Måsøy				0,94	0,84	0,85				0,99	1,07	1,01	0,63	0,54	0,61	1,35		1,18		0,83	1,42
5435	Nordkapp	0,90		0,90	0,91	0,94	0,97	0,98		0,98	0,73	0,68	0,71	1,07	1,00	0,95	1,13	1,03	0,90	1,35	1,65	1,62
5436	Porsanger	1,05	1,07	1,18	1,07	0,99	1,01	0,98	0,96	0,99	0,92	1,10	1,33	1,10	0,83	0,96	1,61	1,50	1,44	1,74	1,64	1,54
5437	Karasjok	1,29			0,90	0,90	0,93	0,96			1,81	2,56	2,60	0,87	0,92	0,84	1,33	1,28	1,43	0,83	1,20	1,40
5438	Lebesby		1,16		0,84	0,86	0,89		0,96		1,31	1,37	1,21	1,00	1,06	1,05	1,24	1,32	1,43	1,32	1,46	1,27
5439	Gamvik				0,89	0,93	0,92				1,04	1,02	1,29	0,63	0,57	0,53	1,35	1,09	1,45	1,98	1,50	2,05
5440	Berlevåg				1,14	1,05	1,03				0,76	0,90	0,97	0,59	0,75	0,65	0,78		0,75	0,71	0,90	
5441	Tana	1,16	1,17		0,89	0,94	0,96	0,97	0,98	0,96	1,27	1,25	1,31	0,84	0,99	0,77	2,40	2,22	1,77	1,57	1,62	
5442	Nesseby				1,02	0,96	1,08				0,99	0,85	0,71				2,25	1,84	2,17	1,94	1,92	1,15
5443	Båtsfjord	1,02	1,01	1,07	1,01	1,00	1,02	1,02	1,04	1,03	1,01	0,98	1,12	0,72	0,76	0,83	1,18	1,16	0,84	1,34	1,34	1,58
5444	Sør-Varanger	1,13	1,07	1,07	1,06	1,02	1,04	1,01	1,02	1,00	1,25	1,12	1,12	1,12	1,17	1,11	0,83	0,81	0,80	1,36	1,34	1,36