

SØF-rapport nr. 05/05
Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren:
rapportering for 2004

Lars-Erik Borge
Kjell Sunnevåg

SØF prosjekt nr. 1100: "Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren"
Prosjektet er finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet

SENTER FOR ØKONOMISK FORSKNING AS
TRONDHEIM, MAI 2005

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og i strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

SØF-rapport nr. 05/05

ISBN 82-8150-009-3 Trykket versjon
ISBN 82-8150-010-7 Elektronisk versjon
ISSN 1504-5226

FORORD

Denne rapporten utgjør en del av rapporteringen fra prosjektet ”Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren”. Prosjektet finansieres av Kommunal- og regionaldepartementet og utføres i samarbeid mellom Senter for økonomisk forskning AS (SØF) og Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF). Prosjektet startet opp høsten 2003 og avsluttes i 2006. Denne rapporten gir en oversikt over de analyser som er utført i løpet av 2004. De underliggende rapportene er under ferdigstilling og vil bli utgitt i løpet av våren 2005. Både oversiktsrapporten og de underliggende rapporter er presentert for prosjektets referansegruppe, som består representanter fra berørte departementer og Kommunenes sentralforbund. Referansegruppens medlemmer takkes for nyttige kommentarer og innspill, men uten at de hefter for de vurderinger og konklusjoner som gjøres i rapporten.

Trondheim og Bergen, mai 2005

Lars-Erik Borge og Kjell Sunnevåg

INNHOLD

1. Innledning og sammendrag	1
DEL I: EFFEKTIVITETSANALYSER	
2. Om effektivitetsbegrepet	6
3. Effektivitetsforskjeller	8
3.1 Effektivitetsindikatorer basert på TBU's produksjonsindeks	8
3.2 DEA-analyser	11
3.2.1 Nærmere om DEA-analyse	11
3.2.2 Grunnskole	13
3.2.3 Pleie og omsorg	18
4. Forklaring av effektivitetsforskjeller	22
DEL II: NYE TILNÆRMINGER TIL ORGANISERING OG FINANSIERING: PILOTSTUDIER OG UTFORMING AV SPØRRESKJEMA	
5. Nye tilnærminger til organisering og finansiering av kommunale tjenester	26
6. Pilotstudier og utforming av spørreskjema	36
Referanser	39
Appendiks	41

1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG

Prosjektet ”Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren” ble startet opp høsten 2003. Formålet med prosjektet er å studere effektivitet og effektivitetsutvikling innenfor sentrale kommunale og fylkeskommunale sektorer. Dette omhandler både tallfesting eller kartlegging av effektivitetsforskjeller og forklaring av effektivitetsforskjeller. I denne rapporten gis det en oversikt over de analyser som er utført i løpet av 2004.

Rapporten kan naturlig deles i to deler. Den første delen redegjør for de effektivitetsanalyser som er utført så langt i prosjektet. Dette omhandler analyse av effektivitetsforskjeller for samlet kommunal tjenesteproduksjon, grunnskolen og pleie og omsorg. Den andre delen av rapporten gir en beskrivelse av nye tilnæringer til organisering og finansiering av kommunale tjenester, og hvordan dette har dannet grunnlag for utforming av en spørreskjemaundersøkelse. Hensikten med spørreskjemaundersøkelsen er å framskaffe informasjon og kunnskap om utbredelsen av nye organisasjons- og finansieringsformer. I tillegg til at dette er interessant i seg selv, vil undersøkelsen, i kombinasjon med effektivitetsanalysene, gi en bedre forståelse av effektivitetsforskjellene mellom kommuner.

Del I: Effektivitetsanalyser

De effektivitetsanalysene som er utført fokuserer på såkalt indre effektivitet, nærmere bestemt teknisk effektivitet og kostnadseffektivitet. Grovt sett handler indre effektivitet om å gjøre tingene på riktig måte, mens ytre effektivitet handler om å gjøre de riktige tingene. De omtalte analysene omfatter samlet kommunal tjenesteproduksjon (nærmere dokumentert i Borge, Falch og Tovmo 2005), grunnskolen (nærmere dokumentert i Borge og Naper 2005) og pleie og omsorg (nærmere dokumentert i Borge og Haraldsvik 2005).¹

¹ De underliggende rapportene er under ferdigstillelse og vil bli utgitt i løpet av våren 2005.

Analysen av samlet effektivitet tar utgangspunkt i TBU's produksjonsindeks for kommunal tjenesteproduksjon. Indeksen er basert på produksjonsindikatorer for barnehager, grunnskole, barnevern, pleie og omsorg og sosialkontortjenester. Effektivitetsindikatoren som benyttes er forholdet mellom produksjonsindeksen og korrigert inntekt. Korrigert inntekt er summen av skatt og rammetilskudd korrigert for forskjeller i beregnet utgiftsbehov. Denne effektivitetsindikatoren varierer mellom 54 og 134 når gjennomsnittet er normalisert til 100. Det betyr at den mest effektive kommunen er om lag 2,5 ganger så effektiv som den minst effektive.

Analysene av grunnskolen og pleie og omsorg er basert på DEA-analyse. DEA-analyse er godt egnet til effektivitetsanalyser i offentlig sektor, blant annet fordi metoden tillater flere produkter og flere innsatsfaktorer. Metoden beregner en effektivitetsindikator for den enkelte kommune som ligger mellom 0 og 1, der en verdi på 1 innebærer at kommunen er 100 prosent effektiv.

I analysen av grunnskolen benyttes elevenes læringsutbytte i kjernefagene norsk, engelsk og matematikk som produkter, mens undervisningstimer (utført av lærere med henholdsvis godkjent og ikke-godkjent utdanning) benyttes som innsatsfaktorer. Det er et vesentlig poeng at karakterene (som benyttes som indikatorer for elevenes læringsutbytte) er korrigert for elevkarakteristika og familiebakgrunn. Beregnet effektivitet varierer fra 0,42 i den minst effektive kommunen til 1 i de mest effektive. De mest effektive kommunene er altså 2,3-2,4 ganger så effektiv som den minst effektive. På nasjonalt nivå anslås effektiviseringspotensialet til 14 prosent. Det betyr at ressursinnsatsen i grunnskolen kan reduseres med 14 prosent uten at elevprestasjonene blir dårligere.

Denne hovedanalysen kan kritiseres for at produktmålene er for snevre fordi de kun fanger opp elevenes læringsutbytte i kjernefagene norsk, engelsk og matematikk. De beregnede effektivitetsforskjellene og effektiviseringspotensialet påvirkes imidlertid ikke nevneverdig av at karakter i andre fag eller elev- og foreldretilfredshet inkluderes som produkter.

Innenfor pleie og omsorg betraktes institusjons- og hjemmetjenester som en helhet. På produksiden skilles det imidlertid mellom mottakere av hjemmetjenester og beboere i institusjon. Videre skilles mottakere av hjemmetjenester etter tjenestetype (praktisk bistand, hjemmesykepleie og både praktisk bistand og hjemmesykepleie) og beboere i institusjon etter oppholdsform (kort- og langtidsopphold). I enkelte analyser skilles også brukerne etter alder. Den generelle motivasjonen er at inndelingene deler brukerne i grupper med forskjellig funksjonsnivå og ressursbehov. Innsatsfaktorbruken måles ved antall årsverk eller driftsutgifter for pleie- og omsorgssektoren som helhet (her skilles det ikke mellom institusjons- og hjemmetjenester).

Analysene av pleie og omsorg indikerer at de mest effektive kommunene er om lag 3 ganger så effektiv som den minst effektive, og at effektiviseringspotensialet på nasjonalt nivå er i størrelsesorden 10-15 prosent. Rangeringen av kommunene påvirkes i vesentlig grad av om årsverk eller driftsutgifter benyttes som innsatsfaktor, noe som antas å reflektere lav kvalitet på årsverksdataene på kommunenivå. Det nasjonale effektiviseringspotensialet er mer robust overfor hvordan innsatsfaktorbruken måles.

Analysene som er beskrevet over indikerer at det er betydelige effektivitetsforskjeller mellom kommuner, både for den samlede kommunale tjenesteproduksjon og for grunnskole og pleie og omsorg separat. Et typisk resultat synes å være at de mest effektive kommuner er 2-3 ganger så effektiv som de minst effektive. Det er av stor interesse å undersøke hvorfor effektiviteten varierer kommunene imellom. For samlet effektivitet og for effektivitet i grunnskolen er det undersøkt om forskjellene kan ha sammenheng med inntektsnivå, politiske faktorer og organisering av budsjettprosessen.

Disse analysene indikerer at høyt kommunalt inntektsnivå, stor partifragmentering og høy sosialistandel i kommunestyret er assosiert med lav effektivitet, mens organiseringen av budsjettprosessen ikke har noe statistisk utsagnskraftig effekt. Etter vårt skjønn er dette interessante resultater, selv om de ikke nødvendigvis kan tolkes som kausale sammenhenger. Funnene har likevel begrenset nytte for administratorer og politikere i kommunene i den forstand at de gir få retningslinjer for hvilke grep man skal ta for å

effektivisere tjenesteproduksjonen. For at slike analyser skal få større praktisk anvendelse er det nødvendig å inkludere variable som fanger opp forskjeller i organisering og finansiering kommunene imellom. I andre del av rapporten gis det en beskrivelse av nye tilnærminger til organisering og finansiering av kommunale tjenester, samt hvordan dette kan fanges opp gjennom en spørreundersøkelse rettet mot kommunene.

Del II: Nye tilnærminger til organisering og finansiering: Pilotstudier og utforming av spørreskjema

I de siste 15-20 årene har omstilling og fornyelse av offentlig sektor fått stor oppmerksomhet i faglig og politisk debatt. Endringene er i hovedsak kjennetegnet ved at en hierarkisk forvaltningsmodell avløses av delegering, insentiver og brukervalg. Dette antas å øke effektiviteten gjennom bedre utnyttelse av de ansattes kompetanse og engasjement og ved bedre tilpasning til brukernes ønsker og behov. Denne delen av rapporten gir en faglig bakgrunn for de nye tilnærminger og hvordan informasjon om utbredelsen av disse kan avdekkes gjennom en spørreundersøkelse (nærmere dokumentert i Sunnevåg 2005a). Den konkrete utformingen av spørreundersøkelsen er i stor grad basert på pilotundersøkelser i utvalgte kommuner (nærmere dokumentert i Sunnevåg 2005b).²

Diskusjonen av nye tilnærminger til organisering og finansiering av kommunale tjenester fokuserer på delegering, fristilling og konkurranse med fortsatt kommunalt ansvar for tjenestetilbudet. Følgende reformelementer diskuteres:

- Organisering av administrativ ledelse – resultatenheter
- Skille mellom myndighetsutøving og tjenesteproduksjon
- Budsjettering
- Balansert målstyring
- Brukerundersøkelser
- Brukergarantier og serviceerklæringer
- Benchmarking eller målestokk konkurranse

² De underliggende rapportene er under ferdigstillelse og vil bli utgitt i løpet av våren 2005.

- Innsatsstyrt finansiering
- Brukervalg
- Anbudskonkurranse eller konkurranseutsetting

Denne faglige gjennomgangen dannet grunnlaget for pilotstudiene, som bestod av intervjuer med rådmenn i et utvalg på 8 kommuner. Kommunene ble valgt ut på grunnlag av informasjon fra Effektiviseringsnettverkene for grunnskole, barnehage og pleie og omsorg. Rådmennene ble bedt om å vurdere årsakene til kommunenes relative plassering på kriteriene fra Effektiviseringsnettverkene, i tillegg til at det ble stilt spørsmål knyttet til de aktuelle reformelementene.

Pilotstudien dannet så utgangspunkt for revidering av spørreskjemaet. Det reviderte skjemaet ble testet ut overfor de kommuner som deltok i pilotstudien og ble også diskutert med oppdragsgiver og referansegruppe. De endelige spørreskjemaene (separate skjemaer for grunnskole, barnehage og pleie og omsorg) ble sendt ut til kommunene i begynnelsen av uke 11, med svarfrist 1. april 2005. Resultatene fra undersøkelsen vil bli dokumentert i en egen rapport, i tillegg til at dataene vil bli utnyttet til å forklare effektivitetsforskjeller kommunene imellom.

2. OM EFFEKTIVITETSBEGREPET

Det er ikke åpenbart hvilke kriterier som bør legges til grunn for å vurdere ressursbruken i kommunal sektor. I prinsippet kan alle typer ressursbruk begrunnes som politisk ønskelig. Siden kommunene er politiske organer er effektivitet i økonomisk forstand bare en av flere dimensjoner kommunal ressursbruk kan evalueres mot. Det er heller ikke helt åpenbart hva som ligger i begrepet ”effektivitet i økonomisk forstand”.

Samfunnsøkonomisk effektivitet er noe mer enn det man i dagligtalen gjerne forbinder med begrepet effektivitet; nemlig kostnadseffektiv produksjon. Kostnadseffektiv produksjon er bare ett av flere middel for å oppnå det overordnede målet, nemlig størst mulig velferd for innbyggerne i kommunen.

I økonomisk litteratur er det vanlig å skille mellom ”indre” og ”ytre” effektivitet, se for eksempel Askildsen et al (1999). Indre effektivitet er knyttet til om oppgavene gjøres på en riktig måte, mens ytre effektivitet er et spørsmål om å gjøre de rette oppgavene. Indre effektivitet fokuserer på utnyttelsen av innsatsfaktorer og ressurser i produksjonen. Et begrep som ofte benyttes synonymt med indre effektivitet er kostnadseffektivitet. Ytre effektivitet gjør seg gjeldene på sektornivå, og kan gjerne oversettes med allokeringseffektivitet som kriterium for å vurdere om tjenesteproduksjonen er samfunnsøkonomisk effektiv.

Kostnadseffektivitet er altså det som vanligvis forbindes med effektiv produksjon. Det innebærer at det offentlige innretter produksjonen slik at den skjer til lavest mulig kostnader. Kostnadseffektiv produksjon forutsetter at det ikke sløses med innsatsfaktorer (teknisk effektivitet) og at innsatsfaktorene kombineres slik at en gitt produktmengde produseres så billig som mulig gitt prisene på innsatsfaktorene. Produksjonen kan altså være teknisk effektiv uten å være kostnadseffektiv. En enhet er teknisk effektiv så lenge den sørger for at det ikke sløses med innsatsfaktorer i den forstand at produksjonen maksimeres gitt bruken av innsatsfaktorer. Kostnadseffektivitet forutsetter i tillegg at faktorsammensetningen er optimalt tilpasset i forhold til gjeldende faktorpriser.

Skalaeffektivitet er et nok et begrep som det kan være nødvendig å introdusere i denne sammenheng. Dette benyttes på områder der det er stordriftsfordeler i produksjonen, og innebærer at en enhet produserer på det nivå der forholdet mellom produksjon og innsatsfaktorer er størst mulig. Det kan være flere områder av kommunal tjenesteproduksjon der spørsmålet om skalaeffektivitet dukker opp, ikke minst i skolesektoren i tilknytning til spørsmålet om sammenslåing av skoler, eller samarbeid på tvers av kommuner, for eksempel om å produsere ulike tekniske tjenester.

Allokeringseffektivitet betyr at den totale produksjonen av hvert enkelt gode er på det riktige (optimale) nivå. Kun aktiviteter der den totale nytten for samfunnet er større enn kostnadene, skal gjennomføres. Dette innebærer at en må ta hensyn til at ressursene som går med til å produsere et gitt gode, alternativt kunne vært brukt til å produsere andre goder. Det riktige produksjonsnivået av et gode er slik at den ekstra nytten konsumentene får av økt produksjon (grensenytten) akkurat tilsvarer kostnadene ved økt produksjon (grensekostnaden). For kommuner vil dette kravet gi seg uttrykk i det som ofte kalles prioriteringseffektivitet, som uttrykker at tjenestetilbudet skal tilpasses lokale ønsker og behov, gitt de rammer som settes av overordnede statlige målsettinger med den kommunale produksjonen. For kommuner kan det være valg mellom for eksempel barnehageutbygging eller eldreomsorg.

De analysene som presenteres i denne rapporten fokuserer på indre effektivitet, det vil si teknisk effektivitet og kostnadseffektivitet. I analysen av grunnskolen som presenteres i kapittel 2.2 er teknisk effektivitet det relevante effektivitetsbegrepet. Der undersøkes det hvorvidt elevenes læringsutbytte er optimalt gitt kommunenes ressursbruk i form av undervisningstimer. Studien av pleie og omsorg i kapittel 2.3 kan forstås som en analyse av teknisk effektivitet i de tilfeller hvor årsverk benyttes som innsatsfaktor, og som en analyse av kostnadseffektivitet i de tilfeller hvor ressursbruken måles gjennom driftsutgifter. Effektivitetsanalysen basert på produksjonsindekser i kapittel 2.1 er også analyse av indre effektivitet selv om den omfatter de fleste kommunale sektorer. Det har sammenheng at produksjonsindeksen er søkt utformet på en slik måte at den er uavhengig av forskjeller i prioritering (se Borge, Falch og Tovmo 2001).

3. EFFEKTIVITETSFORSKJELLER

I dette kapitlet gjøres det rede for beregninger av forskjeller i effektivitet kommunene imellom. Det er i alt tre ulike analyser som omtales. Kapittel 3.1 omtaler en effektivitetsindikator for samlet kommunal tjenesteproduksjon basert på TBU's produksjonsindeks, mens kapittel 3.2 omtaler sektoranalyser av grunnskole og pleie og omsorg basert på DEA-analyse.

3.1 Effektivitetsindikatorer basert på TBU's produksjonsindeks

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har siden 2000 rapportert en såkalt produksjonsindeks for kommunal tjenesteproduksjon basert på KOSTRA-data. Produksjonsindeksen er et samlemål på kommunenes tjenesteproduksjon basert på produksjonsindikatorer for barnehager, grunnskole, barnevern, primærhelsetjeneste, pleie og omsorg og sosialkontortjenester.³ En slik produksjonsindeks, hvor produksjonen i ulike sektorer vektet sammen, kan være et nyttig supplement til mer detaljerte studier av tjenesteproduksjonen i enkeltsektorer. Eksempelvis vil produksjonsindeksen være mindre følsom for forskjeller i prioritering enn produksjonsindikatorer for de enkelte tjenester. Det vises til Borge, Falch og Tovmo (2001) for nærmere diskusjon av produksjonsindeksens teoretiske egenskaper og til TBU's høstrapporter for årene 2001-2004 for en beskrivelse av kriterier og vekter i produksjonsindeksen. Kriterier og vekter i produksjonsindeksen for 2002 er gjengitt i appendiks 1.

Produksjonsindeksen skal ideelt sett fange opp alle relevante kvantitets- og kvalitetsaspekter ved tjenestene. For de fleste kommunale tjenester er det mulig å måle kvantiteten på en rimelig god måte. Kvaliteten er som regel vanskeligere å måle. Det har blant annet sammenheng med at kvalitet i seg selv har mange aspekter, og at det er vanskelig å finne gode indikatorer for alle disse aspektene. Dette betyr ikke at det er

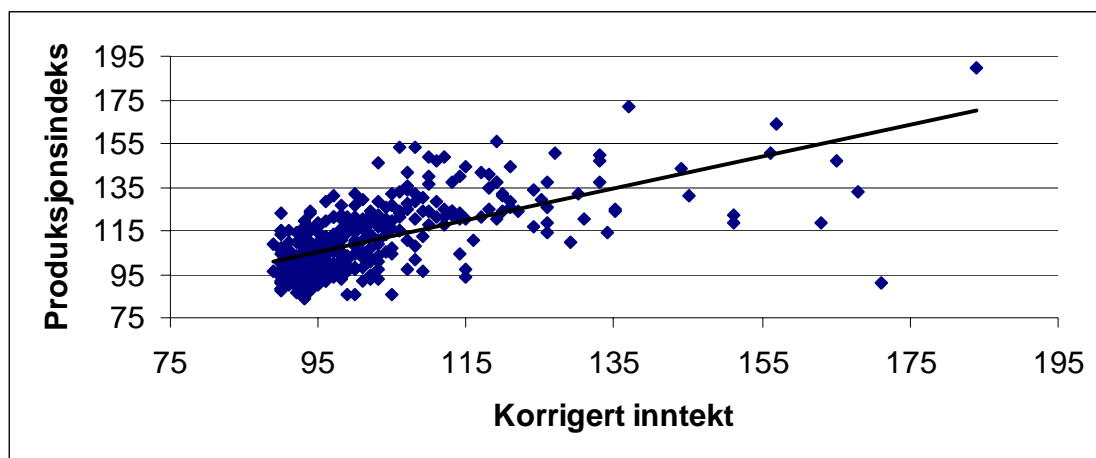
³ De tjenestene som er inkludert i produksjonsindeksen legger beslag på vel 80 prosent av kommunenes brutto driftsutgifter (eksklusive administrasjon og fellesutgifter).

umulig å finne relevante kvalitetsindikatorer. For eksempel benyttes antall m² leke- og uteareal per barn som kvalitetsindikator for barnehager og andel institusjonsplasser i enerom som kvalitetsindikator i pleie og omsorg.

I valget av indikatorer er det lagt til grunn at ressursinnsats ikke skal brukes som mål på tjenesteproduksjon. Det viktigste unntaket fra denne regelen er delindeksen for primærhelsetjenesten hvor legeårsverk, fysioterapiårsverk og helsesøsterårsverk inngår. Indikatoren årstimer per elev i delindeksen for grunnskole kan betraktes som et grensetilfelle. Når det gjelder vektning, er hovedprinsippet at de indikatorene som inngår i indeksen vektet med utgangspunkt i tjenestens budsjettandel. I de tilfeller hvor det ikke er mulig å fordele utgiftene mellom to eller flere indikatorer, er indikatorene gitt lik vekt.

TBU har i sine rapporter lagt betydelig vekt på å diskutere sammenhengen mellom produksjonsindeksen og korrigert inntekt. Inntektene er da korrigert for forskjeller i beregnet utgiftsbehov og omfatter inntekts- og formuesskatt, naturressursskatt, rammeoverføringer, eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Sammenhengen mellom produksjonsindeks og korrigert inntekt er illustrert i figur 3.1. Den rette linja i figuren er regresjonslinja, og den positive helningen dokumenterer at det er en positiv samvariasjonen mellom produksjonsindeks og korrigert inntekt. Det betyr at kommuner med høyt inntektsnivå gjennomgående kommer ut med høyere produksjon enn kommuner med lavt inntektsnivå. Samtidig framgår det at det er betydelig variasjon rundt regresjonslinja. Det vil si at produksjonsindeksen varierer mye mellom kommuner med om lag samme nivå på korrigert inntekt.

Hvordan skal en tolke forskjellene i produksjonsindeks mellom kommuner med om lag samme inntektsnivå? Gitt at produksjonsindeksen er ideell (i den forstand at den kun fanger opp forskjeller i effektivitet og økonomiske rammebetingelser) og korrigert inntekt er et fullstendig mål på kommunenes økonomiske rammebetingelser, vil den variasjon i produksjonsindeksen som ikke kan tilbakeføres til forskjeller i korrigert inntekt kunne tilskrives forskjeller i effektivitet.



Figur 3.1: Sammenhengen mellom produksjonsindeks og korrigert inntekt, 2002

I Borge, Falch og Tovmo (2005) betraktes forholdet mellom produksjonsindeks og korrigert inntekt som en effektivitetsindikator for den samlede kommunale tjenesteproduksjonen. Høy verdi på produksjonsindeksen relativt til korrigert inntekt antas å indikere høy effektivitet, mens lav produksjonsindeks relativt til korrigert inntekt antas å indikere lav effektivitet. Det er betydelig variasjon i denne effektivitetsindikatoren mellom kommuner, noe som gjenspeiler den betydelige variasjonen i produksjonsindeks mellom kommuner med om lag samme inntektsnivå vist i figur 3.1.

Tabell 3.1: Variasjon i samlet effektivitet for den samlede kommunale tjenesteproduksjon, 2002

	Minimum	1. kvartil	Median	3. kvartil	Maksimum
Effektivitet (E1)	54	100	107	113	134

Tabell 3.1 viser hvordan denne effektivitetsindikatoren (E1) varierer kommunene imellom basert på data for 2002. Det framgår at effektivitetsindikatoren varierer mellom 54 og 134 når gjennomsnittet er normalisert til 100. Det betyr at den mest effektive kommunen er 2,5 ganger så effektiv som den minst effektive.

Svakheter ved produksjonsindeksen og svakheter ved korrigert inntekt vil resultere i svakheter i effektivitetsindikatoren E1. I TBU's rapport fra november 2003 legges det vekt på at produksjonsindeksen ikke fanger opp alle sektorer og at korrigert inntekt ikke

fanger opp alle inntekter. Borge, Falch og Tovmo (2005) beregner derfor en alternativ effektivitetsindikator (E2) hvor det kontrolleres for budsjettandelen for utelatte sektorer (kultur, samferdsel, bolig og teknisk sektor), brukerbetaling innen barnehager og eldreomsorg, samt netto renter og avdrag. Korrelasjonen mellom effektivitetsindikatorene E1 og E2 er 0,87.

Den viktigste produksjonsindikatoren for grunnskolen (årstimer per elev) ligger i grenseland mellom å være en indikator for ressursinnsats og en indikator for produksjon. I et tredje alternativ (E3) erstattes årstimer per elev med gjennomsnittlige eksamenskarakterer for 10. årstrinn. Eksamenskarakterer er åpenbart en produksjonsindikator og ikke en indikator for ressursinnsats. Korrelasjonen mellom E1 og E3 er 0,79.

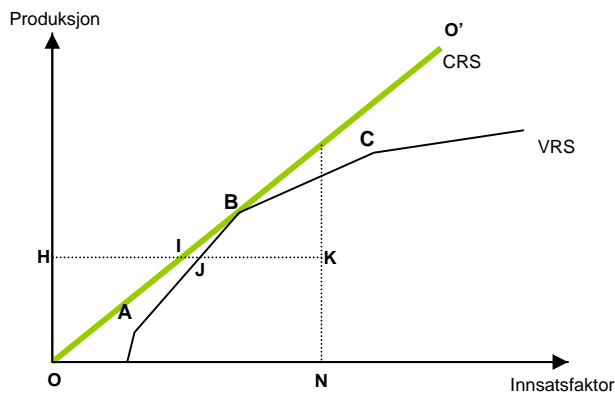
3.2 DEA-analyser

3.2.1 Nærmere om DEA-analyse

I DEA-analyse (Data Envelopment Analysis) beregnes en "beste praksis" referansefront basert på utvalget av produksjonsenheter som studeres, og teknisk effektivitet uttrykkes som innsatsfaktorbruk eller produksjon sammenliknet med denne referansefronten eller normen. Det antas enten konstant eller variabelt skalautbytte i produksjonen, og effektiviteten kan uttrykkes som innsatsfaktorbesparende eller produksjonsutvidende. Innsatsfaktorbesparende effektivitet er forholdet mellom innsatsfaktorbruk ved beste praksis (effektiv bruk) og faktisk observert innsatsfaktorbruk. Produksjonsutvidende effektivitet er forholdet mellom observert produksjon og den produksjonen observert innsatsfaktorbruk ville gitt ved beste praksis teknologitilpassning. Metoden ble introdusert av Charnes, Cooper og Rhodes (1978) og er godt egnet til å analysere effektivitet i offentlig sektor, blant annet fordi den tillater flere produkter og flere innsatsfaktorer.⁴

⁴ Kittelsen og Førsum (2001) gir en god innføring på norsk.

I figur 3.2 betraktes en situasjon med én innsatsfaktor og ett produkt for å illustrere hvordan effektivitet defineres i DEA-metoden. Prinsippet ved metoden er det samme om vi har flere innsatsfaktorer og flere produkter. Observasjonene A, B, C og K i figuren representerer tilpassningen for ulike produksjonsenheter i utvalget.



Figur 3.2: Beste praksis referansefront under konstant (CRS) og varierende skalaforbruk (VRS)

I tilfellet med konstant skalaavkastning (CRS – Constant Returns to Scale) er effektivitetsfronten representert ved linjen OO'. Tanken er at alle produksjonsenheter som tilpasser seg under denne linjen er ineffektive i forhold til de enheter som har tilpasset seg på selve fronten. Produksjonsenheter som har tilpasset seg på fronten antas å være 100 prosent effektive. I figur 3.2 er produksjonsenheterne A, C og K ineffektive, mens B er 100 prosent effektiv. At en enhet er ineffektiv innebærer, om vi betrakter innsatsfaktorbesparende effektivitet, at samme produksjonsmengde kunne vært produsert ved lavere innsatsfaktorbruk dersom produksjonen ble innrettet etter ”beste praksis” teknologi definert ved referansefronten.

Effektiviteten til en gitt produksjonsenhet avhenger av avstanden til referansefronten. Effektiviteten til produksjonsenhet K i figuren kan uttrykkes som forholdet mellom effektiv bruk av innsatsfaktorer og faktisk bruk av innsatsfaktorer, dette forholdet er representert ved avstanden HI dividert på avstanden HK i figuren. For alle enheter som

ligger under referansefronten i figuren vil dette forholdet representere et tall mellom 0 og 1, mens det for produksjonsenhet B vil være lik 1.

Når det tillates variabel skalaavkastning (VRS – Variable Returns to Scale) i produksjonen, er referansefronten representert ved kurven som går gjennom tilpassningspunktene A, B og C i figur 3.2. I dette tilfellet ser vi at det kun er produksjonsenhet K som ligger under kurven og dermed karakteriseres som ineffektiv. For gitt produksjon er effektiv innsatsfaktorbruk for produksjonsenhet K gitt ved punkt J, og relativ innsatsfaktorbesparende effektivitet er dermed gitt ved forholdet HJ/HK . Produksjonsenhetene A, B og C er teknisk effektive, men av disse er det kun B som er skalaeffektiv.

3.2.2 Grunnskole

I de effektivitetsanalysene som er utført for grunnskolen fokuseres det på elevprestasjoner eller læringsutbytte som produktmål, nærmere bestemt standpunkt-karakterer i kjernefagene norsk, engelsk og matematikk. Samtidig er det godt dokumentert at elevprestasjoner påvirkes av familiebakgrunn og elevkarakteristika, se for eksempel Hanushek (1986) og Hægeland, Raaum og Salvanes (2004). I effektivitetsanalyser av utdanningssektoren er det derfor en utfordring å separere bidraget fra kommunal ressursinnsats og bidraget fra sosioøkonomiske faktorer (elevkarakteristika og familiebakgrunn).

Dersom det ikke tas hensyn til at elevprestasjonene påvirkes av sosioøkonomiske faktorer, vil den beregnede effektiviteten for den enkelte kommune være misvisende. Det vil være en tendens til at analysene overvurderer effektiviteten i kommuner med ”gunstig” sosioøkonomisk struktur og undervurderer effektiviteten i kommuner med en ”ugunstig” sosioøkonomisk struktur. I denne studien har vi søkt å løse dette problemet ved å utnytte et individdatasett for om lag 100 000 avgangselever for skoleårene 2001/02 og 2002/03. Dette datasettet inneholder standpunkt- og eksamens-karakterer og en rekke variable som beskriver elevens og hans eller hennes familie. Det foreligger informasjon om elevens kjønn, alder og hvorvidt de er adoptert eller er 1. eller 2. generasjons

innvandrere. Videre beskrives familiebakgrunn ved foreldrenes inntekt, utdanning og hvorvidt de er gift, skilt, separert eller samboere. Dette datasettet benyttes til å korrigere de individuelle karakterene for elevkarakteristika og familiebakgrunn og til å beregne ”kommuneeffekter” som gir uttrykk for karakternivået i den enkelte kommune etter at det er kontrollert for elevkarakteristika og familiebakgrunn. Det er disse ”kommuneeffektene” (kalt korrigerede karakterer) i kjernefagene norsk, matematikk og engelsk som benyttes som produktmål i DEA-analysen.⁵ Innsatsfaktorbruken måles ved antall undervisningstimer fordelt på lærere med godkjent utdanning og lærere uten godkjent utdanning.

Tabell 3.2: Korrelasjonsmatrise for produkt- og innsatsfaktormålene

	Norsk	Engelsk	Matematikk	Undervisnings- timer per elev	Andel lærere med godkjent utdanning
Norsk	1,00				
Engelsk	0,60	1,00			
Matematikk	0,51	0,42	1,00		
Undervisningstimer per elev	0,31	0,32	0,29	1,00	
Andel lærere med godkjent utdanning	-0,08	-0,09	-0,01	-0,24	1,00

Tabell 3.2 viser korrelasjonen mellom produkt- og innsatsfaktormålene. Det framgår at de tre produktmålene (korrigerede karakterer i norsk, engelsk og matematikk) er positivt korrelert. Korrelasjonskoeffisientene mellom karakterer i de tre kjernefagene er i størrelsesorden 0,4-0,6. Videre er undervisningstimer per elev positivt korrelert med karakternivået, mens andelen lærere med godkjent utdanning er praktisk talt ukorrelert med karakternivået. At korrigerede karakterer og undervisningstimer per elev er positivt korrelert er i overensstemmelse med at Hægeland, Raaum og Salvanes (2004) estimerer

⁵ Kommuneeffektene estimeres ved å utføre en regresjonsanalyse (på elevnivå) med karakter som avhengig variabel og med elevkarakteristika og familiebakgrunn som forklaringsvariable. I tillegg inkluderes dummy-variable for den enkelte kommune, og ”kommuneeffekten” er den estimerte koeffisienten for disse dummy-variablene.

en positiv effekt av kommunal ressursbruk på elevprestasjoner etter at det er kontrollert for sosioøkonomiske faktorer.

I DEA-analysen benyttes korrigerede karakterer multiplisert med antall elever på ungdomstrinnet som produktmål, mens innsatsfaktormålene er det absolutte antall undervisningstimer på ungdomstrinnet utført av lærere med hhv godkjent og ikke godkjent utdanning. I analysen tas det høyde for smådriftsulemper i grunnskolen ved at det tillates variabelt skalautbytte (VRS). Videre fokuseres det på innsatsfaktorbesparende effektivitetsindikatorer.⁶

Tabell 3.3: Beregnet effektivitet i grunnskolen

Antall effektive kommuner	Gj.snittlig effektivitet (uveid)	Gj.snittlig effektivitet (veid)	Minimum	1. kvartil	3. kvartil
19	0,784	0,860	0,424	0,707	0,873

Tabell 3.3 viser deskriptiv statistikk for beregnet effektivitet fra DEA-analysen. Det framgår at 19 av de 426 kommunene som inngår i analysen kommer ut som effektive med en effektivitetsindikator lik 1. Effektivitetsindikatoren varierer fra 0,42 til 1, noe som innebærer at de mest effektive kommunene er 2,3-2,4 ganger så effektiv som den minst effektive.

Den gjennomsnittlige effektiviteten er vel 78 prosent når alle kommuner gis lik vekt og 86 prosent når kommunene vektet etter antall elever i grunnskolen. At det uveide gjennomsnittet er lavere enn det veide skyldes at effektiviteten i gjennomsnitt er lavere blant de små kommunene enn blant de store. Siden vi tillater variabelt skalautbytte skyldes ikke dette at små kommuner sammenliknes med store, men at effektivitetsvariasjonen er større blant de små enn blant de store. Det er det veide gjennomsnittet som gir uttrykk for det nasjonale effektiviseringspotensialet. Tolkningen er at ressursinnsatsen i grunnskolen (målt ved antall undervisningstimer) kan reduseres med 14 prosent uten at elevprestasjonene blir dårligere.

⁶ Resultatene blir i stor grad de samme om vi i stedet beregner produksjonsøkende effektivitet.

Denne effektivitetsanalysen av grunnskolen kan kritiseres for at produktmålene er snevre ved at de kun fanger opp elevenes læringsutbytte i kjernefagene norsk, engelsk og matematikk. Denne kritikken er forsøkt tatt hensyn til gjennom to utvidelser av DEA-analysen. Den første utvidelsen består i å inkludere karakter i andre fag. Det er da inkludert et fjerde produktmål som er gjennomsnittskarakteren i andre fag enn kjernefagene. Det viser seg at resultatene er svært robuste overfor denne utvidelsen av modellen. Det beregnede effektiviseringspotensialet reduseres marginalt, fra 14 prosent til 13,6 prosent,⁷ og rangeringen av kommunene blir praktisk talt den samme (rang korrelasjonen er 0,997). Den andre utvidelsen er å inkludere elev- og foreldretilfredshet som produktmål. Denne variabelen er hentet fra Effektiviseringsnettverkene og er tilgjengelig for 84 kommuner.⁸ Igjen viser det seg at resultatene er robuste. Det beregnede effektiviseringspotensialet reduseres med kun 0,5 prosentpoeng og rang korrelasjonen er så høy som 0,984. At resultatene er robuste overfor disse utvidelsene betyr at det i liten grad er slik at kommuner som har gode elevprestasjoner i kjernefagene scorer dårlig i andre fag og på elev- og foreldretilfredshet. Og at kommuner som har svake prestasjoner i kjernefagene ikke kompenserer dette ved å score godt i andre fag og på elev- og foreldretilfredshet.

Når det fokuseres på innsatsfaktorbesparende effektivitet (slik det er gjort i tabell 3), kan effektiviseringspotensialet realiseres ved at ressursbruken per elev reduseres uten at elevenes læringsutbytte reduseres. Forskjeller i skolestruktur er viktig for å forklare forskjeller i ressursbruk per elev, og realisering av dette effektiviseringspotensialet vil i noen grad måtte innebære en mer sentralisert skolestruktur. I denne sammenheng bør det presiseres at analysen ikke tar hensyn til at innbyggerne kan ha betalingsvillighet for en desentralisert skolestruktur på grunn av nærhet og korte reiseavstander selv om det ikke bidrar til bedre elevprestasjoner. Disse fordelene med en desentralisert skolestruktur må eventuelt veies opp mot at ressursene alternativt kunne vært anvendt til å bedre

⁷ Det er en egenskap ved DEA-metoden at det beregnede effektiviseringspotensialet reduseres når antall produkter øker. Betydningen av å inkludere ett ekstra produkt må vurderes i forhold til hvor mye det beregnede effektiviseringspotensialet reduseres, ikke i forhold til at det reduseres.

⁸ Effektiviseringsnettverkene er et samarbeid mellom KS og Kommunal- og regionaldepartement som blant annet har omfattet grunnskole.

tjenestetilbudet i andre sektorer. En slik analyse av prioriteringseffektivitet ligger utenfor rammen av denne studien.

I tabell 3.4 er 12 av de 19 effektive kommunene gruppert etter antall elever. Det skilles mellom kommuner med 45-85 elever, kommuner med 190-400 elever og kommuner med 700-1400 elever.⁹ Det rapporteres korrigerte karakterer og undervisningstimer per elev for de effektive kommunene, samt gjennomsnittsverdier for de tre gruppene.

Tabell 3.4: Beskrivelse av de effektive kommuner (EK)

	<u>Korrigerte karakterer</u>			Undervisnings- timer per elev
	Matematikk	Engelsk	Norsk	
Kommuner med 45-85 elever				
EK1 (48 elever)	3.59	3.61	3.91	85.30
EK2 (53 elever)	3.67	3.46	3.64	91.75
EK3 (80 elever)	3.78	3.85	3.85	88.23
EK4 (82 elever)	3.81	3.89	3.95	98.49
Gjennomsnitt for gruppen	3.58	3.60	3.59	116.15
Kommuner med 190-400 elever				
EK5 (196 elever)	3.52	3.53	3.50	64.27
EK6 (201 elever)	3.91	3.56	3.64	69.03
EK7 (252 elever)	3.91	3.56	3.64	69.03
EK8 (388 elever)	3.57	3.74	3.53	61.39
Gjennomsnitt for gruppen	3.53	3.52	3.53	84.28
Kommuner med 700-1400 elever				
EK9 (704 elever)	3.40	3.34	3.37	63.15
EK10 (835 elever)	3.56	3.54	3.39	62.48
EK11 (905 elever)	3.40	3.46	3.51	61.28
EK12 (1375 elever)	3.41	3.43	3.63	72.35
Gjennomsnitt for gruppen	3.44	3.47	3.48	75.12

De fire effektive kommunene i gruppen med 45-85 elever (EK1-EK4) er kjennetegnet ved både høyt karakternivå (etter at det er kontrollert for elev- og familiebakgrunn) og lav ressursbruk målt ved undervisningstimer per elev. Karakternivået er 3-7 prosent over

⁹ De øvrige effektive kommuner er enten svært små kommuner eller store byer hvor det ikke finnes sammenliknbare ineffektive kommuner.

gjennomsnittet for gruppen, mens antall undervisningstimer per elev er 22 prosent under gjennomsnittet. Også i gruppen med 190-400 elever er de effektive kommunene kjennetegnet ved høyt karakternivå og lav ressursbruk. Blant kommunene med 700-1400 elever har ikke de effektive kommunene høyere karakternivå enn gjennomsnittet. De kommer ut som effektive utelukkende fordi de har lav ressursbruk per elev. Kjennetegnene ved de effektive kommuner er annerledes enn i tilsvarende analyse fra USA utført av Duncombe, Miner og Ruggiero (1997). De finner at effektive skoledistrikter er kjennetegnet ved gode elevprestasjoner og høy ressursinnsats per elev.

3.2.3 Pleie- og omsorg

I prosjektet er det utført DEA-analyser innenfor pleie- og omsorgssektoren. I det følgende diskuteres produkt- og kvalitetsvariable, innsatsfaktorer, samt modellspesifikasjon og resultater.

Produkt- og kvalitetsvariable

Pleie- og omsorgssektoren kan grovt sett deles i to typer tjenester; institusjonstjenester og hjemmetjenester. Institusjonstjenester omfatter i hovedsak sykehjemsbeboere, mens brukere av hjemmetjenester er bosatt i egne hjem, kommunal bolig eller omsorgsbolig. De effektivitetsanalysene som beskrives i det følgende studerer ikke institusjons- og hjemmetjenester separat, men analyserer pleie- og omsorgssektoren som helhet.

Offisiell statistikk som omfatter alle kommuner gir liten informasjon om de tjenester den enkelte bruker av pleie- og omsorgstjenester mottar. For institusjonstjenester skilles det mellom langtids- og korttidsopphold. Dette skillet utnyttes i analysen fordi de som er inne på langtidsopphold antas å være mindre funksjonsdyktige og dermed mer ressurskrevende enn de som er inne til korttidsopphold, jf Romøren (2003). I enkelte analyser vil brukerne bli differensiert etter alder i tillegg til oppholdsform. Alder betraktes da som en indirekte indikator på funksjonsdyktighet.

Innen hjemmetjenesten skilles det mellom tre grupper av brukere; de som mottar praktisk bistand, de som mottar hjemmesykepleie og de som mottar både praktisk bistand og

hjemmesykepleie. I en større undersøkelse av pleie- og omsorgstjenesten i et utvalg av kommuner finner ikke Romøren (2003) noen klar sammenheng mellom alder og antall timer hjelp i hjemmetjenesten. Alder har en svak positiv effekt på antall timer hjemmesykepleie, men en svak negativ effekt på antall timer praktisk bistand. I enkelte analyser vil brukerne likevel bli differensiert etter alder i tillegg til oppholdsform.

Andel beboere i enerom er tidligere benyttet som kvalitetsindikator i analyser av pleie- og omsorgstjenesten (Erlandsen et al 1997). Handlingsplanen for eldreomsorg har bidratt til at andelen enerom har økt og at forskjellene i eneromsdekning kommunene i mellom har blitt mindre. Andelen beboere i enerom er nå om lag 90 prosent på nasjonalt nivå. I mangel av bedre alternativ benyttes enerom som kvalitetsindikator, selv om variabelen i mindre grad enn tidligere gir et dekkende bilde av kvalitetsforskjellene.

Innsatsfaktorer

Som de fleste kommunale tjenester er pleie- og omsorgssektoren arbeidsintensiv. Det er derfor rimelig å anta at antall årsverk er en rimelig god indikator på innsatsfaktorbruken. Det er imidlertid stilt spørsmål ved kvaliteten på årsverksdata innen pleie og omsorg etter overgang fra skjemaregistrering til registerregistrering av avtalte årsverk. På grunn av antatte svakheter ved årsverksdataene testes det også ut modellformuleringer hvor ressursinnsatsen måles med utgangspunkt i driftsutgiftene.

Modellspesifikasjon

De tre hovedalternativene som diskuteres i det følgende er dokumentert i tabell 3.5. I modell A benyttes det samlede antall årsverk som innsatsfaktor, mens produksjon og kvalitet måles ved antall mottakere av hjemmetjenester etter tjenestetype (praktisk bistand, hjemmesykepleie og både praktisk bistand og hjemmesykepleie) og beboere i institusjon etter oppholdsform (langtidsopphold og korttidsopphold). Modell B har de samme produkt- og kvalitetsmål som modell A, men her benyttes driftsutgifter som mål på innsatsfaktorbruken. Modell C kan betraktes som en utvidelse av modell B ved at det skilles mellom brukere i ulike aldersgrupper (men ikke mellom kort- og langtidsopphold i institusjon). For hjemmetjenester skilles det mellom brukere under 67 år, brukere 67-79

år og brukere 80 år og over, mens det i institusjon skilles mellom beboere under 67 år og beboere 67 år og over. I alle modellversjoner tas det høyde for eventuelle smådriftsulemper ved at det tillates variabelt skalautbytte.

Tabell 3.5: Spesifikasjon av DEA-modeller for pleie og omsorg, innsatsfaktorbesparende

	Innsatsfaktorer	Produkt- og kvalitetsmål
Modell A	Totalt antall årsverk	Mottakere av hjemmetjenester etter tjenestetype Beboere i institusjon etter oppholdsform Antall enerom
Modell B	Korrigerte brutto driftsutgifter	Mottakere av hjemmetjenester etter tjenestetype Beboere i institusjon etter oppholdsform Antall enerom
Modell C	Korrigerte brutto driftsutgifter	Mottakere av hjemmetjenester etter tjenestetype og alder Beboere i institusjon etter alder Antall enerom

Resultatene fra DEA-analysene er vist i tabell 3.6 hvor det rapporteres innsatsfaktorbesparende effektivitetsindikatorer. Analysene er basert på data for 2003. I modell A varierer beregnet effektivitet fra 0,25 i den minst effektive kommunen til 1 i de mest effektive. De effektive kommunene er altså 4 ganger så effektiv som den minst effektive. Gjennomsnittlig effektivitet (uveid) er 0,73. Modell B, hvor driftsutgifter benyttes som innsatsfaktor i stedet for årsverk, gir om lag det samme bilde av effektivitetsvariasjonen og gjennomsnittlig effektivitet som modell A. De to modellvariantene gir imidlertid svært ulik rangering av kommunene (rang korrelasjonen er 0,74). Den lave korrelasjonen har trolig sammenheng med at kvaliteten på årsverksdataene kan være dårlig på kommunenivå.

Modell C gir høyere gjennomsnittlig effektivitet enn modell B, noe som har sammenheng med at antall produkter er flere. Rang korrelasjonen mellom modell B og C er nærmere

0,90, og modellene gir derfor langt på vei samme rangering av kommunene. De mest effektive kommunene er 2,9 ganger så effektiv som den minst effektive. Gjennomsnittlig effektivitet er 0,88 når kommunene veies med antall brukere i pleie- og omsorgstjenesten. Dette indikerer at effektiviseringspotensialet på nasjonalt nivå er i størrelsesorden 12 prosent.

Tabell 3.6: Beregnet effektivitet i pleie- og omsorgssektoren

DEA-modeller	Antall kommuner	Antall effektive	Gj.snitt (uveid)	Gj.snitt (veid)	Minimum	1. kvartil	3. kvartil
Modell A	430	31	0,73	0,81	0,25	0,63	0,84
Modell B	421	38	0,74	0,84	0,27	0,66	0,88
Modell C	421	73	0,80	0,88	0,34	0,69	0,92

DEA-analysene av pleie- og omsorgssektoren er ikke kommet like langt som analysene av grunnskolen når det gjelder uttesting av modellspesifikasjoner og robusthetsanalyser. Det er derfor grunn til å ta større forbehold her når det gjelder beregnet effektiviseringspotensiale og forskjeller i effektivitet mellom kommuner for pleie- og omsorgssektoren enn for grunnskolen. Av samme grunn er pleie- og omsorgssektoren ikke inkludert i analysene i kapittel 4 som søker å forklare effektivitetsforskjeller mellom kommuner.

4. FORKLARING AV EFFEKTIVITETSFORSKJELLER

Analysene beskrevet i kapittel 3 indikerer at det er store effektivitetsforskjeller mellom kommuner, både for den samlede kommunale tjenesteproduksjon og for grunnskolen og pleie og omsorg separat. Et typisk resultat synes å være at de mest effektive kommunene er 2-3 ganger så effektiv som de minst effektive. For samlet effektivitet og for effektivitet i grunnskolen er det undersøkt om forskjellene kan ha sammenheng med inntektsnivå, politiske faktorer og organisering av budsjettprosessen.

I analysene er inntektsnivået målt ved korrigert inntekt. Når det gjelder politiske variable, skilles det mellom partifragmentering og ideologi. Fragmentering måles ved en Herfindahl-indeks som varierer inverst med fragmenteringen (små verdier betyr stor fragmentering, høye verdier betyr liten fragmentering). Ideologi fanges opp gjennom andelen sosialistiske representanter i kommunestyret, der sosialister er definert som representanter for Arbeiderpartiet og alle partier til venstre for Arbeiderpartiet. Når det gjelder organisering av budsjettprosessen, skilles det mellom sentralisert og desentralisert prosess. Sentralisert prosess innebærer at rådmann og/eller formannskap har en mer framtrædende rolle i de innledende faser av budsjettprosessen.¹⁰ Basert på tidligere analyser av norske kommuner kan vi forvente at høy inntekt, stor partifragmentering, høy sosialistandel og sentralisert budsjettprosess bidrar til lav effektivitet.

Resultatene for samlet effektivitet er vist i tabell 4.1, hvor de første kolonnene (A og B) viser estimeringsresultatene for samlet effektivitet (E1) og de to siste kolonnene (C og D) viser estimeringsresultatene for beregnet effektivitet i grunnskolen. Kolonne A viser at kommunal inntektsnivå, partifragmentering og sosialistandel alle har signifikant effekt på samlet effektivitet.¹¹ En økning i korrigert inntekt på 10 prosentpoeng anslås å redusere effektiviteten med 4,3 prosentpoeng, en økning i partifragmenteringen på 10 prosentpoeng vil redusere effektiviteten med 4,4 prosentpoeng og en økning i

¹⁰ Dummy-variabelen for sentralisert budsjettprosess er ikke inkludert i alle regresjonsanalyser fordi det ikke foreligger data for alle kommuner.

¹¹ Effekten kan sies å være statistisk signifikant eller utsagnskraftig dersom den rapporterte t-verdien er større enn 2 i tallverdi.

sosialistandelen på 10 prosentpoeng vil redusere effektiviteten med 1,1 prosentpoeng. Kolonne B viser at sentralisert budsjettprosess bidrar til lavere effektivitet (det motsatte av hva vi forventet), men effekten er knapt statistisk utsagnskraftig. Effektene av inntekt, partifragmentering og sosialistandel endres ikke nevneverdig dersom effektivitetsindikatorne E2 (hvor det kontrolleres for budsjettandelen for utelatte sektorer, brukerbetaling, renter og avdrag) og E3 (hvor eksamenskarakterer benyttes som produktindikator i grunnskolen) benyttes i stedet for E1.¹²

Tabell 4.1: Regresjonsanalyser med samlet effektivitet som avhengig variabel
T-verdier i parentes

	Samlet effektivitet		Grunnskole	
	A	B	C	D
Korrigert inntekt	-0,427 (9,75)	-0,433 (-8,25)	-0,113 (-3,45)	-0,124 (-4,54)
Partifragmentering (inverst)	0,438 (5,79)	0,401 (4,32)	0,208 (2,18)	0,201 (2,76)
Sosialistandel	-0,168 (-4,28)	-0,183 (-4,07)	-0,103 (-1,89)	-0,123 (-2,93)
Sentralisert budsjettprosess		-2,237 (-1,68)		0,014 (0,81)
Estimeringsmetode	OLS	OLS	TOBIT	TOBIT
Antall observasjoner	379	291	426	306

Merknader: Begge analyser er rene tverrsnittsanalyser. I analysene av beregnet effektivitet i grunnskolen er det i tillegg kontrollert for antall innbyggere, andel innbyggere bosatt spredtbygd og andel elever med spesialundervisning. Informasjon om organisering av budsjettprosessen er ikke tilgjengelig for alle kommuner. Derfor reduseres antall observasjoner betydelig når denne variabelen inkluderes.

Tilsvarende analyser basert på DEA-analysene for grunnskolen er vist i kolonnene C og D. Effektene av inntekt, partifragmentering, sosialistandel og budsjettprosess er i overensstemmelse med resultatene for samlet effektivitet: Høy inntekt, stor partifragmentering og høy sosialistandel bidrar til lav effektivitet, mens organiseringen av budsjettprosessen ikke har noen signifikant effekt. De kvantitative effektene av inntekt, partifragmentering og budsjettandel er imidlertid lavere enn i analysene av samlet effektivitet.

¹² Disse analysene er ikke gjengitt i tabell 5.1

Når det gjelder grunnskolen, er det av interesse å undersøke hvilke kanaler (karakterer eller ressursbruk) de ulike variable virker gjennom. Dette er illustrert i tabell 4.2 hvor det presenteres regresjonsanalyser med korrigerede karakterer (gjennomsnitt for norsk, engelsk og matematikk) og undervisningstimer per elev. Analysene viser at høyt inntektsnivå både bidrar til høyere ressursbruk og til bedre elevprestasjoner. Tolkningen i relasjon til tabell 4.1 er at elevprestasjonene øker ”forholdsvis” mindre enn ressursbruken, slik at korrigert inntekt alt i alt får en negativ effekt på effektiviteten. Økt sosialistandel bidrar både til høyere ressursbruk og til lavere elevprestasjoner, og således til lavere effektivitet. Effektene av partifragmentering er de samme som for sosialistandel, men de er ikke statistisk utsagnskraftige.

Tabell 4.2: Regresjonsanalyser med gjennomsnittlig karakternivå og undervisningstimer per elev som avhengige variable
T-verdier i parentes

	Gjennomsnittlig karakternivå	Undervisningstimer per elev
Andel elever med spesialundervisning	0,376 (1,58)	99,66 (3,95)
Sosialistandel	-0,102 (-1,90)	16,26 (2,66)
Partifragmentering (inverst)	0,150 (1,62)	-11,78 (-1,01)
Korrigert inntekt	0,149 (4,08)	24,29 (5,90)
Antall elever (inverst)		1948 (16,36)
Andel bosatt spredtbygd		8,66 (2,59)
Antall observasjoner	426	426
Estimeringsmetode	OLS	OLS
R^2_{adj}	0,13	0,63

De analysene det er redegjort for over viser at variasjoner i effektivitet kommunene imellom har sammenheng med inntektsnivå og politiske forhold. Etter vårt skjønn er dette interessante resultater, selv om de ikke nødvendigvis kan tolkes som kausale sammenhenger. Funnene har likevel begrenset nytte for administratorer og politikere i kommunene i den forstand at de gir få retningslinjer for hvilke grep man skal ta for å

effektivisere tjenesteproduksjonen. For at slike analyser skal få større praktisk anvendelse er det nødvendig å inkludere variable som fanger opp forskjeller i organisering og finansiering kommunene imellom. I de kommende kapitler diskuteres det teoretiske grunnlaget for nye organisatoriske tilnærminger (kapittel 4) og hvordan vi kan fange opp slike gjennom en spørreundersøkelse rettet mot kommunene (kapittel 5).

5. NYE TILNÆRMINGER TIL ORGANISERING OG FINANSIERING AV KOMMUNALE TJENESTER

I de siste 15-20 årene har omstilling og fornyelse av offentlig sektor fått stor oppmerksomhet i faglig og politisk debatt. Dette har sammenheng med at svakhetene ved den tradisjonelle organisering er blitt mer framtrødende. Den hierarkiske og kommandostyrte forvaltningsmodellen ga lite rom for fleksibilitet, og dermed dårlig tilpasning til brukernes behov og dårlig utnyttelse av de ansattes kompetanse og engasjement. Hovedlinjen synes å være at sentralisering og kommandolinjer avløses av delegering og insentiver. Utviklingen kan deles i tre hovedalternativer:

- Delegering, fristilling og konkurranse innenfor offentlig sektor
- Beholde offentlig ansvar, men delegerer utførelsen slik at offentlige produsenter må konkurrere med private
- Avvikle offentlig ansvar og la private overta (privatisering)

Siden dette prosjektet fokuserer på effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren, er det naturlig å begrense diskusjonen til de nye tilnæringer som legger til grunn et fortsatt kommunalt ansvar. I det følgende diskuteres derfor ikke full privatisering og avvikling av kommunalt ansvar. Diskusjonen begrenses til delegering, fristilling, brukervalg og konkurranse med fortsatt kommunalt ansvar for tjenestetilbudet. Framstillingen fokuserer på reformelementer som har stått sentralt i debatten om modernisering av offentlig sektor:¹³

- Organisering av administrativ ledelse – resultatenheter
- Skille mellom myndighetsutøving og tjenesteproduksjon
- Budsjettering
- Balansert målstyring
- Brukerundersøkelser

¹³ Det bør bemerkes at spørreskjemaet som er utviklet også fanger opp andre forhold ved organiseringen enn de reformelementer i "New Public Management"-tradisjonen som er nevnt her.

- Brukergarantier og serviceerklæringer
- Benchmarking eller målestokkunkurransse
- Innsatsstyrt finansiering
- Brukervalg
- Anbudskonkurransse eller konkurranseutsetting

Organisering av administrativ ledelse - resultatenheter

Én trend i den ”bølge” av organisasjonsendringer som skjer innen kommunesektoren, er implementering av flatere strukturer og etablering av resultatenheter med delegert myndighet på administrativ side. Noe av bakgrunnen for endringene er økte forventninger fra innbyggere og brukere og fra staten om at kommunene må sikre en mer effektiv tjenesteproduksjon tilpasset innbyggernes preferanser og behov. Gjennom færre ledernivåer og resultatstyrte enheter søker kommunene å kanalisere ressursene mot brukerne, å skape en slankere organisasjon og å få bedre kontroll med økonomien.

Resultatenheter, med et klart resultatansvar for den enkelte enhet, innebærer at det legges til rette for utstrakt delegering. Dette kan ha potensielt positive effekter på tjenesteytingen, for eksempel:

- Det kan gi bedre kostnadseffektivitet gjennom at større beslutningsansvar gis til de tjenesteytende enheter som har bedre forutsetninger og som får insentiv til å utvikle tjenesteproduksjonen effektivt.
- Friheten kan øke de tjenesteytendes evne til å møte brukernes behov – altså økt brukertilpasning.
- De ansatte får ikke bare større ansvar, men også større innflytelse på utviklingen av arbeidet og arbeidsplassen.

På den andre siden kan rammestyling føre til økt arbeidspress, for eksempel i de tilfeller hvor rammene ikke tilpasses utviklingen i behovene.

Skille mellom myndighetsutøving og tjenesteproduksjon

En tilnærming til å introdusere et skille mellom myndighetsutøving og tjenesteproduksjon benevnes gjerne ”bestiller-utfører organisering”. Bestiller-utfører organisering for offentlig virksomhet skiller seg fra tradisjonell hierarkisk organisering ved at:

- Det skilles mellom myndighetsutøving og tjenesteproduksjon
- De to oppgavene utøves av ulike enheter i organisasjonen
- Bestilleren definerer innhold og kvalitet på tjenestene og er ansvarlig for oppfølging og kontroll av utfører.
- Utfører er ansvarlig for tjenesteproduksjonen

Kontroll og oppfølging finner sted i et avtaleforhold mellom bestiller og utfører. En bestiller-utfører organisering kan være aktuell både når kommunale enheter utfører en tjeneste og det ikke er konkurranse om oppdraget; og ved konkurranseutsetting av tjenesten.

Budsjettering

De budsjettmessige rammene som den enkelte budsjettmessige enhet opererer innenfor kan være enten *statiske* eller *dynamiske*. Statiske rammer ligger fast¹⁴ innenfor budsjettåret, mens dynamiske rammer vil tilpasse seg endringer i aktivitetsnivå. Kriteriebaserte budsjettmodeller tilhører den første gruppen. Før innføringen av kriteriebaserte budsjetteringsmodeller på 90-tallet var budsjetteringen ofte basert på det som ble kalt inkrementell budsjettering som innebar en viss prosentvis endring i forhold til fjorårets budsjett. En slik budsjettmessig tilnærming har mange svakheter, blant annet blir budsjettene i liten grad knyttet opp mot reelle behov.

Mange kommuner gikk derfor over til kriteriebaserte budsjettmodeller for å fordele sentrale budsjettammer på underliggende virksomheter. En fordel med kriteriebasert rammebudsjettering er god kostnadskontroll. De potensielle svakheter ved kriteriebasert

¹⁴ Budsjettmessige justeringer i løpet av året kan selvsagt også forekomme innenfor en statisk modell.

budsjettering er knyttet til at datagrunnlaget ikke alltid vil være tilstrekkelig oppdatert, og at rammen ikke i tilstrekkelig grad tilpasses endringer i løpet av budsjettåret.

Et alternativ til statiske og kriteriebaserte budsjetteringstilnæringer er dynamiske eller aktivitetsbaserte tilnæringer. Bruken av slike budsjetteringsmodeller er gjerne knyttet til innføringen av innsatsstyrt finansiering og brukervalg. I en slik modell løses oppdateringsproblemet som eksisterer i kriteriebaserte tilnæringer ved at finansieringen utløses av økt aktivitet. Enheten blir løpende tildelt midler for å produsere bestilt tjenestevolum, og skal dermed i prinsippet ikke komme i en skvis. I praksis vil forskjellige typer virksomheter ha ulike typer styringssystemer og finansieringsmodeller. Hvis økt aktivitet fører til at budsjettet for tjenesten totalt sett går mot en overskridelse, må det enten bevilges mer penger til tjenesten, aktivitets- eller kvalitetsnivå må reduseres eller brukerfinansieringen må økes. Dette vil i realiteten være politiske beslutninger.

Balansert målstyring

Styringsinformasjon kan forstås som informasjon som anses tjenlig for å lede tjenesten. Styringsinformasjon vil bestå av så vel kvantitative som kvalitative data, både register (klienter, tjenester og økonomi) og strukturen på tekster som produseres om arbeidet. Styringsinformasjonen må relatere seg til de rådende styringsideal og legitimeringskrav.

Balansert målstyring (Balanced Scorecard - BSC) eller resultatledelse ble først beskrevet av Norton og Kaplan (1992). Dette er en styringsmodell som baserer seg på både finansielle og ikke-finansielle parametere. Sentralt i modellen er betydningen av at andre faktorer enn kun de økonomiske "driver" et selskaps evne til å gjøre suksess. Balansert målstyring er alltid delt inn i perspektiver med tilhørende styringparametere.

Kleven (2002) forstår målstyring som et system av rutiniserte prosesser og dokumenter for innhenting og presentasjon av data/informasjon for styring. I følge forfatteren vil det si et styringssystem hvor:

- Det foreligger mål på ulike nivåer og områder av organisasjonen fra det strategiske (politiske) til det operative (institusjonene);

- det finnes systemer/rutiner for beskrivelse av tjenesteproduksjonen mht. ressursinnsats/ kostnader (input), produksjonssystem/organisering og volum;
- det er etablert feedback-mekanismer for regelmessig resultatrapportering;
- det blir foretatt en organisasjonsmessig evaluering av resultatene (rapportering og politisk-administrative reaksjoner).

Etter Klevens oppfatning kan et system for målstyring først sies å eksistere når alle disse fire elementene (mål, rutine, prosess, dokumenter) er på plass.

Det kan fremføres ulike motivasjoner for å innføre målstyring. Ett av disse er målstyring som et bidrag til å styrke kommunens langsiktige planlegging. Målstyring kan også betraktes som et middel for å bevisstgjøre eller ”disiplinere” politikerne mht. økonomiske konsekvenser av vedtak om investeringer og utvidelse av tjenester. Et annet perspektiv er målstyring som et verktøy for å bedre kommunens interne økonomistyring og innføre større grad av økonomisk bevissthet i etatenes planlegging og drift. Målstyring kan også betraktes som et ledd i sammenkoplingen av handlingsplaner og økonomiplan/budsjett, med løpende oppfølging gjennom tertial- og årsrapportering. Endelig kan målstyring sees i en kvalitetsmessig sammenheng; gjennom utvikling av klare mål og beskrivelser av kommunens tjenestetilbud og rutiner for tilbakemelding av resultater, vil målstyringen bidra til større bevissthet om innhold og kvalitet på kommunale ytelser.

Brukerundersøkelser

Brukerundersøkelser av ulike typer er aktuelle når en ønsker å måle hvordan brukerne av en tjeneste eller en gruppe tjenester er tilfredse med tjenestene. Flere kommuner har utviklet gode systemer for mer direkte innbygger- og brukerkontroll som grunnlag av kvalitetsutvikling i tjenesteproduksjonen.

Det er vanlig at slike undersøkelser gjennomføres ved hjelp av spørreskjema hvor brukerne skal vurdere ulike utsagn om tjenesten på en skala. Mange gode eksempler på denne typen ordninger finnes allerede, hvor brukerundersøkelser får en stadig økende utbredelse. Slike undersøkelser er aktuelle når en ønsker å måle hvordan brukerne av en

tjeneste eller en gruppe tjenester er tilfredse med tjenestene. Brukerundersøkelser kan være av forskjellige typer, men det er vanlig at de gjennomføres ved hjelp av spørreskjema hvor brukerne skal vurdere ulike utsagn om tjenesten på en skala.

Brukerundersøkelser kan bidra til å øke produksjonens eller tilbudets formålseffektivitet gjennom at brukernes ønsker og behov i større grad kommer i fokus. Gjennom arbeidet i Effektiviseringsnettverkene, som er et samarbeid mellom KS og Kommunal- og regionaldepartementet, benyttes brukerundersøkelser som ett av flere verktøy for å måle kvaliteten på tjenestene. I denne sammenheng skilles det mellom opplevd kvalitet (som avdekkes gjennom brukerundersøkelser) og andre mer objektive kvalitetsindikatorer (som for eksempel karakterer og saksbehandlingstid).

Brukergarantier og serviceerklæringer

Brukergarantier i kommunal sektor er et forholdsvis nytt virkemiddel. En brukergaranti er et løfte som hvis de ikke innfris i henhold til de kriterier som på forhånd er definert og kjent, gir rett til en eller annen form for kompensasjon til brukeren. Selv om dette er en rimelig presis definisjon på hva som menes med brukergarantier, vil det i praksis likevel være stor variasjon i hva som legges i begrepet. På den ene siden ser vi begrepet brukt i en sammenheng der det med brukergaranti menes at brukerne skal gis en garanti for tilgangen på grunnleggende velferdsgoder, f. eks. sykehjemsplass og operasjoner, dersom behovet oppstår. Mer vanlig er det kanskje å benytte begrepet i samband med en videreføring av serviceerklæringer (ytelsesdeklarasjoner) for ulike kommunale tjenester. En brukergaranti vil således som oftest inneholde en del generelle kvalitetsmålsettinger, konkret tjenesteinformasjon og spesifisering av hva brukeren har krav på ved avvik.

Benchmarking eller målestokkonkurranse

Målestokkonkurranse (benchmarking) er en enkel form for markedsetterligning (kvasimarked) som tar sikte på å sammenligne offentlige virksomheter for å avdekke hvem som har de beste resultatene.

For eksempel kan alle kommunal tjenesteprodusenter innenfor et spesifikt virksomhetsområde (for eksempel skole eller sykehjem) sammenlignes med hensyn til en rekke indikatorer som beskriver produktivitet og kvalitet. Det lages deretter lister som publiseres og viser hvem som er best. Tanken er at denne tilnærmingen skal gi stimuli på ulike nivå. For det første skal slike lister gi stimulans til å ikke havne nederst på listen. En kommunal tjenesteprodusent som havner nederst vil gjennomføre tiltak for å komme lenger opp på listen. For det andre er tanken at beste praksis skal danne mønster for tjenesteprodusenter lenger ned listen. Det skal være mulig å besøke de beste for å se hva de gjør annerledes og kopiere den som er best.

Det finnes flere eksempler på anvendelse av målestokkonkurranse i kommunesektoren. Ett eksempel er Norsk Gallups kommuneundersøkelse som gir grunnlag for å sammenlikne tilfredsheten med tjenestetilbudet mellom kommuner. Et annet eksempel er arbeidet i Effektiviseringsnettverkene. Rundt 200 kommuner har deltatt i nettverkssamarbeidet fram til 2004, og kommunene har vært inndelt i om lag 40 nettverk som har omfattet grunnskole, pleie og omsorg, barnehage, sosiale tjenester, barnevern og byggesak.

Innsatsstyrt finansiering

Ved innsatsstyrt finansiering vil tjenesteyters finansiering være avhengig av hvor mange brukere som benytter seg av tjenesten. Et kommunalt sykehjem kan for eksempel motta et fast beløp per pleiepasient per år. Eventuelt kan beløpet differensieres etter pasientens funksjonsnivå og pleietyngde. Innsatsstyrt finansiering kan også benyttes i skolesammenheng, der skolen for eksempel kan motta et fast beløp per elev per år.

Dersom man samtidig gir tjenesteyter stor frihet til å disponere de tildelte midlene, er tanken at innsatsstyrt finansiering skal stimulere til høyere produktivitet. Dersom institusjonen makter å redusere kostnadene per produsert enhet, vil det oppstå et budsjettoverskudd som kan benyttes til å øke kvaliteten eller dekke andre viktige ressursbehov. Ordningen skal også stimulere til å utnytte kapasiteten fullt ut. Beløpet som mottas per bruker vil være høyere enn kostnaden ved å tilby tjenesten per bruker på

marginen. Dersom institusjonen har ledig kapasitet vil en ny således bruker innebære høyere inntekter enn kostnader.

Innsatsstyrt finansiering kombineres gjerne med brukervalg, men kan også benyttes i situasjoner uten konkurranse mellom produsentene. Effekten av innsatsstyrt finansiering vil imidlertid være større dersom produsentene må konkurrere om brukerne.

Brukervalg

Brukervalg virker slik at man tildeler en bruker en rett (kupong) til å benytte en gitt tjeneste inntil en gitt verdi. Brukeren velger deretter en tilbyder. Kupongen gir hel- eller delfinansiering tjenesten, avhengig av kupongens verdi. Brukervalg som prinsipp kombinerer altså stykkprisfinansiering (innsatsstyrt finansiering) med kundevalg for bruker. Tjenestetilbyderen kan altså få hele eller deler av sin finansiering knyttet opp mot antall brukere som velger dens tjenester fremfor konkurrerende alternativer. Ved brukervalg er det altså brukeren som velger tjenesteyter, mens ved konkurranseutsetting er det byråkratiet som velger med utgangspunkt i innkomne anbud. Brukervalg innebærer altså en form for konkurranse ved at tjenesteutøverne må konkurrere – i utgangspunktet på kvalitet - for å tiltrekke seg brukere. Konkurransen kan skje mellom kun offentlige tilbydere av tjenesten, for eksempel offentlige skoler, mellom offentlige og private tilbydere, eller kun private tilbydere. Ingen tjenesteyter har med andre ord enerett til å tilby tjenesten.

Det argumenteres gjerne for fritt brukervalg med to ulike utgangspunkt. Det ene er idealistisk, det andre er instrumentalistisk. Det idealistiske utgangspunktet er basert på at fritt brukervalg er et gode i seg selv: For det samme utfallet av en beslutning, er det bedre at beslutningen er et resultat av selvstendige valg i stedet for paternalistisk diktat fra lokale eller sentrale myndigheter. I økonomisk teori legges det en instrumentalistisk tilnærming til grunn for fritt brukervalg, dvs. som et instrument som virker effektivitetsfremmende ved å stimulere konkurransen mellom produsentene. Fritt brukervalg er gjerne knyttet til at tjenestetilbyderen får sin finansiering knyttet opp mot antall brukere som velger dens tjenester fremfor konkurrerende alternativer.

Et organisatorisk skille mellom bestiller og utfører og innsatsstyrt finansiering hvor penger følger bruker er viktige byggesteiner i forhold til å introdusere brukervalg. Brukervalg har den senere tid blitt utprøvd i forhold til pleie- og omsorgstjenester i enkelte kommuner, eksempelvis Bærum og Oslo. Større adgang til å etablere friskoler (i grunnskole og videregående opplæring) bidrar også til økt valgfrihet for brukerne.

Anbudskonkurranse eller konkurranseutsetting

Konkurranseutsetting innebærer at kommunen avholder en anbudskonkurranse om retten til å produsere varer eller tjenester på vegne av det offentlige.¹⁵ En kommunal virksomhet som tidligere har vært skjermet utsettes altså for konkurranse. Både private og kommunale virksomheter kan ha anledning til å delta. Vinneren av anbudskonkurransen (oppdragstaker) får en eksklusiv, men tidsbegrenset, rett til å produsere den aktuelle varen eller tjenesten for oppdragsgiver. Det offentlige har fortsatt ansvaret for tjenestens innhold, kvalitet og finansiering. I en rekke tilfeller – inkludert tjenester i pleie- og omsorgssektoren – vil dette ansvaret være lovpålagt.

Konkurranse som organisasjonsform i kommunesektoren kan utføres på flere måter. Et viktig skille går mellom konkurranse, hvor intern enhet konkurrerer med private bedrifter, og konkurranse hvor det ikke blir levert internt bud. Å konkurranseeksponere driften av tjenesteproduksjon og virksomhet gjennom åpen anbudskonkurranse er trolig den mest brukte varianten. Dette innebærer at kommunene gir private aktører og (fylkes)kommunale enheter muligheten til å komme med tilbud på driften av en offentlig tjeneste. Ved åpen anbudskonkurranse vil det være særlig viktig med et organisatorisk skille mellom utfører og bestiller, samt at det sørges for rammevilkår for øvrig som gir konkurranse på like vilkår.

¹⁵ Dette betegnes som anbudskonkurranse i NOU 2000: 19. I ”Veileder til EØS-forskrift om anskaffelser til forsyningssektorene” gis imidlertid anbudsbegrepet en annen og snevrere definisjon: ”Et anbud avgis av en anbyder på grunnlag av en anbudsinnbydelse med tilhørende anbudsgrunnlag. Begrepet benyttes både i forbindelse med åpne og begrensede anbudskonkurranser.

Konkurransetsetting kan være motivert ut fra flere hensyn. Det motiv som vi som oftest finner igjen er et ønske om å redusere utgiftene til produksjonen av tjenesten. Dette gjøres ut fra en oppfatning av at private aktører er mer effektive enn den offentlige forvaltningen, eller at konkurranse i seg selv stimulerer til mer effektiv drift. Andre motiver kan være manglende kompetanse på fagområdet, eller et ønske om å oppnå bedre kvalitet. Et ønske om bedre dokumentasjon eller informasjon om ulike aspekt ved egen virksomhet fremholdes også som en drivkraft for konkurranseeksponering.

Konkurransetsetting er et tema som har vært, og er sterkt politisert med en klar høyre-venstre skillelinje. I den politiske debatten settes det ofte likhetstegn mellom anbudskonkurranse og privatisering. Privatisering innebærer imidlertid en overføring av eierskap fra det offentlige til det private, mens ved anbudskonkurranse vil fortsatt kommunenes interne enhet kunne være virksom. Videre vil kommunen fortsatt ha et forsynings- og finansieringsansvar for tjenesten.

6. PILOTSTUDIER OG UTFORMING AV SPØRRESKJEMA

Den faglige gjennomgangen av reformelementer beskrevet i kapittel 5 dannet grunnlaget for arbeidet med å utforme et spørreskjema for å få bedre informasjon om hvordan organisasjons- og finansieringsformer varierer mellom kommuner. I tillegg til at dette representerer interessant kunnskap i seg selv, vil det kunne bedre forståelsen av hvorfor graden av effektivitet varierer mellom kommuner (jf analysene i kapittel 4).

Som en første tilnærming til utforming av spørreskjema ble det utført en pilotstudie, som bestod av intervjuer med rådmenn i et utvalg på 8 kommuner. Kommunene ble valgt ut på grunnlag av informasjon fra Effektivitetsnettverkene for grunnskole, barnehage og pleie og omsorg (hvor det skilles mellom hjemmebaserte tjenester og institusjonsomsorg). For hver av de fire tjenestene ble det plukket ut to kommuner; én som scoret relativt godt på kriteriene som ble benyttet i nettverkene, og én som scoret relativt dårlig.

Det første spørsmålet gikk på rådmannens (eller sektoransvarligs) vurdering av årsakene til at kommunen scoret relativt godt eller relativt dårlig på de utvalgte kriteriene. Dette var kanskje den mest interessante delen av intervjuet, ikke minst fordi det kom fram vurderinger i forhold til årsaksforhold som ikke var tatt med i utkastet til spørreskjema. I intervjuet ble det deretter stilt spørsmål som tok utgangspunkt i de reformelementer som ble diskutert i kapittel 5. Spørsmålsstillingen var svært åpen i den forstand at det var rom for utdyping og presisering slik at det kunne komme fram aspekter som burde fanges opp av undersøkelsen. Temaene som disponerte intervjuet var følgende:

- Kommunal struktur
 - Flat eller tradisjonell struktur
- Organisatorisk struktur på sektornivå og omfang av delegering
 - Bestiller-utførerorganisering
- Bruk av markeds- eller kvasimarkedsmekanismer
 - Anvendelse av anbudskonkurranse eller brukervalg

- Anvendelse av målestokkonkurranse
- Kvalitetskrav og signaler fra brukerne: Om, og på hvilket grunnlag det:
 - er blitt spesifisert krav til kvalitet i tjenesten
 - benyttes brukerundersøkelser på tjenesteområdet
 - om det er etablert organer for brukervedvirkning
- Bruk av styringsredskap: Om det er etablert, eller er planer om å anvende:
 - Målstyring eller balansert målstyring
 - Form for budsjettering
- Bruk av insentivmekanismer på individ eller virksomhetsnivå: Anvendelse av:
 - Lederevaluering
 - Fleksibel lønnsfastsettelse
 - Bonusordninger på leder- eller ansattnivå
 - Håndtering av overskudd- eller underskudd
- Intra- eller interkommunalt samarbeid. På hvilke områder det er etablert samarbeid:
 - Innen eller
 - mellom kommuner i forhold til tjenesteområdet

Pilotstudien dannet utgangspunkt for en revidering av spørreskjemaet og et bedre grunnlag for en operasjonalisering av de ulike tilnærmingene til kommunal organisering som er skissert over. Spørreskjemaundersøkelsen har bredere siktemål enn å kartlegge kommunenes bruk av reformelementer i "New Public Management"-tradisjonen, og inneholder derfor en rekke andre aspekter ved organisering av tjenestetilbudet. Eksempelvis spørres det om det er innført ledelsesmessig og faglig samarbeid på tvers av enheter i kommunen, IT-basert styringsverktøy, innkjøpssamarbeid med andre kommuner, rektorkollegium, felles styrer for skole og barnehage, etc.

Et revidert utkast til spørreskjema ble deretter testet ut overfor de kommunene som deltok i pilotstudien. Videre gjennomgikk spørreskjemaene flere runder med oppdragsgiver og referansegruppe. I sin endelige form ble spørreskjemaene implementert elektronisk, slik at respondentene også kunne svare på skjemaene via internett om det var ønskelig.

SØF-rapport nr. 05/05

Spørreskjemaene ble sendt ut til samtlige av landets kommuner i begynnelsen av uke 11, med svarfrist 1. april 2005. Resultatene fra undersøkelsen vil bli dokumentert i en egen rapport, i tillegg til at dataene vil bli utnyttet til å forklare effektivitetsforskjeller kommunene imellom.

REFERANSER

- Askildsen, J.E., K.R. Brekke, F.R. Førstund og K.O. Kalhagen (1999): Effektiv ressursbruk og konkurranseutsetting i kommunesektoren – En gjennomgang av empiriske studier, Rapport 4/99, Samfunns- og næringslivsforskning (SNF).
- Borge, L.-E., T. Falch og P. Tovmo (2001): Produksjonsindeks for kommunale tjenester, Rapport, ALLFORSK.
- Borge, L.-E., T. Falch og P. Tovmo (2005): Efficiency in public service production: The impact of political and budgetary institutions, Manuskript, Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU.
- Borge, L.-E. og L.R. Naper (2005): Efficiency potential and efficiency variation in Norwegian lower secondary schools, Manuskript, Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU.
- Borge, L.-E. og M. Haraldsvik (2005): Effektiviseringsforskjeller og effektiviseringspotensiale i pleie- og omsorgssektoren, Rapport, Senter for økonomisk forskning (SØF).
- Charnes, A., W.W. Cooper og E. Rhodes (1978): Measuring the efficiency of decision making units, *European Journal of Operational Research* 2, 429-444.
- Duncombe, W., J. Miner og J. Ruggiero (1997): Empirical evaluation of bureaucratic models of inefficiency, *Public Choice* 93, 1-18.
- Erlandsen, E., F.R. Førstund, E. Hernæs og S.B. Waalen (1997): Effektivitet, kvalitet og organisering av pleie- og omsorgssektoren i norske kommuner, Rapport 91/97, Samfunns- og næringslivsforskning (SNF).
- Hægeland, T., O. Raaum og K.G. Salvanes (2004): Pupil achievement, school resources and family background, Manuskript, Frischsenteret og Statistisk sentralbyrå.
- Kittelsen, Sverre A.C. og F.R. Førstund (2001): Empiriske forskningsresultater om effektivitet i offentlig tjenesteproduksjon, *Økonomisk forum* 55(6), 22-29.
- Kleven, T. (2002): Målstyring i norske kommuner, Notat 121/2002, Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR).
- Norton, D. og R. Kaplan (1992): The balanced scorecard: Measures that drive performance, *Harvard Business Review* 70(1), 71-79.

Romøren (2003): Del II – NOVAs rapport, i Pleie- og omsorgstjenestene i kommunene: tjenestemottakere, hjelpebehov og tilbud, Helsetilsynet.

Sunnevåg, K.J. (2005a): Faglig grunnlag, resultater og spørreskjemaforming, Arbeidsnotat, Samfunns- og næringslivsforskning (SNF).

Sunnevåg, K.J. (2005b): Rapportering fra pilotstudier, Arbeidsnotat, Samfunns- og næringslivsforskning (SNF).

APPENDIKS 1: PRODUKSJONSINDEKS FOR 2002

Tabell A.1: Oversikt over indikatorer og vektorer i delindeksene og i samlet produksjonsindeks

Sektor/ Indikator	Vekt
Barnehage (BH)	
Alderskorrigerte oppholdstimer i kommunale barnehager i forhold til antall barn 0-5 år (alderskorrigert)	0,844
Antall m ² leke og uteareal per barn i kommunale barnehager	0,086
Andel barn 0-5 år i privat barnehage med kommunal støtte	0,035
Støttebeløp per barn	0,035
Grunnskole (GS)	
Årstimer per elev	0,936
Andel innbyggere i alderen 6-9 år med plass i kommunale SFO	0,032
Andel av brukerne av SFO med oppholdstid 15 timer eller mer	0,032
Primærhelsetjeneste (PH)	
Antall legeårsverk per 10 000 innbyggere	0,361
Antall fysioterapiårsverk per 10 000 innbyggere	0,361
Antall helsesøsterårsverk per 10 000 innbyggere 0-6 år (f 232)	0,278
Pleie og omsorg (PO)	
Andel av innbyggerne over 80 år som mottar hjemmetjenester	0,218
Andel av innbyggerne over 80 år med plass i institusjon	0,270
Andelen av institusjonsplasser som er i enerom	0,270
Andel brukere av hjemmetjeneste med både praktisk bistand og hjemmesykepleie	0,218
Andel av innbyggerne over 80 år med botilbud utenfor institusjon	0,024
Barnevern (BV)	
Andel barn 0-17 år omfattet av barnevernsundersøkelse	0,315
Andel barn 0-17 år omfattet av tiltak	0,685
Sosialkontortjenester (SK)	
Andel innbyggere 20-66 år som mottar økonomisk sosialhjelp	0,500
Gjennomsnittlig utbetaling per stønadsmåned	0,500
Samlet indeks (TOT)	
Barnehager	0,103
Grunnskole	0,353
Primærhelsetjeneste	0,060
Pleie og omsorg	0,384
Barnevern	0,032
Sosialkontortjenester	0,068

Publikasjonsliste SØF

05/05	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren	Lars-Erik Borge Kjell Sunnevåg
03/05	Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger	Lars-Erik Borge Jørn Rattsø
01/05	Ressursbruk og tjenestetilbud i institusjons- og hjemmetjenesteorienterte kommuner	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik