

SØF-rapport nr. 02/06

EFFEKTIVITET OG EFFEKTIVITETSUTVIKLING I KOMMUNESEKTOREN: RAPPORTERING FOR 2005

**Lars-Erik Borge
Marianne Haraldsvik
Linn Renée Naper
Kjell J. Sunnevåg**

SØF-prosjekt nr. 1100
”Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren”

Prosjektet er finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet

**SENTER FOR ØKONOMISK FORSKNING AS
TRONDHEIM, JUNI 2006**

© 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.

ISBN 82-8150-018-2 Trykt versjon
ISBN 82-9150-019-0 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 foreløpig oversikt over analyser som er utført i tilknytning til spørreundersøkelsen om kommunenes organisering av tjenesteproduksjonen som ble utført våren 2005. Utkast til rapport er presentert for prosjektets referansegruppe, som består av representanter for 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, juni 2006

Lars-Erik Borge, Marianne Haraldsvik, Linn Renée Naper og Kjell J. Sunnevåg

INNHold

1. Innledning og sammendrag	1
1.1 Innledning	1
1.2 Om spørreundersøkelsen og konstruksjon av indekser	2
1.3 Hva kjennetegner kommuner som har tatt i bruk nye organisatoriske tilnærminger?	3
1.4 Nye organisatoriske tilnærminger og effektivitet.....	5
2. Om spørreundersøkelsen og konstruksjon av indekser	8
2.1 Om spørreundersøkelsen	8
2.2 Konstruksjon av indekser	10
2.3 Hvor utbredt er de organisatoriske tilnærminger?.....	17
3. Hva kjennetegner kommuner som har tatt i bruk nye organisatoriske tilnærminger?	20
3.1 Betydningen av kommunal inntekt, antall innbyggere og politisk ideologi	20
3.2 Multivariat analyse	24
3.3 Oppsummering	34
4. Nye organisatoriske tilnærminger og effektivitet.....	36
4.1 Effektivitet i grunnskole, barnehage og pleie og omsorg.....	36
4.2 Samspillseffekter mellom delegering og nye styringsvirkemidler.....	41
4.3 Oppsummering	47
Appendiks.....	49
Referanser.....	50

1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG

1.1 Innledning

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 tilknytning til spørreundersøkelsen som ble utført våren 2005. Formålet med spørreundersøkelsen var å framskaffe informasjon om kommunenes organisering av tjenesteproduksjonen innen grunnskole, barnehage og pleie og omsorg.

Rapporten er disponert på følgende måte: I kapittel 2 gjøres det rede for hvordan spørreundersøkelsen er utformet og utført. I tillegg forklares det hvordan informasjonen fra spørreundersøkelsen er utnyttet til å konstruere indekser som beskriver i hvilken grad kommunene har tatt i bruk nye organisatoriske tilnærminger. Kapittel 3 analyserer hva som kjennetegner kommuner som har tatt i bruk nye organisatoriske tilnærminger. Er det store eller små kommuner, eller kommuner med høy eller lav inntekt, som er mest innovative? Og har den politiske sammensetningen av kommunestyret betydning for organiseringen? Kapittel 4 analyserer hvorvidt de nye organisatoriske tilnærmingene påvirker effektiviteten i tjenesteproduksjonen. Er det slik at kommuner som har tatt i bruk nye organisatoriske tilnærminger kommer ut som mer effektive enn andre?

I resten av dette kapitlet gis det en oversikt over analyser og resultater fra de tre delene av rapporten.

1.2 Om spørreundersøkelsen og konstruksjon av indekser

Spørreskjemaet ble utformet i løpet av 2004 og er basert på en faglig gjennomgang av nye organisatoriske tilnærminger og pilot-studier i 8 utvalgte kommuner. Undersøkelsen omfattet barnhage, grunnskole og pleie og omsorg og skjema ble sendt til rådmannen i samtlige norske kommuner våren 2005. Svarprosenten var opp mot 65 prosent. Utvalget er tilstrekkelig stort til å kunne representere kommuner med forskjellige egenskaper. Svarprosenten på de ulike spørsmål er varierende, noe som avspeiler hvor relevant kommunene har funnet problemstillingen. I spørreskjemaene forekommer en rekke sammensatte spørsmål. Svarene på denne typen spørsmål er som hovedregel både logisk og konsistent i forhold til spørsmålene. Dette kan tas som tegn på at problemstillinger og spørsmålsformuleringer er blitt forstått av respondentene.

Spørreundersøkelsen inneholder et stort antall spørsmål som potensielt kan benyttes til å konstruere et stort antall variable som beskriver den kommunale organisering. I de analysene som presenteres i denne rapporten har vi valgt å samle informasjonen fra spørreundersøkelsen i et begrenset antall variable. Det er etablert variable eller indekser som fanger opp følgende forhold:

- Resultatenhet
- Fullmaktsdelegering
- Budsjettmodell
- Overskudds- og underskuddsdisponering

- Systematiske sammenlikninger (benchmarking)
- Brukervalg
- Incentivmekanismer – ledere
- Incentivmekanismer – øvrig personell
- Målstyring
- Kvalitetsutvikling

I alle tre sektorer er etablering av resultatenheter og fullmaktsdelegering de nye organisatoriske tilnærminger som er mest utbredt. Også incentivmekanismer for ledere, målstyring og kvalitetsutvikling har relativt stor utbredelse. De tilnærminger som benyttes relativt lite er systematiske sammenlikninger og fleksibilitet med hensyn til disponering av overskudd og underskudd.

Det er interessant observasjon at gjennomsnittverdiene for de ulike indeksene varierer relativt lite mellom de tre sektorene grunnskole, barnehage og pleie og omsorg. Det er altså ikke slik at nye organisatoriske tilnærminger er mer utbredt i noen sektorer enn i andre, og heller ikke noen systematisk tendens til at det gjøres ulike organisatoriske grep i ulike sektorer.

1.3 Hva kjennetegner kommuner som har tatt i bruk nye organisatoriske tilnærminger?

I kapittel 3 analyser vi hva som kjennetegner kommuner som har tatt i bruk nye organisatoriske tilnærminger. Vi starter med å beskrive de bivarierte sammenhengene mellom organisering og sentrale kommunekjennetegn som kan ha betydning for valg av organisering. De tre kjennetegnene fanger opp økonomiske

rammebetingelser, kommunestørrelse (antall innbyggere) og partipolitisk sammensetning i kommunestyret. Analysene består i å sammenlikne organiseringen i i) kommuner med korrigert inntekt over og under landsgjennomsnittet, ii) kommuner med over og under 5000 innbyggere, og iii) kommuner med og uten sosialistisk flertall i kommunestyret.

De bivariante analysene viser at nye organisatoriske tilnærminger er mer utbredt i kommuner med lav inntekt enn i kommuner med høy inntekt. En mulig forståelse av denne sammenhengen er at kommuner med lavt inntektsnivå må være mer effektive enn andre for å oppnå tilfredsstillende standard på tjenestetilbudet, og at de nye organisatoriske tilnærminger benyttes som virkemidler for å øke effektiviteten. Kommuner med høyt inntektsnivå opplever ikke nødvendigvis det samme presset for å effektivisere og omstille tjenesteproduksjonen.

Videre er det slik at store kommuner i større grad har tatt i bruk nye organisatoriske tilnærminger enn små kommuner. Det synes med andre ord å være en urban-rural dimensjon med hensyn til valg av organisering, men det er ikke opplagt hvordan sammenhengen skal tolkes. Er det slik at større kommuner er mer innovative, eller er det slik at de er mer komplekse organisasjoner med større behov for innføring av nye organisatoriske tilnærminger?

Endelig er det en viss tendens i retning av kommuner med sosialistisk flertall i mindre grad har tatt i bruk nye organisatoriske tilnærminger. Forskjellen mellom kommuner med sosialistisk flertall og øvrige kommuner er imidlertid nokså liten.

Vi har i tillegg utført multivariate analyser hvor betydningen av økonomiske rammebetingelser, kommunestørrelse og partipolitisk sammensetning analyseres

samtidig, og hvor det i tillegg kontrollerer for partifragmentering, bosettingsmønster og alders-sammensetning. De multivariate analysene bekrefter i stor grad resultatene fra de bivariante analysene. Det vil si at det er urbane kommuner (i betydningen høyt innbyggertall og konsentrert bosetting) og kommuner med lavt inntektsnivå som i størst grad har tatt i bruk de nye organisatoriske tilnærminger, mens politiske forhold (ideologi og partifragmentering) har mindre betydning. Men også urbanitet og inntektsnivå som har statistisk utsagnskraftig effekt på organisering, har nokså beskjeden kvantitativ effekt.

1.4 Nye organisatoriske tilnærminger og effektivitet

Begrunnelsen for å innføre nye organisatoriske tilnærminger vil blant annet være et ønske om at kommunen skal fungere bedre og bli mer effektiv for å gi innbyggerne bedre tjenester. I kapittel 4 analyserer vi hvorvidt de nye organisatoriske tilnærminger har betydning for effektiviteten innen grunnskole, barnehage og pleie og omsorg. Det er i grunnskole og barnehage vi finner sterkest effekt av indeksene som beskriver nye organisatoriske tilnærminger. I grunnskolen er det særlig innføring av skolevalg og fleksibilitet med hensyn til underskudds- og overskuddsdisponering som synes å bidra til høy effektivitet, men vi finner også en viss effekt av fullmaktsdelegering og målstyring. På den andre siden er det en tendens til at etablering av skoler som egne resultatenheter bidrar til lavere effektivitet. I barnehage finner vi derimot at innføring av resultatenheter bidrar til høyere effektivitet, og det samme er tilfelle for målstyring og insentivmekanismer.

Pleie og omsorg skiller seg altså ut fra grunnskole og barnehage ved at effektene av organisasjonsvariablene er svakere. Det er vanskelig å peke på noen konkret årsak til at dette. I tidligere analyser har vi fokusert på betydningen av kommunal inntekt

og politiske forhold for å forklare effektivitetsforskjeller mellom kommuner. Et gjennomgående resultat synes å være at høyt inntektsnivå og et fragmentert kommunestyre er assosiert med lav effektivitet, og dette gjelder også innen pleie og omsorg. Dette indikerer at forklaringen ikke er at effektivitetsindikatoren for pleie og omsorg er av lavere kvalitet enn effektivitetsindikatoren for de øvrige sektorer.

De organisatoriske tilnærmingene som beskrives og analyseres i denne rapporten er av ulik karakter. Enkelte tilnærminger innebærer at den enkelte tjenesteproduserende enhet gis videre fullmakter og større fleksibilitet, mens andre innebærer bruk av insentiver og andre styringsvirkemidler overfor de tjenesteproduserende enheter. Delegering i form av videre fullmakter og større fleksibilitet vil ikke nødvendigvis bidra til økt effektivitet i seg selv, men kan tvert i mot forsterke eventuelle styringsproblemer mellom politisk ledelse og virksomhetene. Det kan derfor være behov for å kombinere delegering med nye styringsvirkemidler for å oppnå den ønskede effekt.

I tråd med dette finner vi en klar sammenheng mellom delegering og bruk av nye styringsvirkemidler. Kommuner med utstrakt fullmaktsdelegering og som har etablert virksomhetene som egne resultatenheter benytter målstyring og insentivmekanismer for ledere i langt større grad enn øvrige kommuner. Den samme tendens gjør seg gjeldende for systematiske sammenlikninger, men her er forskjellene mindre.

Kommunenes faktiske valg av organisering indikerer altså at delegering bør kombineres med nye styringsvirkemidler. Det neste spørsmålet er om denne kombinerte virkemiddelbruken bidrar til økt effektivitet. Vi har undersøkt dette ved å analysere såkalte samspillseffekter mellom delegering og styringsvirkemidler.

SØF-rapport nr. 02/06

Innen grunnskolen finner vi støtte for at fullmaktsdelegering virker effektivitetsfremmende dersom det kombineres med insentivmekanismer for ledere, men at det ikke har noen betydning for effektiviteten dersom det ikke er innført slike insentiv-mekanismer. Ut over denne effekten i grunnskolen finner vi liten støtte for slike samspillseffekter mellom delegering og nye styringsvirkemidler.

2 OM SPØRREUNDERSØKELSEN OG KONSTRUKSJON AV INDEKSER

2.1 Om spørreundersøkelsen

Spørreskjemaene ble utformet i løpet av 2004 og er basert på en faglig gjennomgang av nye organisatoriske tilnærminger og pilot-studier i 8 utvalgte kommuner. Den faglige gjennomgangen av nye organisatoriske tilnærminger er beskrevet i Sunnevåg (2005a) og tar utgangspunkt i "New Public Management"-tankegang (se for eksempel Busch et al. 2005) som har vært en viktig inspirasjon for de siste års fokus på modernisering og fornyelse av offentlig sektor. Formålet med pilot-studiene, beskrevet i Sunnevåg (2005b), var å gi et bedre grunnlag for operasjonalisering av de ulike "New Public Management"-tilnærminger og å avdekke andre organisatoriske forhold som kan være viktig for å forklare effektivitetsforskjeller mellom kommuner.

Spørsmålene som ble stilt i spørreskjemaene er tilpasset forholdene i hver enkelt sektor. Flere av de organisatoriske tilnærmingene som vi har spurt kommunene om bruken av, går likevel på tvers av sektorer. For alle tre sektorer er det en felles sekvens av ti temaer som tas opp. Dette er:

1. Kommunal organisering og struktur
2. Fullmaktsdelegering til virksomhetsnivå
3. Budsjettering, overskudds- og underskuddsdisponering
4. Bruk av markeds- eller kvasimarkedsmekanismer
5. Bruk av insentivmekanismer og lederevaluering
6. Bruk av styringsredskap

7. Signaler fra brukerne
8. Kvalitetsutvikling
9. Samarbeid innenfor kommunen
10. Samarbeid mellom kommuner

I alt 276 kommuner svarte på minst ett av spørreskjemaene innen de tre kommunale sektorene. Utvalget er tilstrekkelig stort til å kunne representere kommuner med forskjellige egenskaper. Svarprosenten på de enkelte spørsmålene som inngår i skjemaene er varierende, noe som avspeiler hvor relevant kommunene har funnet problemstillingen. I spørreskjemaene forekommer en rekke sammensatte spørsmål. Svarene på denne typen spørsmål er som hovedregel både logisk og konsistent i forhold til spørsmålene. Dette kan tas som tegn på at problemstillinger og spørsmålsformuleringer er blitt forstått av respondentene.

For enkelte organisatoriske tilnærminger er det imidlertid forholdsvis få kommuner som så langt har implementert disse. Det vil også kunne være sektorvise forskjeller innenfor den enkelte kommune i hvilken grad slike organisatoriske tilnærminger er implementert. Det er klart at i den grad det er få kommuner som benytter en gitt organisatorisk tilnærming, legger dette også begrensninger på i hvilken grad det er mulig å trekke konklusjoner om årsakssammenhenger på et statistisk holdbart grunnlag. Likevel er det grunn til å tro at på noe lengre sikt vil bruken øke. I den grad man ved fremtidige undersøkelser også får en høyere svarprosent, er det håp om at det på de fleste områdene av ulike organisatoriske tilnærminger skal kunne dannes et grunnlag for å si om disse er virkningsfulle eller ikke.

2.2 Konstruksjon av indekser

Spørreundersøkelsen inneholder informasjon på et svært detaljert nivå for den enkelte sektor. Vi har funnet det hensiktsmessig å sammenfatte noe av informasjonen i indekser før den benyttes i analyser. Det er etablert ti indikatorer som er ment å fange opp viktig informasjon fra spørreundersøkelsen. For hver av sektorene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg har vi konstruert indekser basert på informasjonen fra 7 av de 10 temaene beskrevet i kapittel 2.1.

I det følgende gir vi en beskrivelse av de enkelte indekser. De spørsmålene som skal inngå i hver enkelt indeks er først gjort om til dummyvariable (variable som antar verdien 0 eller 1), og indekser er deretter konstruert ved å summere de underliggende dummyvariable. Dersom en annen gruppering er brukt, er dette kommentert i teksten. I enkelte tilfeller har det vært hensiktsmessig å benytte dummyvariable direkte i analysen i stedet for å konstruere indekser.

Det bør legges til at utvalget av kommuner som inngår i konstruksjonen av indeksene er basert på alle kommuner som har besvart minst ett av spørsmålene som inngår i indeksen. Det er kun dersom en kommune ikke svarer bekræftende (eller avkrefte) på noen av spørsmålene at denne ekskluderes fra indeksen.

For pleie- og omsorg skiller spørsmålene mellom hjemmetjenester og institusjonstjenester. I gjennomgangen av spørreskjemaene framgår det at kommunene som regel gir samme svar for hjemmetjenester og institusjonstjenester. Vi har derfor valgt å etablere indekser for pleie- og omsorgssektoren som helhet.

Resultatenhet

Det har de senere år vært en bevegelse mot implementering av en flatere administrativ struktur ved etablering av resultatenheter med delegert myndighet fra høyere administrativt nivå. Organiseringen med resultatenheter innebærer at linjeenhetene i organisasjonen blir resultatenheter med et entydig avgrenset ansvar. Basert på prinsippet om delegert fullmakt og myndighet vil leder av de respektive resultatenheter være fullt og helt ansvarlig for det som skjer (og ikke skjer) innen sine respektive områder. Ledere av hovedenhetene er direkte ansvarlige overfor rådmannen, og forholder seg i enhver sammenheng til rådmannen som nærmeste overordnede. Innenfor hver hovedenhet kan det også være aktuelt med mindre enheter, der de respektive ledere har resultatansvar ovenfor leder av hovedenheten. Selve resultatansvaret for hovedenheten kan imidlertid ikke delegeres videre. Viktige områder for resultatansvar er blant annet økonomi, leveringskvalitet, personalutvikling og arbeidsmiljø. Gjennom færre ledernivåer og resultatstyrte enheter søker kommunene å skape en slankere organisasjon, kanalisere ressursene mot brukerne og få bedre kontroll med økonomien.

For alle sektorene som undersøkelsene omfattet, ble kommunen spurt om de enkelte driftsenheter var etablert som egne resultatenheter. Vi har konstruert en dummyvariabel som antar verdien 1 dersom den enkelte driftsenhet er etablert som egen resultatenhet, og 0 ellers.

Fullmaktsdelegering

Resultatenheter, med et klart resultatansvar for den enkelte enhet, innebærer at det er lagt til rette for utstrakt delegering. Gjennom å delegerer myndighet som samsvarer med det ansvar som er gitt den enkelte leder, legges det i prinsippet til rette for at beslutninger effektivt kan tas nær kunder og brukere, det vil si der hvor

problemstillinger oppstår. På dette området har vi spurt om enhetene er gitt fullmakt til i) å ansette personale, ii) utføre lønnsforhandlinger, iii) foreta intern omorganisering og iv) foreta omdisponering innenfor budsjettets brutto driftsramme. For pleie og omsorg er indeksen basert på disse fire spørsmålene. For grunnskole er det i tillegg stilt spørsmål om rektor (eller rektorkollegiet) har fullmakt til å foreta endringer i undervisningsform eller undervisningsopplegg og fullmakt til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning. Indeksen for grunnskolen er følgelig basert på seks spørsmål. Indeksen for barnehager er basert på de fire fellesspørsmålene og et spørsmål om hvorvidt det er anledning til å foreta omdisponering av ressurser mellom brutto driftsramme og brutto investeringsramme.

De indeksene som benyttes i analysen antar verdiene 0, 1 og 2. Verdien 0 innebærer at driftsenhetene ikke har fullmakter innen noen av områdene, verdien 1 innebærer at de har fullmakter i opptil halvparten av områdene, mens verdien 2 innebærer at driftsenhetene har fullmakter innen mer enn halvparten av områdene.

Budsjettmodell

I løpet av 1990-årene innførte mange kommuner kriteriebaserte budsjettmodeller for å fordele sentrale budsjetttrammer på underliggende virksomheter. En fordel med kriteriebasert rammebudsjettering er god kostnadskontroll, mens de potensielle svakhetene er at datagrunnlaget ikke alltid vil være tilstrekkelig oppdatert og at rammen ikke i tilstrekkelig grad tilpasses endringer i behov i løpet av budsjettåret. Ett alternativ til kriteriebasert budsjettering er aktivitetsbasert budsjettering. I en aktivitetsbasert budsjettmodell løses oppdateringsproblemet ved at finansieringen utløses av økt aktivitet.

Kommunene er spurt om hvilke budsjettmodeller de benytter innen grunnskole, barnehage og pleie og omsorg. For grunnskolen er de aktuelle budsjettmodellene klasse- eller gruppebasert budsjettmodell, elevbasert budsjettmodell eller en kombinasjon av disse. For barnehage og pleie og omsorg er alternativene fast kriteriebasert ramme, variabel aktivitetsbasert ramme eller en kombinasjon av disse. Vi har etablert indekser som fanger opp i hvilken grad budsjettmodellene er aktivitetsbaserte. Indeksene for barnehage og pleie og omsorg tar verdien 0 for kommuner som benytter kriteriebasert modell, verdien 1 for kommuner som benytter en kombinert modell og verdien 2 for kommuner som har en ren aktivitetsbasert budsjettmodell. I grunnskolen tar indeksen verdien 0 for kommuner med en klasse- eller gruppebasert budsjettmodell, verdien 1 for kommuner som benytter en kombinert modell og verdien 2 for kommuner som benytter en elevbasert budsjettmodell.

Overskudds- og underskuddsdisponering

I et dynamisk perspektiv er det av interesse om enhetene kan beholde overskudd og om de er forpliktet til å dekke inn underskudd. Vi har etablert en indeks som fanger opp i hvilken grad driftsenhetene har fleksibilitet til å overføre midler mellom ulike budsjettår. Indeksen tar verdien 0 for de kommunene der driftsenhetene verken kan overføre overskudd eller plikter å dekke underskudd, verdien 1 der driftsenhetene enten kan overføre overskudd eller plikter å dekke inn underskudd, og verdien 2 der driftsenhetene både kan overføre overskudd og plikter å dekke inn underskudd.

Systematiske sammenlikninger

Spørreundersøkelsen viser at kommunene i liten grad benytter markedsmekanismer, som for eksempel konkurranseutsetting, innen grunnskole, barnehage og pleie og omsorg. Vi fokuserer derfor på bruken av systematiske sammen-

likninger (målestokkonkurranse eller benchmarking) som kan betraktes som en markedsetterlikning (kvasimarked). Målestokkonkurranse innebærer at kommunen på en systematisk måte sammenlikner ulike virksomheter (i og utenfor kommunen) med hensyn til indikatorer som beskriver produktivitet og kvalitet.

For alle de tre sektorene er opplysninger om bruken av systematiske sammenlikninger (benchmarking eller målestokkonkurranse) benyttet til å danne en variabel som antar verdien 1 for de kommuner der slik systematisk måling og sammenstilling av prestasjoner gjennomføres, og verdien 0 for de kommunene der dette ikke gjennomføres.

Brukervalg

Brukervalg innebærer at en bruker får en rett til å benytte en gitt tjeneste inntil en gitt verdi. Brukeren velger deretter en tilbyder. Brukervalg kan betraktes som en kombinasjon av aktivitetsbasert finansiering og kundevalg, og kan virke effektivitetsfremmende ved at tjenesteprodusentene i større grad må konkurrere om brukerne. På den andre siden kan noe overkapasitet være en forutsetning for at brukervalget skal være reelt, og dette trekker i retning av lavere effektivitet.

For alle tre sektorer er det stilt spørsmål hvorvidt det eksisterer ordninger med brukervalg. For barnehage er dette operasjonalisert ved en dummyvariabel som tar verdien 1 dersom man har brukervalg, og 0 ellers. For grunnskole skilles det mellom brukervalg i hhv barne- og ungdomskolene i kommunen. Indeksen antar verdien 0 dersom det ikke er innført skolevalg, verdien 1 dersom kommunen har skolevalg på enten barne- eller ungdomstrinnet og 2 dersom det er innført brukervalg på begge trinn. I pleie og omsorg benyttes tilsvarende indeks som for

grunnskole, men hvor det skilles mellom hjemmetjeneste og institusjon i stedet for mellom barne- og ungdomstrinnet.

Insentivmekanismer

Formålet med insentivmekanismer er at belønningen til den enkelte arbeidstaker eller grupper av arbeidstakere knyttes opp mot deres bidrag til måloppnåelsen i virksomheten. Velfungerende insentivmekanismer krever at det er formulert klare mål for organisasjonen og at de ansattes innsats vurderes i forhold til disse. I spørreundersøkelsen skilles det mellom bruk av insentivmekanismer overfor ledere og bruk av insentivmekanismer overfor øvrig personell.

Når det gjelder insentivmekanismer for ledere, er det spurt om det i) benyttes fleksibel lønnsfastsetting, ii) er inngått lederavtale med avklarte resultatmål, iii) gjennomføres systematiske og årlige evalueringer av ledere, og iv) er utarbeidet kriterier for å måle individuelle prestasjoner for ledere. For øvrig personell er det spurt om hvorvidt det i) gjennomføres systematiske og årlige evalueringer, ii) er utarbeidet kriterier for å måle individuelle og kollektive prestasjoner og iii) benyttes fleksibel lønnsfastsetting. Spørsmålet om fleksibel lønnsfastsetting er ikke stilt for pleie og omsorg, men her inkluderes i stedet et spørsmål om hvorvidt det er satt opp en plan for kompetansetiltak.

Indeksene, både for virksomhetsledere og øvrig personell, er konstruert på følgende måte: De antar verdien 0 ved fravær av insentivmekanismer, verdien 1 dersom opptil halvparten av insentivmekanismene benyttes, og verdien 2 dersom kommunen benytter flere enn halvparten av insentivmekanismene.

Målstyring

Målstyring er en prosess hvor det formuleres klare mål for organisasjonens virksomhet og hvor dette følges opp med evaluering av forskjellige indikatorer for måloppnåelsen. Systematisk bruk av målstyring kan bidra til å styrke den langsiktige planlegging og å styrke bevisstheten om sammenhengen mellom økonomiske og kvalitative målsettinger for virksomheten.

I undersøkelsen er det i alt stilt fire spørsmål knyttet til hvilke konkrete styringsredskaper kommunen har tatt i bruk for det enkelte virksomhetsområde. Disse fanger opp bruk av resultatstyring eller virksomhetsplanlegging, bruken av balansert målstyring, om det foretas systematiske sammenstillinger i årsrapporten i forhold til vedtatte mål for sektoren, og om det underveis i året foretas avviksrapportering til politisk ledelse. Indeksene er konstruert ut fra dummyvariable for hvert av de fire enkeltspørsmålene, og varierer mellom 0 og 4. Verdien 0 indikerer at kommunen ikke har tatt i bruk noen av de styringsmekanismene det spørres om, mens verdien 4 indikerer at samtlige styringsredskap er tatt i bruk.

Kvalitetsutvikling

Kommunene søker å forbedre kvaliteten i kommunal tjenesteproduksjon på ulike måter. Aktuelle virkemidler er brukerundersøkelser, kvalitetsutviklingsprosjekter og utvikling av kvalitets-indikatorer. I tillegg bør brukervedvirkning også regnes som et virkemiddel som kan benyttes for å få tilbakemelding på opplevd kvalitet. I undersøkelsen er det stilt spørsmål om det er fattet politisk vedtak om kvalitetskrav, om det er utformet plan for virksomhetsutvikling og om det er innført tjenestebeskrivelser eller serviceerklæringer hvor tjenestens omfang, ytelse og/eller pris er beskrevet. Det er etablert indekser som varierer mellom 0 og 2. Verdien 0

indikerer at kommunen har svart nei på samtlige tre spørsmål om kvalitetsutvikling, mens verdien 2 indikerer at det er svart bekreftende på samtlige spørsmål.

2.3 Hvor utbredt er de nye organisatoriske tilnærminger?

Drøftingen i kapittel 2.2 kan oppsummeres ved at det er etablert indekser for følgende forhold (tallene i parentes gir uttrykk for de ulike verdier indeksene kan anta):

- Resultatenhet (0-1)
- Fullmaktsdelegering (0-1-2)
- Budsjettmodell (0-1-2)
- Overskudds- og underskuddsdisponering (0-1-2)
- Systematiske sammenlikninger (0-1)
- Brukervalg (0-1-2 for grunnskole og pleie og omsorg, 0-1 for barnehage)
- Incentivmekanismer – virksomhetsleder (0-1-2)
- Incentivmekanismer – øvrig personell (0-1-2)
- Målstyring (0-1-2-3-4)
- Kvalitetsutvikling (0-1-2)

I hvilken grad har kommunene tatt i bruk de nye organisatoriske tilnærminger slik de er operasjonalisert i indeksene beskrevet foran? For å belyse dette har vi i tabell 2.1 rapportert gjennomsnittsverdier for de enkelte indekser (I). Men fordi indeksene har forskjellig variasjonsområde, er ikke gjennomsnittsverdiene sammenliknbare indeksene imellom. For å øke sammenliknbarheten rapporteres også forholdet mellom gjennomsnittlig indeksverdi og den maksimale verdi indeksen kan anta (I/M).

Tabell 2.1: Beskrivende statistikk for organisasjonsvariablene, gjennomsnittlig indeksverdi (I) og forholdet mellom gjennomsnittlig indeksverdi og maksimal indeksverdi (I/M).

	<u>Grunnskole</u>		<u>Barnehage</u>		<u>Pleie og omsorg</u>	
	I	I/M	I	I/M	I	I/M
Resultatenhet	0.58	0.58	0.50	0.50	0.63	0.63
Fullmaktsdelegering	1.52	0.76	1.29	0.65	1.30	0.65
Budsjettmodell	0.90	0.45	0.52	0.26	0.30	0.15
Over- og und.sk.d.	0.43	0.22	0.35	0.18	0.33	0.17
Sammenlikninger	0.36	0.18	0.19	0.19	0.35	0.35
Brukervalg	0.27	0.14	0.51	0.51	0.11	0.06
Insentiver ledere	0.81	0.41	0.81	0.41	0.96	0.48
Insentiver øvrige	0.90	0.45	0.52	0.26	0.92	0.46
Målstyring	1.91	0.48	1.85	0.46	2.05	0.51
Kvalitetsutvikling	0.90	0.45	0.80	0.40	0.82	0.41

Merknad: Indeksene (I) for fullmaktsdelegering, budsjettmodell, overskudds- og underskuddsdisponering, brukervalg (grunnskole og pleie og omsorg), insentivmekanismer og kvalitetsutvikling kan anta verdiene 0, 1 og 2. Indeksene for resultatenhet, systematiske sammenlikninger, kvalitetsutvikling og brukervalg i barnehage kan anta verdiene 0 og 1. Indeksen for målstyring kan anta verdiene 0, 1, 2, 3 og 4.

I alle tre sektorer er etablering av resultatenheter og fullmaktsdelegering de nye organisatoriske tilnærminger som er mest utbredt. Men også bruk av insentivmekanismer for ledere, målstyring og kvalitetsutvikling har relativt stor utbredelse i samtlige tre sektorer. De tilnærminger som brukes relativt lite er systematiske sammenlikninger og fleksibilitet med hensyn til disponering av overskudd og underskudd.

Når det gjelder brukervalg og budsjettmodell er det større forskjeller sektorene i mellom. Brukervalg er nærmest ikke-eksisterende innen pleie og omsorg, men er svært utbredt i barnehagesektoren. Men fordi det er mangel på barnehageplasser i mange kommuner, er det sannsynlig at den reelle valgfriheten i barnehagesektoren overvurderes i tabell 2.1. Videre er aktivitetsbasert budsjettering svært utbredt i grunnskolen, men har liten utbredelse innen pleie og omsorg. Dette må ses i sammenheng med at aktivitetsbasert budsjettering for grunnskolen er definert som elevbasert finansiering, og at antall elever på den enkelte skole varierer relativt lite i løpet av skoleåret. Aktivitetsbasert finansiering innen pleie og omsorg vil medføre

større økonomisk risiko for kommunene fordi etterspørselen er vanskeligere å predikere.

Selv utbredelsen av enkelte organisatoriske tilnærminger varierer sektorene i mellom, er hovedinntrykket at gjennomsnittsverdiene for de ulike indeksene varierer relativt lite mellom de tre sektorene grunnskole, barnehage og pleie og omsorg. Det er altså ikke slik at nye organisatoriske tilnærminger er mer utbredt i noen sektorer enn i andre, og heller ikke noen systematisk tendens til at det gjøres ulike organisatoriske grep i ulike sektorer.

Vi har sett nærmere på samvariasjonen mellom de ulike organisatoriske tilnærminger. Det mønsteret som da framkommer er at korrelasjonen mellom samme organisatoriske tilnærming på tvers av sektorer er klart høyere enn korrelasjonen mellom ulike organisatoriske tilnærming innen samme sektor. Denne innsikten kan illustreres på følgende måte: Anta at vi vet at en kommune har gjennomført en ny organisatorisk tilnærming, eksempelvis resultatenheter, innenfor en sektor, for eksempel grunnskolen. Det er da mer sannsynlig at denne kommunen har innført resultatenheter innen barnehage og pleie og omsorg, enn at den har innført andre nye organisatoriske tilnærminger i grunnskolen. Dette ”utbredelsesmønsteret” er forklaringen på at gjennomsnittsverdiene for de ulike indeksene varierer relativt lite mellom sektorer.

3 HVA KJENNETEGNER KOMMUNER SOM HAR TATT I BRUK NYE ORGANISATORISKE TILNÆRMINGER?

I dette kapitlet vil vi i hovedsak analysere hva som kjennetegner de kommuner som har tatt i bruk nye organisatoriske tilnærminger. Kapittel 3.1 analyserer de partielle sammenhengene mellom organisering og sentrale variable som kommunestørrelse, kommunal inntekt og partipolitisk sammensetning. I kapittel 3.2 videreføres analysene i kapittel 3.1 ved at det utføres multivariate analyser samtidig som det inkluderes flere forklaringsvariable enn kommunestørrelse, inntekt og ideologi.

3.1 Betydningen av kommunal inntekt, antall innbyggere og politisk ideologi

I det følgende studerer vi sammenhengen mellom bruk av nye organisatoriske tilnærminger og de sentrale kommunale kjennetegn inntektsnivå, antall innbyggere og den politiske sammensetningen av kommunestyret. Inntektsnivået måles ved korrigert inntekt, som er summen av skatt og rammetilskudd per innbygger korrigert for forskjeller i beregnet utgiftsbehov. Den politiske sammensetningen av kommunestyret måles ved andelen sosialistiske representanter, som inkluderer representanter fra Arbeiderpartiet og partier til venstre for Arbeiderpartiet.

Vi søker å belyse hvorvidt organiseringen varierer mellom kommuner med høyt og lavt inntektsnivå (over og under 100, der 100 er landsgjennomsnittet), mellom kommuner med høyt og lavt innbyggertall (over og under 5000) og mellom kommuner med høy og lav sosialistandel (over og under 50 prosent). Analyseopplegget er å sammenlikne gjennomsnittlige indeksverdier for organisering for de aktuelle kommunegruppene.

Tabell 3.1 viser hvordan organiseringen i grunnskolen varierer etter inntektsnivå, innbyggertall og politisk sammensetning. Det er en klar tendens i retning av at kommuner med lavt inntektsnivå i større grad har tatt i bruk nye organisatoriske tilnærminger enn kommuner med høyt inntektsnivå. På samtlige indekser har kommuner med korrigert inntekt under landsgjennomsnittet høyere indeksverdi enn kommuner med inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Forskjellen er størst for fullmaktsdelegering og målstyring, og minst for systematiske sammenlikninger og insentiver for øvrig personell.

Tabell 3.1: Nye organisatoriske tilnærminger i grunnskolen. Kommunene gruppert etter korrigert inntekt, innbyggertall og sosialistandel

	Korrigert inntekt		Antall innbyggere		Sosialistandel	
	Under 100	Over 100	Under 5000	Over 5000	Under 50%	Over 50%
Resultatenhet	0.64	0.52	0.54	0.63	0.58	0.57
Fullmaktsdelegering	1.68	1.35	1.35	1.73	1.53	1.46
Budsjettmodell	0.99	0.78	0.79	1.01	0.87	1.00
Over- og und.sk.d.	0.51	0.34	0.23	0.67	0.45	0.36
Sammenlikninger	0.39	0.33	0.31	0.41	0.37	0.32
Brukervalg	0.38	0.15	0.14	0.43	0.30	0.13
Insentiver ledere	0.88	0.74	0.72	0.92	0.83	0.74
Insentiver øvrige	0.91	0.89	0.88	0.93	0.88	0.97
Målstyring	2.15	1.67	1.60	2.29	1.88	2.00
Kvalitetsutvikling	1.00	0.81	0.75	1.09	0.89	0.94

Merknad: Indeksene for fullmaktsdelegering, budsjettmodell, overskudds- og underskuddsdisponering, brukervalg (grunnskole og pleie og omsorg), insentivmekanismer og kvalitetsutvikling kan anta verdiene 0, 1 og 2. Indeksene for resultatenhet, systematiske sammenlikninger, kvalitetsutvikling og brukervalg i barnehage kan anta verdiene 0 og 1. Indeksen for målstyring kan anta verdiene 0, 1, 2, 3 og 4.

Det er også en klar tendens til kommuner med over 5000 innbyggere i større grad har tatt i bruk nye organisatoriske tilnærminger enn kommuner med færre enn 5000 innbyggere. På samtlige indekser har de største kommunene i gjennomsnitt høyest indeksverdi. Også her er forskjellen størst for fullmaktsdelegering og målstyring, og minst for bruk av systematiske sammenlikninger og insentivmekanismer for øvrig personell.

Når det gjelder partipolitisk sammensetning, er det en tendens til at kommuner med sosialistisk flertall i mindre grad har tatt i bruk de nye organisatoriske tilnærminger sammenliknet med kommuner med borgerlig flertall. Kommuner med sosialistisk flertall har i gjennomsnittlig lavere verdi på alle indekser med unntak av budsjettmodell og insentiver for øvrig personell. De kvantitative forskjellene mellom kommuner med henholdsvis sosialistisk og borgerlig flertall er imidlertid nokså liten.

Tabell 3.2 og 3.3 viser hvordan organisering i hhv barnehage og pleie og omsorg varierer med inntektsnivå, antall innbyggere og politisk sammensetning. Det framgår at tendensene er de samme for barnehage og pleie og omsorg som for grunnskole. Kommuner med lav inntekt og høyt innbyggertall har i større grad tatt i bruk nye organisatoriske tilnærminger enn kommuner med høy inntekt og lavt innbyggertall.

Med unntak for budsjettmodell (barnehage og pleie og omsorg) og brukervalg (pleie og omsorg) har kommuner med lav inntekt i gjennomsnitt høyere indeksverdi enn kommuner med høy inntekt. Sammenliknet med kommuner med færre enn 5000 innbyggere, har kommuner med over 5000 innbyggere høyere verdi på alle indekser unntatt budsjettmodell.

Tabell 3.2: Nye organisatoriske tilnærminger i barnehage og korrigert inntekt, innbyggertall og sosialistandel

	<u>Korrigert inntekt</u>		<u>Antall innbyggere</u>		<u>Sosialistandel</u>	
	Under 100	Over 100	Under 5000	Over 5000	Under 50%	Over 50%
Resultatenhet	0.52	0.48	0.47	0.54	0.49	0.54
Fullmaktsdelegering	1.39	1.18	1.22	1.37	1.30	1.22
Budsjettmodell	0.48	0.56	0.54	0.48	0.52	0.51
Over- og und.sk.d.	0.41	0.30	0.20	0.55	0.36	0.33
Sammenlikninger	0.21	0.16	0.13	0.25	0.19	0.17
Brukervalg	0.58	0.44	0.38	0.68	0.51	0.50
Insentiver ledere	0.92	0.71	0.68	0.98	0.82	0.80
Insentiver øvrige	0.61	0.44	0.40	0.68	0.54	0.47
Målstyring	2.15	1.57	1.53	2.28	1.82	1.98
Kvalitetsutvikling	0.88	0.72	0.66	0.96	0.78	0.84

Merknad: Indeksene for fullmaktsdelegering, budsjettmodell, overskudds- og underskuddsdisponering, brukervalg (grunnskole og pleie og omsorg), insentivmekanismer og kvalitetsutvikling kan anta verdiene 0, 1 og 2. Indeksene for resultatenhet, systematiske sammenlikninger, kvalitetsutvikling og brukervalg i barnehage kan anta verdiene 0 og 1. Indeksen for målstyring kan anta verdiene 0, 1, 2, 3 og 4.

Organiseringen varierer relativt lite med partipolitisk sammensetning også innen barnehage og pleie og omsorg. Sammenhengen mellom brukervalg og partipolitikk varierer imidlertid mellom de tre sektorene. Kommuner med sosialistisk flertall har mindre brukervalg i grunnskolen, noe høyere brukervalg i pleie og omsorg, mens det i barnehagesektoren er liten forskjell mellom kommuner med sosialistisk og ikke-sosialistisk flertall. Det kan synes som om den partipolitisk konflikten med hensyn til brukervalg er større i grunnskolen enn i barnehage og pleie og omsorg.

Tabell 3.3: Nye organisatoriske tilnærminger i pleie og omsorg og korrigert inntekt, innbyggertall og sosialistandel

	<u>Korrigert inntekt</u>		<u>Antall innbyggere</u>		<u>Sosialistandel</u>	
	Under 100	Over 100	Under 5000	Over 5000	Under 50%	Over 50%
Resultatenhet	0.70	0.55	0.57	0.70	0.63	0.60
Fullmaktsdelegering	1.46	1.14	1.16	1.48	1.29	1.36
Budskettmodell	0.25	0.35	0.34	0.25	0.33	0.15
Over- og und.sk.d.	0.42	0.24	0.21	0.48	0.37	0.18
Sammenlikninger	0.41	0.29	0.23	0.49	0.35	0.33
Brukervalg	0.09	0.12	0.09	0.15	0.12	0.07
Insentiver ledere	1.15	0.77	0.78	1.19	1.01	0.78
Insentiver øvrige	1.00	0.84	0.83	1.03	0.93	0.89
Målstyring	2.33	1.78	1.68	2.51	2.01	2.22
Kvalitetsutvikling	0.91	0.74	0.68	0.99	0.83	0.78

Merknad: Indeksene for fullmaktsdelegering, budsjettmodell, overskudds- og underskuddsdisponering, brukervalg (grunnskole og pleie og omsorg), insentivmekanismer og kvalitetsutvikling kan anta verdiene 0, 1 og 2. Indeksene for resultatenhet, systematiske sammenlikninger, kvalitetsutvikling og brukervalg i barnehage kan anta verdiene 0 og 1. Indeksen for målstyring kan anta verdiene 0, 1, 2, 3 og 4.

3.2 Multivariat analyse

I kapittel 3.1 analyserte vi de partielle sammenhengene mellom nye organisatoriske tilnærminger og kommunestørrelse, kommunal inntekt og politisk ideologi. I det følgende presenterer vi multivariate analyser hvor betydningen av de ulike kommunale kjennetegn analyseres samtidig. Fordelen med multivariat analyse er at det er mulig å isolere betydningen av den enkelte variabel. Et eksempel kan være at de partielle analysene viser at små kommuner og kommuner med høy inntekt har vært mindre aktive med hensyn til å benytte de nye organisatoriske tilnærminger. Men fordi små kommuner gjennomgående har høy inntekt, kan ikke de partielle analysene gi svar på om sammenhengene skyldes kommunestørrelse, inntekt eller en kombinasjon av kommunestørrelse og inntekt.

I tillegg til at det utføres multivariate analyser inkluderes det flere forklaringsvariable i tillegg til innbyggertall, inntekt og ideologi:

- Partifragmentering
- Andel bosatt spredtbygd
- Alderssammensetning (0-5 år, 6-15 år, 67-79 år, 80 år og over)

Partifragmentering måles ved en Herfindahl-indeks. Denne indeksen varierer inverst med fragmenteringen (lave verdier betyr stor fragmentering, høye verdier betyr liten fragmentering). Partifragmenteringen i kommunestyret har betydning for mulighetene til å etablere styringsdyktige koalisjoner. Jo mer fragmentert kommunestyret er, dess vanskeligere vil det vanligvis være å etablere styringsdyktige koalisjoner. Begrunnelsen for å inkludere partifragmentering er at innføring av nye organisatoriske tilnærminger ofte kan være konfliktfylt, og at der derfor kan være lettere å gjennomføre endringer når partifragmenteringen er liten og det er etablert et styringsdyktig flertall.

Bosettingsmønsteret i kommunen (andelen bosatt spredtbygd) er først og fremst å betrakte som en utfyllende indikator for urban-rural dimensjonen som også fanges opp av antall innbyggere. Alderssammensetningen i befolkningen kan også fange opp urban-rural dimensjonen siden rurale kommuner gjennomgående har en eldre befolkning enn urbane. Aldersvariablene kan alternativt forstås som de sentrale målgrupper for barnehage, grunnskole og pleie og omsorg, og dermed som en velferdskoalisjon som kan ha interesse av å videreføre den tradisjonelle organisering av tjenesteproduksjonen.

Grunnskole

Tabell 3.4 viser estimeringsresultatene for grunnskolen. Med unntak av insentivmekanismer for lærere, kommer korrigert inntekt ut med den forventede negative koeffisient. Tolkningen av de negative koeffisientene er at kommuner med høy korrigert inntekt i mindre grad har innført nye organisatoriske tilnærminger i grunnskolen. Effekten er statistisk utsagnskraftig for insentiv-mekanismer for rektor og målstyring. En økning i korrigert inntekt på 20 prosentpoeng (for eksempel fra 100 til 120) vil i gjennomsnitt redusere indeksverdien for insentivmekanismer for rektor med 0.08 og indeksverdien for målstyring med 0.16. Gitt at variasjonsområdet for de to indeksene er henholdsvis 0-2 og 0-4, må de kvantitative effektene av korrigert betraktes som beskjedne.

Tabell 3.4: Regresjonsanalyser med ulike indekser for grunnskole som avhengig variabel OLS-estimer med absolute t-verdier i parentes

	Resultat- enhet	Fullmakts- delegering	Budsjett- modell	Overskudds-og undersk.- disponering	Sammen- linkninger	Brukervalg	Insentiver ledere	Insentiver øvrige	Målstyring	Kvalitets- utvikling
Korrigert inntekt	-0.060 (0.43)	-0.278 (1.59)	-0.291 (1.23)	-0.072 (0.36)	-0.111 (0.84)	-0.172 (0.97)	-0.389 (2.09)	0.056 (0.35)	-0.813 (2.23)	-0.290 (1.50)
Herfindahl- indeks	-0.313 (0.90)	0.165 (0.38)	-0.405 (0.98)	-0.412 (0.82)	0.091 (0.28)	-0.033 (0.08)	0.118 (0.26)	0.221 (0.57)	0.269 (0.30)	0.172 (0.36)
Andel sos.	-0.147 (0.66)	-0.091 (0.32)	0.085 (0.33)	-0.226 (0.68)	-0.428 (2.00)	-0.457 (1.61)	-0.436 (1.48)	0.121 (0.48)	-0.019 (0.03)	-0.068 (0.22)
Andel bosatt	-0.167 (1.07)	-0.073 (0.37)	0.170 (0.87)	-0.376 (1.62)	-0.383 (2.56)	-0.531 (2.66)	0.168 (0.85)	-0.116 (0.69)	-0.761 (1.84)	-0.664 (3.03)
spredbygd	0.001 (1.14)	0.001 (0.78)	0.003 (3.07)	0.005 (3.82)	0.000 (0.54)	0.004 (3.48)	0.002 (2.04)	0.000 (0.14)	0.004 (1.54)	0.001 (1.03)
Andel innbyggere 0-5 år	-0.016 (0.00)	0.607 (0.11)	-11.483 (2.20)	-6.269 (0.98)	4.228 (1.03)	3.364 (0.61)	-2.948 (0.53)	2.947 (0.62)	0.110 (0.01)	15.307 (2.53)
Andel innb.	-1.335 (0.42)	-4.819 (1.20)	1.295 (0.34)	3.076 (0.66)	-3.075 (1.01)	-0.851 (0.21)	-6.931 (1.66)	-0.781 (0.22)	-11.754 (1.41)	-2.114 (0.47)
6-15 år	-1.268 (0.42)	-4.360 (1.15)	0.905 (0.25)	-4.801 (1.08)	0.455 (0.16)	3.076 (0.81)	-4.866 (1.26)	-1.496 (0.45)	1.524 (0.20)	0.589 (0.14)
Andel innb. 67-79 år	0.246 (0.07)	-8.361 (1.91)	-9.025 (2.10)	-0.689 (0.13)	-1.194 (0.36)	-0.416 (0.09)	-6.115 (1.39)	-0.438 (0.12)	-12.370 (1.36)	7.574 (1.55)
Andel innb. 80 år og over	254 0.04	251 0.11	221 0.10	248 0.15	252 0.09	249 0.14	276 0.08	276 0.02	249 0.13	251 0.12
Observasjoner R ²										

De to politiske variablene har stort sett ikke statistisk utsagnskraftige effekter på bruken av nye organisatoriske tilnærminger i grunnskolen. Det eneste unntaket er at høy sosialistandel går sammen med liten bruk av systematiske sammenlikninger, og her vil en økning i sosialistandelen på 20 prosentpoeng i gjennomsnitt redusere indeksverdien med 0.09 (variasjonsområdet er 0-1). Videre er sosialistandelen på grensen til å være signifikant når det gjelder innføring av brukervalg. En økning i andelen sosialistiske representanter med 20 prosentpoeng vil i gjennomsnitt redusere indeksverdien med 0.1 (variasjonsområdet er 0-2).

Andel bosatt spredtbygd kommer gjennomgående ut med negativ koeffisient, mens antall innbyggere gjennomgående kommer ut med positiv koeffisient. Dette peker i retning av at de nye organisatoriske tilnærminger er mest utbredt i urbane kommuner. Bosettingsmønsteret har signifikant effekt på indeksene for brukervalg, måsltyring, kvalitetsutvikling og systematiske sammenlikninger. En økning i andelen bosatt spredtbygd med 20 prosentpoeng vil i gjennomsnitt redusere indeksverdiene med hhv 0.10, 0.15, 0.13 og 0.08. Antall innbyggere har signifikant effekt på indeksene for budsjettmodell, overskudds- og underskuddsdisponering, brukervalg og insentivmekanismer for rektor. En økning i antall innbyggere med 5000 vil i gjennomsnitt øke indeksverdiene med 0.015, 0.025, 0.020 og 0.010.

Alderssammensetningen har nokså liten betydning for bruken av nye organisatoriske tilnærminger i grunnskolen. I den grad noen av variablene er signifikante kommer de ut med negative koeffisienter.

Barnehage

Estimeringsresultatene for barnehage er vist i tabell 3.5. Det framgår at korrigert inntekt kommer ut med negativ koeffisient for samtlige indekser (med unntak av

resultatenhet), og at effekten er statistisk utsagnskraftig for indeksene for insentivmekanismer (både virksomhetsledere og øvrig personell), målstyring og kvalitetsutvikling. En økning i korrigert inntekt på 20 prosentpoeng vil i gjennomsnitt redusere disse indeksverdiene med hhv 0.10, 0.06, 0.18 og 0.06.

Andelen av befolkningen bosatt i spredtbygde strøk kommer ut med negativ koeffisient for samtlige indekser, noe som innebærer at de nye organisatoriske tilnærminger er mest utbredt blant urbane kommuner. Effekten av bosettingsmønster er statistisk utsagnskraftig for indeksene for overskudd- og underskuddsdisponering, brukervalg, insentivmekanismer øvrig personell, målstyring, kvalitetsutvikling og systematiske sammenlikninger. En økning i andelen bosatt spredtbygd med 20 prosentpoeng vil i gjennomsnitt redusere indeksverdiene med 0.07, 0.10, 0.08, 0.15, 0.07 og 0.06.

Effekten av antall innbyggere, som også fanger opp urban-rural dimensjonen, er betydelig svakere enn effekten av bosettingsmønster. Antall innbyggere har signifikant effekt bare på indeksen for kvalitetsutvikling. Videre finner vi ingen utsagnskraftige effekter av de politiske variablene, og det er også relativt beskjeden effekt av befolkningens alderssammensetning.

Pleie og omsorg

Resultatene for pleie og omsorg er vist i tabell 3.6. Korrigert inntekt kommer ut med negativ koeffisient for samtlige indekser. Effekten er signifikant for indeksene for fullmaktsdelegering, insentivmekanismer overfor virksomhetsleder og målstyring. En økning i korrigert inntekt på 20 prosentpoeng vil i gjennomsnitt redusere disse indeksverdiene med hhv 0.12, 0.10 og 0.16.

De politiske variablene har betydelig effekt på bruken av nye organisatoriske tilnærminger innen pleie og omsorg, i motsetning til i grunnskole og barnehage. Herfindahl-indeksen kommer imidlertid ut med negative koeffisienter, og effekten er signifikant for insentivmekanismer for øvrig personell, målstyring og kvalitetsutvikling. En negativ koeffisient betyr at mindre parti-fragmentering er assosiert med mer bruk av de nye organisatoriske tilnærminger. Dette er den motsatte effekten av hva vi forventet a priori.

Tabell 3.5: Regresjonsanalyser med ulike indekser for barnehager som avhengig variabel
OLS-estimer med absolutte t-verdier i parentes

	Resultat- enhet	Fullmakts- delegering	Budsjett- modell	Overskudds- og undersk.- disponering	Sammen- linkninger	Brukervalg	Insentiver ledere	Insentiver øvrige	Målstyring	Kvalitets- utvikling
Korrigert inntekt	0.001 (0.37)	-0.001 (0.30)	-0.001 (0.55)	-0.000 (0.05)	-0.001 (0.96)	-0.002 (1.02)	-0.005 (2.16)	-0.003 (1.66)	-0.009 (2.32)	-0.003 (1.78)
Herfindahl- indeks	-0.426 (1.18)	0.091 (0.21)	0.075 (0.14)	-0.280 (0.58)	-0.030 (0.11)	-0.488 (1.39)	0.581 (1.13)	0.363 (0.75)	-1.156 (1.24)	-0.031 (0.08)
Andel sos.	0.274 (1.16)	-0.095 (0.33)	-0.074 (0.21)	-0.150 (0.47)	-0.227 (1.26)	-0.030 (0.13)	-0.111 (0.32)	-0.253 (0.79)	0.389 (0.63)	0.050 (0.20)
Representanter	-0.134 (0.81)	-0.074 (0.36)	-0.024 (0.09)	-0.370 (1.66)	-0.306 (2.43)	-0.512 (3.08)	-0.013 (0.06)	-0.380 (1.70)	-0.772 (1.81)	-0.334 (1.88)
Andel bosatt spredtbygd	0.002 (1.63)	0.002 (1.57)	0.001 (0.57)	0.002 (1.34)	-0.000 (0.62)	0.001 (0.71)	-0.001 (0.88)	0.000 (0.05)	-0.000 (0.13)	0.002 (1.88)
Antall innb. (1000)	2.562 (0.56)	-2.160 (0.38)	6.314 (0.88)	0.334 (0.05)	1.911 (0.55)	4.525 (1.02)	-8.651 (1.31)	-8.783 (1.42)	-13.064 (1.10)	5.954 (1.21)
Andel innb. 0-5 år	3.404 (1.00)	-1.838 (0.44)	3.202 (0.63)	0.244 (0.05)	-0.634 (0.25)	-1.711 (0.52)	-6.360 (1.29)	-4.482 (0.97)	-10.976 (1.23)	-2.328 (0.63)
Andel innb. 6-15 år	2.205 (0.69)	-5.474 (1.43)	7.247 (1.49)	-5.744 (1.34)	-0.910 (0.38)	-0.584 (0.19)	-10.535 (2.31)	-9.320 (2.18)	-10.171 (1.24)	0.446 (0.13)
Andel innb. 67-79 år	1.270 (0.34)	-2.722 (0.60)	2.673 (0.46)	3.896 (0.78)	1.321 (0.47)	5.863 (1.67)	-4.288 (0.81)	-2.426 (0.49)	-3.136 (0.33)	1.590 (0.40)
80 år og over	238 0.04	241 0.06	214 0.02	243 0.07	242 0.06	230 0.12	242 0.06	241 0.10	242 0.12	243 0.09
Observasjoner										
R ²										

Andelen sosialistiske representanter i kommunestyret kommer ut med signifikant negativ koeffisient for indeksene for budsjettmodell og overskudds- og underskuddsdisponering, og med signifikant positiv koeffisient for målstyring. En økning i sosialistandelen på 20 prosentpoeng vil redusere indeksene for budsjettmodell og overskudds- og underskuddsdisponering med hhv 0.13 og 0.18, og øke indeksverdien for målstyring med 0.27.

Effektene av kommunestørrelse er noe svakere enn i grunnskole og barnehage, men også i pleie og omsorg synes det å være en urban-rural dimensjon i organiseringen. Andel innbyggere bosatt spredtbygd kommer ut med signifikant negativ koeffisient for indeksen for kvalitetsutvikling og resultatenheter, mens antall innbyggere kommer ut med signifikant positiv koeffisient for indeksene for brukervalg og kvalitetsutvikling. En økning i andelen innbyggere bosatt spredtbygd på 20 prosentpoeng vil i gjennomsnitt redusere indeksverdien for kvalitetsutvikling med 0.07 og indeksverdien for resultatenheter med 0.08, mens en økning i antall innbyggere med 5000 vil øke indeksen for brukervalg med 0.01 og indeksen for kvalitetsutvikling med 0.02.

Effekten av aldersvariablene er noe sterkere i pleie og omsorg enn i grunnskole og barnehage. I alt 7 av de 28 aldersvariablene kommer ut med signifikante koeffisienter, og 5 av disse er negative. Andel innbyggere 6-15 har klareste effekt og bidrar til lavere indeksverdier for fullmaktsdelegering, overskudds- og underskuddsdisponering og insentivmekanismer for øvrig personell.

Tabell 3.6: Regresjonsanalyser med ulike indekser for pleie og omsorg som avhengig variabel
OLS-estimer med absolutte t-verdier i parentes

	Resultat- enhet	Fullmakts- delegering	Budsjett- modell	Overskudds- og undersk.- disponering	Sammen- linkninger	Brukervalg	Insentiver ledere	Insentiver øvrige	Mål- styring	Kvalitets- utvikling
Korrigert inntekt	-0.002 (1.07)	-0.006 (2.84)	-0.000 (0.19)	-0.001 (0.72)	-0.008 (2.45)	-0.001 (0.52)	-0.005 (2.09)	-0.002 (1.06)	-0.002 (1.04)	-0.002 (1.50)
Herfindahl-indeks	-0.403 (1.15)	-0.267 (0.59)	0.252 (0.46)	-0.418 (0.86)	-1.845 (2.14)	-0.135 (0.44)	-0.297 (0.53)	-0.614 (1.71)	-0.691 (1.65)	-0.384 (1.14)
Andel sos. bosatt	-0.066 (0.28)	0.009 (0.03)	-0.650 (1.67)	-0.890 (2.68)	1.332 (2.26)	-0.306 (1.48)	-0.406 (1.07)	0.088 (0.36)	-0.345 (1.21)	0.034 (0.14)
Representanter	-0.407 (2.54)	0.036 (0.18)	-0.210 (0.81)	-0.301 (1.37)	-0.020 (0.05)	-0.041 (0.30)	-0.205 (0.81)	-0.025 (0.16)	-0.338 (1.75)	-0.165 (1.09)
spredtbygd	-0.000 (0.05)	0.000 (0.05)	0.001 (0.29)	0.000 (0.24)	0.005 (1.26)	0.002 (2.68)	0.000 (0.32)	0.000 (0.25)	0.004 (2.18)	0.001 (1.40)
Antall innb. (1000)	1.814 (0.40)	5.548 (1.00)	6.708 (0.92)	-1.744 (0.28)	8.317 (0.74)	0.755 (0.19)	-5.954 (0.82)	8.981 (1.93)	-2.515 (0.46)	5.309 (1.18)
Andel innb. 0-5 år	4.832 (1.35)	-9.986 (2.22)	-6.282 (1.09)	-9.541 (1.94)	-1.141 (0.13)	1.208 (0.39)	-6.020 (1.06)	-7.426 (2.05)	-2.631 (0.62)	-5.543 (1.62)
Andel innb. 6-15 år	6.881 (2.33)	0.377 (0.10)	4.718 (0.98)	-6.931 (1.68)	12.706 (1.75)	0.762 (0.30)	-5.552 (1.18)	1.069 (0.36)	-3.857 (1.10)	-2.351 (0.82)
Andel innb. 67-79 år	0.194 (0.05)	-4.519 (1.04)	-2.628 (0.47)	-0.164 (0.03)	-15.157 (1.78)	2.585 (0.88)	-7.116 (1.29)	-4.816 (1.37)	4.103 (0.99)	0.627 (0.18)
Andel innb. 80 år og over										
Observasjoner	233	228	193	235	235	231	235	235	233	220
R ²	0.07	0.09	0.03	0.09	0.14	0.06	0.10	0.09	0.12	0.12

3.3 Oppsummering

I dette kapitlet har vi analysert hva som kjennetegner kommuner som har tatt i bruk nye organisatoriske tilnærminger. Vi startet med å beskrive de bivarierte sammenhengene mellom organisering og økonomiske rammebetingelser, kommunestørrelse og partipolitisk sammensetning. De bivarierte analysene viser at nye organisatoriske tilnærminger er mer utbredt i kommuner med lav inntekt enn i kommuner med høy inntekt. En mulig forståelse av denne sammenhengen er at kommuner med lavt inntektsnivå må være mer effektive enn andre for å oppnå tilfredsstillende standard på tjenestetilbudet, og at de nye organisatoriske tilnærminger benyttes som virkemidler for å øke effektiviteten.

Videre er det slik at store kommuner i større grad har tatt i bruk nye organisatoriske tilnærminger enn små kommuner. Det synes med andre ord å være en urban-rural dimensjon med hensyn til valg av organisering, men det er ikke opplagt hvordan sammenhengen skal tolkes. Er det slik at større kommuner er mer innovative, eller er det slik at de er mer komplekse organisasjoner med større behov for innføring av nye organisatoriske tilnærminger? Endelig er det en viss tendens i retning av kommuner med sosialistisk flertall i mindre grad har tatt i bruk nye organisatoriske tilnærminger, men her er forskjellene nokså små.

Vi har i tillegg utført multivariate analyser hvor betydningen av økonomiske rammebetingelser, kommunestørrelse og partipolitisk sammensetning analyseres samtidig, og hvor vi i tillegg kontrollerer for partifragmentering, bosettingsmønster og alderssammensetning. De multivariate analysene bekrefter i stor grad resultatene fra de bivarierte analysene. Det vil si at det er urbane kommuner, i betydningen høyt innbyggertall og konsentrert bosetting, og kommuner med lavt inntektsnivå som i

størst grad har tatt i bruk de nye organisatoriske tilnærminger, mens politiske forhold (ideologi og partifragmentering) har mindre betydning.

4 NYE ORGANISATORISKE TILNÆRMINGER OG EFFEKTIVITET

Begrunnelsen for å innføre nye organisatoriske tilnærminger vil blant annet være et ønske om at kommunen skal fungere bedre og bli mer effektiv for å gi innbyggerne bedre tjenester. I det kapitlet undersøker vi hvorvidt de nye organisatoriske tilnærminger har betydning for effektiviteten innen grunnskole, barnehage og pleie og omsorg. I kapittel 4.1 undersøker vi de direkte effektene av at de ulike indeksene som er diskutert i de foregående kapitler. Bidrar de nye organisatoriske tilnærmingene til høyere effektivitet, og hvilke tilnærminger er det som virker i de ulike sektorer? I kapittel 4.2 videreføres analyse ved at det inkluderes samspillseffekter mellom delegering (fullmaktsdelegering og resultatenheter) og styringsvirkemidler (insentiver, målstyring og systematiske sammenlikninger). Er det slik at økt fleksibilitet (eksempelvis fullmaktsdelegering) bidrar til økt effektivitet bare hvis det kombineres med kontroll (eksempelvis insentiver overfor virksomhetsleder eller bruk av målstyring)?

4.1 Effektivitet i grunnskole, barnehage og pleie og omsorg

I det følgende undersøker vi hvorvidt de nye organisatoriske tilnærminger er av betydning for effektiviteten innen grunnskole, barnehage og pleie og omsorg. Effektivitetsindikatorer for grunnskole og pleie og omsorg er basert på DEA-analyser som er nærmere beskrevet i Borge og Sunnevåg (2005), Borge og Haraldsvik (2006a,b) og Borge og Naper (2005, 2006). For barnehagesektoren benyttes antall (alders)korrigerede oppholdstimer per årsverk som effektivitetsindikator.

I den underliggende DEA-analysen for grunnskolen beskrives produksjonen ved elevprestasjoner i kjernefagene norsk, engelsk og matematikk. Elevprestasjonene måles ved standpunkt karakterer som er korrigert for forskjeller i familiebakgrunn. Det er godt dokumentert at elevprestasjoner påvirkes av familiebakgrunn, se for eksempel Hægeland, Raaum og Salvanes (2004), og dersom det ikke tas hensyn til dette 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 ”ugunstig” sosioøkonomisk struktur. Innsatsfaktorbruken måles ved antall undervisningstimer fordelt på lærere med godkjent utdanning og lærere uten godkjent utdanning. I de underliggende rapportene tas det i enkelte analyser også hensyn til eksamens karakterer og karakterer i andre fag enn kjernefagene, men dette har liten betydning for den beregnede effektiviteten for den enkelte kommune.

I DEA-analysen for pleie og omsorg måles produksjonen med antall institusjonsbeboere (det skilles mellom korttids- og langtidsopphold), brukere av hjemmetjenester (det skilles mellom de som mottar kun praktisk bistand, kun hjemmesykepleie og de som mottar både praktisk bistand og hjemmesykepleie), antall psykisk utviklingshemmede og andel enerom i institusjon. Innsatsfaktorbruken måles ved driftsutgifter. I de underliggende rapportene tas det også i enkelte tilfeller hensyn til brukernes alder, men uten at dette har vesentlig betydning for beregnet effektivitet i den enkelte kommune.

Sammenhengen mellom effektivitet og organisering er studert ved å utføre regresjonsanalyser med effektivitet som avhengig variabel og indeksene for de ulike organisatoriske tilnærminger som forklaringsvariable. I tillegg er det

kontrollert for gjennomsnittlig skolestørrelse og andelen elever som mottar spesialundervisning i grunnskoleanalysene, for andel barnehagebarn 0-2 år og lekeareal per barn i barnehageanalysene, og for andel brukerbetaling i analysene av pleie og omsorg. Videre er det i alle tre sektorer kontrollert for kommunestørrelse og bosettingsmønster.

Vi har valgt å ikke kontrollere for kommunal inntekt og politiske variable i analysene. Det har sammenheng med at vi risikerer å undervurdere effekten av organisasjonsvariablene dersom inntekt og politikk virker via disse. For eksempel er det i tidligere analyser dokumentert at høy korrigert inntekt er assosiert med lav effektivitet, samtidig som analysene i kapittel 3 viser at kommuner med høy korrigert inntekt i mindre grad har tatt i bruk de nye organisatoriske tilnærmingene. I utgangspunktet kan det ikke utelukkes at effekten av inntekt på effektivitet skyldes at kommuner med høyt inntektsnivå i mindre grad enn andre har innført nye organisatoriske tilnærminger. Ved å inkludere inntekt og organisasjonsvariable samtidig kan vi derfor risikere å undervurdere betydningen av organisasjonsvariablene.

Estimeringsresultatene er vist i tabell 4.1. For hver sektor er det rapportert to sett av resultater, A og B. Resultatene i kolonne A er basert på regresjoner hvor en og en organisatorisk tilnærming er inkludert som forklaringsvariabel. Kolonne B er altså basert på resultatene fra i alt 10 regresjoner. Resultatene i kolonne B er basert på én regresjon hvor alle de 10 organisatoriske tilnærminger inngår som forklaringsvariable.

Tabell 4.1: Effekt av nye organisatoriske tiltak på effektivitet

	Grunnskole		Barnehage		Pleie og omsorg	
	A	B	A	B	A	B
Resultatenhet	-0.022 (1.02)	-0.063 (2.29)	0.307 (1.67)	0.576 (2.58)	-0.018 (1.19)	-0.033 (1.64)
Fullmaktsdelegering	0.027 (1.56)	0.052 (2.39)	0.127 (0.85)	-0.235 (1.27)	0.010 (0.82)	0.010 (0.61)
Budsjettmodell	0.030 (1.40)	0.025 (1.19)	-0.030 (0.24)	-0.062 (0.46)	-0.005 (0.45)	-0.011 (0.79)
Overskudds- underskuddsdisponering	og 0.030 (2.00)	0.045 (2.59)	-0.068 (0.51)	-0.226 (1.40)	-0.001 (0.11)	-0.014 (0.91)
Systematiske sammenlikninger	-0.027 (1.16)	-0.028 (1.06)	0.187 (0.77)	-0.066 (0.24)	0.015 (0.92)	0.002 (0.11)
Brukervalg	0.038 (2.17)	0.047 (2.50)	0.003 (0.02)	-0.073 (0.35)	0.007 (0.44)	0.005 (0.26)
Insentivmekanismer virksomhetsleder	0.009 (0.49)	-0.015 (0.65)	0.133 (1.05)	-0.124 (0.72)	0.009 (1.02)	0.014 (1.01)
Insentivmekanismer personell	øvrige -0.004 (0.18)	-0.002 (0.07)	0.242 (1.77)	0.281 (1.67)	0.016 (1.10)	0.012 (0.59)
Målstyring	0.021 (2.44)	0.016 (1.52)	0.178 (2.57)	0.198 (2.36)	0.002 (0.41)	-0.001 (0.16)
Kvalitetsutvikling	-0.002 (0.16)	-0.022 (1.27)	0.016 (0.10)	0.085 (0.42)	0.003 (0.24)	0.006 (0.35)

Merknad: Kolonne A er basert på 10 regresjoner hvor en og en organisatorisk tilnærming er inkludert som forklaringsvariabel. Kolonne B viser resultatene fra én regresjon hvor alle de 10 organisatoriske tilnærminger inngår som forklaringsvariable.

I grunnskolen kommer indeksene for overskudds- og underskuddsdisponering og brukervalg ut med positiv og signifikant koeffisient både når de inkluderes hver for seg og når de inngår sammen med de øvrige organisatoriske tilnærminger. Dette indikerer at brukervalg og større fleksibilitet med hensyn til overskudds- og underskuddsdisponering bidrar til økt effektivitet i grunnskolen. De kvantitative effektene er betydelige og kan illustreres ved å se på effekten av maksimal økning i indeksverdiene. Da vil økt fleksibilitet med hensyn til overskudds- og underskuddsdisponering øke effektiviteten med 6-9 prosentpoeng, mens brukervalg vil øke effektiviteten med 7.5-9.5 prosentpoeng. I tillegg finner vi en viss effekt av fullmaktsdelegering (kolonne B) og målstyring (kolonne A). Også i disse tilfellene

er de kvantitative effektene betydelige. Fullmaktsdelegering vil øke effektiviteten med om lag 10 prosentpoeng ved maksimal endring i indeksverdien, og målstyring vil øke effektiviteten med om lag 4 prosentpoeng. På den andre siden indikerer resultatene at etablering av skolene som egne resultatenheter vil redusere effektiviteten med vel 6 prosentpoeng (kolonne B). Videre vil bruk av systematiske sammenlikninger kunne redusere effektiviteten med henimot 3 prosentpoeng, men denne effekten er ikke statistisk utsagnskraftig

I pleie og omsorg kommer ingen av indeksene ut med statistisk utsagnskraftig effekt på effektivitet. Enkelte indekser har imidlertid betydelig kvantitativ effekt. Ved maksimal økning i indeksverdiene vil bruk av insentivmekanismer for virksomhetsleder øke effektiviteten med 2-3 prosentpoeng, og bruk insentivmekanismer for øvrig personell har om lag samme kvantitative effekt. På den andre siden vil aktivitetsbasert finansiering redusere effektiviteten med 1-2 prosentpoeng og omgjøring av virksomhetene til egne resultatenheter vil redusere effektiviteten med 2-3 prosentpoeng.

I barnehagesektoren finner vi positiv og signifikant effekt av insentivmekanismer for øvrig personell, målstyring og resultatenheter. Ved maksimal endring i indeksverdier vil bruk av insentivmekanismer for øvrig personell gi en effektivitetsgevinst tilsvarende om lag 5 prosent av gjennomsnittlig antall oppholdstimer per årsverk, og bruk av målstyring vil gi en gevinst på i overkant av 3 prosent. Innføring av resultatenheter vil gi en effektivitetsgevinst tilsvarende 5-10 prosent av gjennomsnittlig antall oppholdstimer per årsverk. I kolonne B har større fleksibilitet med hensyn til overskudds- og underskuddsdisponering betydelig negativ effekt på effektiviteten (om lag 4 prosent av gjennomsnittlig antall oppholdstimer per årsverk), men effekten er ikke statistisk utsagnskraftig.

4.2 Samspillseffekter mellom delegering og nye styringsvirkemidler

De organisatoriske tilnærminger som analyseres i denne rapporten er av ulike karakter. Enkelte tilnærminger innebærer at den enkelte tjenesteprodusent gis videre fullmakter og større fleksibilitet, mens andre innebærer bruk av insentiver og andre styringsvirkemidler overfor de tjenesteproduserende enheter. I det følgende vil vi i større grad se de ulike organisatoriske tilnærminger i sammenheng.

Det kan være nyttig å ta utgangspunkt i at det vanligvis vil være et styringsproblem mellom politisk ledelse og tjenesteproduserende enhet. Det har sammenheng med at politikerne ikke kan produsere tjenestene selv, men må delegere dette til skoler, barnehager og sykehjem. Som i alle organisasjoner har virksomhetene selv best kjennskap til hvor mye ressurser som behøves for å produsere et visst tjenestevolum. Denne informasjonsfordelen er ikke noe problem så lenge virksomheten og politikerne har sammenfallende interesser. Men dersom virksomheten er opptatt av romslige budsjetter i tillegg til høy tjenesteproduksjon, vil informasjonsfordelen kunne gi opphav til et styringsproblem med budsjettmessig slakk og lav effektivitet.

Det sentrale poenget i vår sammenheng er at økt delegering i form av videre fullmakter og økt fleksibilitet kan bidra til å øke dette styringsproblemet, og at delegering kanskje virker best når det kombineres med bruk av insentiver og andre styringsvirkemidler. I den følgende analysen benyttes indeksene for fullmaktsdelegering og resultatenheter som indikatorer for delegering, mens indeksene for insentivmekanismer for ledere, målstyring og systematiske sammenlikninger benyttes som indikatorer for nye styringsvirkemidler.

Vi ser først på om bruken av insentiver, målstyring og systematiske sammenlikninger varierer systematisk mellom kommuner med ulikt omfang av delegering. Tabell 4.2 viser resultatene for grunnskolen. Det framgår at kommuner med utstrakt fullmaktsdelegering benytter insentivmekanismer for ledere og målstyring i større grad enn kommuner med lite fullmaktsdelegering. Det er imidlertid ingen klar sammenheng mellom omfanget av delegering og bruken av systematiske sammenlikninger. Mønsteret er stort sett det samme når vi skiller mellom kommuner hvor skolene er egne resultatenheter og kommuner hvor skolene ikke er det. I kommunene hvor skolene er egne resultatenheter benyttes insentivmekanismer og målstyring i større utstrekning enn i andre, mens det er nokså liten forskjell når det gjelder bruken av systematiske sammenlikninger.

Tabell 4.2: Bruk av insentiver for ledere, målstyring og systematiske sammenlikninger i grunnskolen, kommunene gruppert etter fullmaktsdelegering og resultatenheter

	<u>Fullmaktsdelegering</u>			<u>Resultatenhet</u>	
	0	1	2	0	1
Insentiver ledere	0.47	0.46	0.82	0.50	0.81
Målstyring	1.21	1.68	2.10	1.68	2.07
Sammenlikninger	0.53	0.26	0.40	0.30	0.41

Tabell 4.3 og 4.4 viser tilsvarende analyser for henholdsvis barnehage og pleie og omsorg. Også i disse sektorene er det en systematisk sammenheng mellom omfanget av delegering og bruk av nye styringsvirkemidler. Utstrakt fullmaktsdelegering eller innføring av resultatenheter går sammen med utstrakt bruk av insentivmekanismer og målstyring. I tillegg er det i barnehage og pleie og omsorg en klarere sammenheng mellom delegering og bruk av systematiske sammenlikninger enn det vi fant for grunnskolen.

Tabell 4.3: Bruk av insentiver for ledere, målstyring og systematiske sammenlikninger i barnehage, kommunene gruppert etter fullmaktsdelegering og resultatenheter

	Fullmaktsdelegering			Resultatenhet	
	0	1	2	0	1
Insentiver ledere	0.41	0.65	1.17	0.65	1.01
Målstyring	1.55	1.53	2.42	1.71	2.04
Sammenlikninger	0.09	0.11	0.32	0.12	0.25

Det er altså en systematisk tendens til at kommuner som har gått langt i retning av delegering til virksomhetsnivå kombinerer dette med bruk av insentivmekanismer, målstyring og systematiske sammenlikninger. Denne sammenhengen kan tolkes som en indikasjon på at delegering må kombineres med nye styringsvirkemidler for å få den ønskede effekt. Det neste trinnet i vår analyse er å undersøke om slik kombinert virkemiddelbruk bidrar til høy effektivitet.

Tabell 4.4: Bruk av insentiver for ledere, målstyring og systematiske sammenlikninger i pleie og omsorg, kommunene gruppert etter fullmaktsdelegering og resultatenheter

	Fullmaktsdelegering			Resultatenhet	
	0	1	2	0	1
Insentiver ledere	0.33	0.89	1.28	0.71	1.16
Målstyring	1.28	1.86	2.57	1.77	2.29
Sammenlikninger	0.17	0.32	0.44	0.31	0.37

For å undersøke dette utvider vi analysene i tabell 4.1 med såkalte interaksjonseffekter som fanges opp ved å inkludere produktet av en delegeringsvariabel (fullmaktsdelegering eller resultatenheter) og en styringsvirkemiddelvariabel (insentivmekanismer, målstyring og systematiske sammenlikninger). I analysen av mulige samspillseffekter har vi tatt utgangspunkt i B-relasjonene i tabell 4.1, hvor alle 10 organisatoriske tilnærminger inngår som forklaringsvariabel i samme regresjon. Regresjonsmodellene er deretter utvidet ved å inkludere ett og ett interaksjonsledd. Et positivt fortegn på interaksjonsvariabelen

betyr at delegering i større grad bidrar til økt effektivitet dersom det kombineres med det aktuelle styringsvirkemiddel.

Resultatene for grunnskolen er vist i tabell 4.5. For å illustrere hvordan tabellen skal leses fokuserer vi først på de to koeffisientene øverst til venstre i tabellen, hvor interaksjonsleddet er produktet av fullmaktsdelegering og bruk av insentivmekanismer for ledere. Koeffisienten for fullmaktsdelegering (0.005) er å tolke som effekten av fullmaktsdelegering når det ikke benyttes insentivmekanismer for ledere. Dersom det benyttes insentivmekanismer for ledere, må det også tas hensyn til interaksjonsleddet når vi beregner effekten av fullmaktsdelegering. Dersom verdien på insentivvariabelen er lik 1, blir effekten fullmaktsdelegering 0.088 (0.005+0.083). Og dersom verdien på insentivvariabelen er lik 2, blir effekten av fullmaktsdelegering 0.171 (0.005+2·0.083). Siden koeffisienten for interaksjonsleddet er statistisk utsagnskraftig og koeffisienten for fullmaktsdelegering er nær null, er tolkningen at fullmaktsdelegering bidrar til å øke effektiviteten når det er innført insentivmekanismer for ledere (verdi 1 eller 2), men ikke når det ikke benyttes insentivmekanismer for ledere (verdi 0).

Tabell 4.5: Interaksjonseffekter grunnskole
OLS-estimer med t-verdier i parentes

	Insentiv ledere	Målstyring	Sammenlikninger
Fullmaktsdelegering	0.005 (0.17)	0.055 (1.73)	0.067 (2.52)
Interaksjonsledd	0.083 (2.40)	-0.002 (0.15)	-0.036 (0.98)
Resultatenhet	-0.094 (2.54)	-0.095 (2.20)	-0.059 (1.91)
Interaksjonsledd	0.053 (1.25)	0.017 (0.96)	-0.014 (0.27)

Merknad: De rapporterte koeffisientene er basert på seks ulike regresjoner. Regresjonene er basert på B-relasjonen for grunnskole i tabell 4.1 utvidet med det aktuelle interaksjonsledd.

For de øvrige kombinasjoner av delegering og styringsvirkemidler er ikke interaksjonsleddet statistisk utsagnskraftig i grunnskoleanalysene. Det innebærer at effekten av fullmaktsdelegering ikke avhenger systematisk av målstyring og systematiske sammenlikninger, og at effekten av resultatenheter ikke avhenger systematisk av insentiver, målstyring og systematiske sammenlikninger. Interaksjonsleddet mellom resultatenheter og insentivmekanismer har imidlertid betydelig kvantitativ effekt, selv om det ikke er statistisk utsagnskraftig. Her er tolkningen at innføringen av resultatenheter reduserer effektiviteten med 9.4 prosentpoeng dersom det ikke er innført insentivmekanismer (verdi 0), mens effekten blir nær null for kommuner som benytter insentivmekanismer i stor utstrekning (verdi 2).

Tabell 4.6: Interaksjonseffekter barnehage
OLS-estimer med t-verdier i parentes

	Insentiv ledere	Målstyring	Sammenlikninger
Fullmaktsdelegering	-0.193 (0.77)	-0.352 (1.20)	-0.202 (1.03)
Interaksjonsledd	-0.060 (0.25)	0.061 (0.52)	-0.216 (0.51)
Resultatenhet	0.767 (2.50)	0.593 (1.68)	0.552 (2.29)
Interaksjonsledd	-0.260 (0.91)	-0.009 (0.06)	0.149 (0.27)

Merknad: De rapporterte koeffisientene er basert på seks ulike regresjoner. Regresjonene er basert på B-relasjonen for barnehage i tabell 4.1 utvidet med det aktuelle interaksjonsledd.

I tabell 4.6 og 4.7 undersøkes det om det er samspillseffekter mellom delegering og styringsvirkemidler innen barnehage og pleie og omsorg. Det framgår at ingen av interaksjons-leddene er statistisk utsagnskraftige. I barnehagesektoren er tolkningen av dette at innføring av resultatenheter gir økt effektivitet uavhengig av hvorvidt det brukes insentiver, målstyring eller systematiske sammenlikninger, mens innføring av resultatenheter innen pleie og omsorg har motsatt effekt.

Tabell 4.7: Interaksjonseffekter pleie og omsorg
OLS-estimer med t-verdier i parentes

	Insentiv ledere	Måsltyring	Sammenlikninger
Fullmaktsdelegering	0.007 (0.29)	0.039 (1.33)	0.000 (0.01)
Interaksjonsledd	0.004 (0.19)	-0.015 (1.19)	0.029 (0.89)
Resultatenhet	-0.062 (2.00)	-0.079 (2.01)	-0.041 (1.66)
Interaksjonsledd	0.032 (1.23)	0.022 (1.36)	0.023 (0.55)

Merknad: De rapporterte koeffisientene er basert på seks ulike regresjoner. Regresjonene er basert på B-relasjonen for pleie og omsorg i tabell 4.1 utvidet med det aktuelle interaksjonsledd.

4.3 Oppsummering

Begrunnelsen for å innføre nye organisatoriske tilnærminger vil blant annet være et ønske om at kommunen skal fungere bedre og bli mer effektiv for å gi innbyggerne bedre tjenester. I dette kapitlet har vi analysert hvorvidt de nye organisatoriske tilnærminger har betydning for effektiviteten innen grunnskole, barnehage og pleie og omsorg. Det er i grunnskole og barnehage vi finner sterkest av indeksene som beskriver nye organisatoriske tilnærminger. I grunnskolen er det særlig innføring av skolevalg og fleksibilitet med hensyn til underskudds- og overskuddsdisponering som synes å bidra til høy effektivitet, men vi finner også en viss effekt av fullmaktsdelegering og målstyring. På den andre siden er det en tendens at etablering av skoler som egne resultatenheter bidrar til lavere effektivitet. I barnehage finner vi derimot at innføring av resultatenheter bidrar til høyere effektivitet, og det samme er tilfelle for bruk av målstyring og insentivmekanismer.

Pleie og omsorg skiller seg altså ut fra grunnskole og barnehage ved at effektene av organisasjonsvariablene er svakere. Det er vanskelig å peke på noen konkret årsak til dette. I tidligere analyser har vi fokusert på betydningen av kommunal inntekt og politiske forhold for å forklare effektivitetsforskjeller mellom kommuner. Et gjennomgående resultat synes å være at høyt inntektsnivå og et fragmentert kommunestyre er assosiert med lav effektivitet, og dette gjelder også innen pleie og omsorg. Dette indikerer at forklaringen ikke er at effektivitets-indikatoren for pleie og omsorg er av lavere kvalitet enn effektivitetsindikatoren for de øvrige sektorer.

Vi har videre undersøkt sammenhengen mellom delegering (fullmaktsdelegering og resultatenheter) og bruk av nye styringsvirkemidler (insentiver, målstyring og systematiske sammenlikninger). Når det gjelder den faktiske organisering, finner vi

en klar sammenheng mellom delegering og bruk av nye styringsvirkemidler. Kommuner med utstrakt fullmakts-delegering og som har etablert virksomhetene som egne resultatenheter, benytter insentiv-mekanismer for ledere og målstyring i langt større grad enn øvrige kommuner. På den andre siden finner vi ikke sterk støtte for at kombinasjonen av delegering og bruk av målstyring bidrar til høy effektivitet. Det eneste unntaket er at fullmaktsdelegering virker effektivitetsfremmende i grunnskolen dersom det kombineres med insentivmekanismer for ledere, men at fullmaktsdelegering ikke har noen betydning for effektiviteten dersom det ikke er innført slike insentivmekanismer.

APPENDIKS

Tabell A.1: Kommunene gruppert etter korrigert inntekt per innbygger, utvalget og alle kommuner. Prosent.

Korrigert inntekt per innbygger	Utvalget	Alle
Under 95	15	12
95 – 105	50	50
105 – 115	15	16
Over 115	20	21
Antall kommuner	276	434

Tabell A.2: Kommunene gruppert etter antall innbygger, utvalget og alle kommuner. Prosent.

Antall innbyggere	Utvalget	Alle
Under 2 500	29	30
2 500 – 10 000	45	46
10 000 – 20 000	14	13
Over 20 000	12	10
Antall kommuner	276	434

Tabell A.3: Kommunene gruppert etter andel sosialistiske representanter i kommunestyret, utvalget og alle kommuner. Prosent.

Sosialistiske representanter (prosent)	Utvalget	Alle
Under 20	11	10
20 – 40	41	43
40 – 60	39	38
Over 60	9	8
Antall kommuner	276	434

REFERANSER

Busch, T., E. Johnsen, K.K. Klausen og J.O. Vanebo (2005): Modernisering av offentlig sektor, Universitetsforlaget, Oslo.

Borge, L.-E. og M. Haraldsvik (2006a): Effektiviseringsforskjeller og effektiviseringspoensiale i pleie- og omsorgssektoren, Rapport 03/06, Senter for økonomisk forskning, NTNU, Trondheim.

Borge, L.-E. og M. Haraldsvik (2006b): An efficiency analysis of the care for the elderly sector in Norway, manuskript, Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU.

Borge, L.-E. og L.R. Naper (2005): Efficiency potential and efficiency variation in Norwegian lower secondary schools, Working Paper 15/2005, Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU.

Borge, L.-E. og L.R. Naper (2006): Efficiency potential and efficiency variation in Norwegian lower secondary schools, kommer i *FinanzArchiv*.

Borge, L.-E. og K.J. Sunnevåg (2005): Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Rapportering for 2004, Rapport 05/05, Senter for økonomisk forskning, NTNU, Trondheim.

Hægeland, T., O. Raaum og K.G. Salvanes (2004): Pupil achievement, school resources and family background, manuskript, Frischsenteret og Statistisk sentralbyrå.

Sunnevåg, K.J. (2005a): Faglig grunnlag for pilot-studier, Arbeidsnotat nr. 48/05, Samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.

Sunnevåg, K.J. (2005b): Rapportering fra pilot-studier, Arbeidsnotat nr. 47/05, Samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.

Publikasjonsliste SØF

02/06	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Rapportering for 2005	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Linn Renée Naper Kjell J. Sunnevåg
01/06	Ressursbruk i grunnopplæringen	Lars-Erik Borge Linn Renée Naper
04/05	Forhold som påvirker kommunenes utgiftsbehov i skolesektoren. Smådriftsulemper, skolestruktur og elevsammensetning.	Torberg Falch Marte Rønning Bjarne Strøm
07/05	Gir frittstående skoler bedre elevresultater? <i>Konsekvenser av ny lov om frittstående skoler – baselinerapport I: Elevresultater</i>	Hans Bonesrønning Linn Renée Naper Bjarne Strøm
02/05	Evalueringsrapport av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel. Utredning for Kommunal- og regionaldepartementet	Erlend Berg Jørn Rattsø
06/05	Ressurssituasjonen i grunnskolen 2002-2004	Lars-Erik Borge Linn Renée Naper
05/05	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Rapportering for 2004	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
-------	------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------