

Advisory

Effektivitet i kommunal tjenesteproduksjon Casestudie



Forord

Denne rapporten er resultatet av en utredning PricewaterhouseCoopers (PwC) har utført for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) i perioden mai til november 2017.

Senter for økonomisk forskning (SØF) har siden 2011 på oppdrag for KMD gjennomført analyser av effektiviteten i kommunal tjenesteproduksjon ved hjelp av DEA-analyser. SØFs analyser tar for seg flere sektorer, men hovedvekten ligger på barnehage, grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene.

Målet med denne utredningen er for det første å få belyst effektiviteten i kommunale tjenester med en annen tilnærming enn i SØFs DEA-analyser, og for det andre å identifisere faktorer som kan forklare hvorfor kommunene produserer tjenestene effektivt/mindre effektivt.

I vår tilnærming har vi i all hovedsak brukt kvantitative analyser for å belyse effektivitet i kommunale tjenester, mens vi bruker kvalitative metoder for å svare ut utredningens andre mål om å identifisere andre faktorer som kan forklare grad av og utvikling i effektivitet.

I casestudiene inngår kommunene Halden, Ringerike, Porsgrunn, Haugesund og Stjørdal. Takk for bistand og deltakelse i forbindelse med gjennomføring av casestudiene.

Arbeidet er utført av Mariell Toven, Kathrine Melheim og Joël Heer med Knut Arne Askeland som prosjektleder. Roger Mortensen har vært ansvarlig partner for oppdraget.

Seniorrådgiver Even Vaboen, har vært oppdragsansvarlig i KMD.

Vi takker for et spennende oppdrag og god samhandling underveis i prosjektet.

Oslo/Stavanger/Trondheim

November 2017

Med vennlig hilsen



PricewaterhouseCoopers AS

Sammendrag

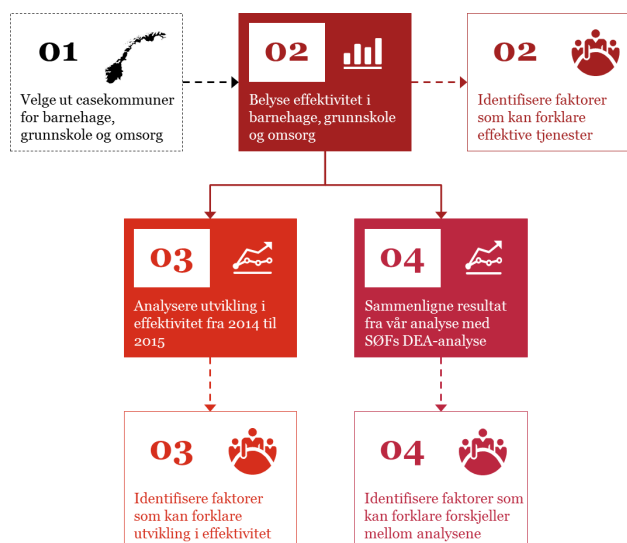
Bakgrunn og formål

Dette prosjektet har et todelt formål. For det første skal det belyse effektivitet i et utvalg av kommuner basert på en annen metodisk tilnærming enn den som ligger til grunn i dataomhyllingsanalysene (DEA-analysene) som Senter for økonomisk forskning (SØF) utfører på oppdrag av Teknisk beregningsutvalg (TBU). Prosjektet vurderer også samsvaret i resultatene mellom de to ulike analysene. For det andre skal det identifisere faktorer som kan bidra til å forklare hvorfor kommuner produserer tjenester effektivt eller mindre effektivt. Analysene er avgrenset til sektorene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. Med dette utgangspunktet forsøker prosjektet å undersøke følgende problemstillinger:

- Leverer casekommunene effektive tjenester i sektorene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg?
- Hvordan har effektiviteten endret seg fra 2014 til 2015 i disse casekommunene?
- Er det samsvar mellom effektiviteten i vår analyse og SØFs effektivitetsanalyse?
- Hvilke faktorer kjennetegner effektive tjenester i kommunene?
- Hvilke faktorer kan forklare en endring i effektiviteten innenfor utvalgt(e) sektor(er) fra 2014 til 2015 i den enkelte kommunen?
- Hvilke faktorer kan forklare potensielle forskjeller mellom resultat fra vår analyse og SØFs analyse?

Undersøkellesdesign

Prosjektet er gjennomført ved hjelp av både kvantitative og kvalitative metoder. Figuren under viser de fire ulike fasene i tilnærmingen vår hvor de fargede boksene utgjør den kvantitative analysen, mens de hvite boksene indikerer kvalitative analyser.



Effektivitet er belyst ved hjelp av en effektivitetsindikator (indre effektivitet) som består av en produksjonsindeks og en indeks for ressursbruk. For grunnskolesektoren inkluderer effektivitetsindikatoren brukereffekter, mens for sektorene pleie og omsorg og barnehage suppleres effektivitetsindikatoren med brukereffekter målt gjennom brukerundersøkelser fra bedrekommune.no. Inkludering av brukereffekter gir en

indikasjon på *ytre effektivitet*. Klassifiseringen av effektivitet tar utgangspunkt i gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13.

Basert på et sett av kriterier er det valgt ut ni case, tre innenfor hver av sektorene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. De ni casene fordeles seg på fem kommuner. Casene innenfor hver sektor er klassifisert med henholdsvis høy, middels og lav effektivitet i SØFs DEA-analyser. Caseutvalget er illustrert i figuren under:

Klassifisering i SØFs DEA-analyse	Pleie og omsorg	Grunnskole	Barnehage
Høy	Porsgrunn	Haugesund	Halden
Middels	Ringerike	Porsgrunn	Stjørdal
Lav	Halden	Stjørdal	Haugesund

Effektivitet

For hver sektor har vi belyst effektivitet i 2015, beskrevet utviklingen i effektivitet i perioden 2013-2016 og vurdert hvorvidt ulike kvalitative faktorer (organisering, ledelse og kultur og kompetanse) kan forklare grad av og utvikling i effektivitet i den enkelte kommune.

I barnehagesektoren klassifiseres alle kommunene i utvalget som middels effektive (ytre effektivitet). Haugesund har lav effektivitetsindikator (indre effektivitet), men trekkes opp som følge av høy brukeropplevelse. Stjørdal har høy brukeropplevelse og middels effektivitetsindikator (indre effektivitet), mens Halden scorer middels på begge dimensjonene. Ingen av kommunene har noen klar trend i utviklingen i den aktuelle perioden.

De viktigste kvalitative faktorene som synes å påvirke effektivitet i barnehagesektoren er knyttet til organisering og struktur. Finansieringsordningen for private barnehager er bl.a. basert på kostnadsnivået i de kommunale barnehagene som igjen synes å påvirkes av størrelse og struktur på barnehagene og i hvilken grad bygningsmassen er hensiktsmessig utformet. Kombinasjonen av liten andel kommunale barnehager og gamle, uhensiktsmessige bygninger ser ut til å være av vesentlig betydning for kostnadsnivået og dermed også effektiviteten innenfor denne sektoren. Det er i mindre grad gjort funn som indikerer forklaringskraft for faktorene *ledelse og kultur og kompetanse*.

Innenfor sektoren grunnskole klassifiseres kommunene Haugesund og Porsgrunn som middels effektive, mens Stjørdal klassifiseres med lav effektivitet (ytre effektivitet). De to førstnevnte har fra 2014 hatt en positiv utvikling i effektivitetsindikator. Stjørdal har opplevd motsatt trend i hele perioden som er vurdert.

Skolestruktur synes å være den faktoren som tydeligst påvirker effektivitetsindikatoren i grunnskolesektoren. Både skolestørrelse og grad av sentralisering ser ut til å ha betydning. I tillegg framstår «slank» skoleadministrasjon som en viktig organisatorisk faktor for å redusere ressursbruken innen sektoren. Når det gjelder faktoren *ledelse og kultur* tyder intervjumaterialet på at felles (kommuneovergripende) kultur og tydelig strategisk retning bidrar til høyere effektivitet. Kompetansefaktoren har svakere forklaringskraft også for denne sektoren.

Alle kommunene som inngår i analysen for pleie og omsorg klassifiseres som middels effektive både ut fra effektivitetsindikatoren (indre effektivitet) og etter inkludering av brukereffekter (ytre effektivitet). Både Halden og Porsgrunn får høy score på brukeropplevelse, mens Ringerike får middels score. Halden kommune hadde sterk vekst i effektivitet fra 2013 til 2014, men har etter det falt noe tilbake og ligger i 2016 omtrent på snittet i KOSTRA-gruppe 13. Porsgrunn kommune har hatt negativ effektivitetsutvikling i hele perioden, mens Ringerike har ligget nær snittet i KOSTRA-gruppen i hele perioden.

Organisering framstår også innenfor pleie- og omsorgssektoren som sentral for effektivitet. Tjenesteprofil, særlig fordelingen mellom hjemmebasert og institusjonsbasert omsorg, grad av sentralisering og enhetsstørrelse synes å påvirke ressursbruken betydelig. Tydelig strategisk retning, sterk satsing på ledelse og en kultur preget av tillit og god samhandling framstår også som viktige faktorer for effektivitet. Våre funn viser i liten grad forklaringskraft for kompetansefaktoren.

Vår analyse av effektivitet samsvarer i noen grad med resultatene i SØFs DEA-analyser. Samsvaret er svakest innenfor pleie og omsorg.

Innhold

Forord	1
Sammendrag	2
1 Innledning.....	1
1.1 Bakgrunn og formål	1
1.2 Mandat.....	1
1.3 Avgrensninger.....	2
2 Undersøkellesdesign	3
2.1 Vår tilnærming.....	3
2.2 Utvalg av casekommuner.....	4
2.3 Beregning av effektivitet i tjenesteproduksjon	4
2.4 Kvalitative metoder.....	9
3 Våre casekommuner	12
3.1 Halden kommune	12
3.2 Haugesund kommune.....	13
3.3 Porsgrunn kommune	15
3.4 Ringerike kommune	16
3.5 Stjørdal kommune	17
4 Effektivitet i casekommunene	19
4.1 Effektivitet – Barnehagesektoren	19
4.2 Effektivitet – Grunnskole	25
4.3 Effektivitet – Pleie og omsorg.....	32
4.4 Samlet vurdering av kvalitative faktorer.....	38
5 Sammenligning av PwCs analyse og SØFs DEA-analyse	40
5.1 Generelle faktorer	40
5.2 Barnehage	41
5.3 Grunnskole	42
5.4 Pleie og omsorg.....	42
6 Anbefalinger	44
Vedlegg A. - Beskrivelse av produksjons- og ressursindeks	1
A.1. Produksjonsindeks	1
A.2. Indeks for ressursbruk.....	3
Vedlegg B. - Intervjuguide.....	4

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) initierte vinteren 2010 et prosjekt om effektivitet i kommunale tjenester. Formålet var å få mer kunnskap om effektiviteten og effektivitetsutviklingen for de kommunale tjenestene, samt å utvikle et beregningsopplegg for sektorovergripende effektivitet. Beregningsopplegget skulle kunne oppdateres årlig, både for de enkelte kommunene og kommunene som helhet. Prosjektet ble utført av Senter for økonomisk forskning (SØF) ved NTNU og publisert som SØF-rapport nr. 02/11 Effektivitet i kommunale tjenester (Borge, Pettersen, Tovmo) med TBU som referansegruppe. Denne rapporten var den første av totalt fem rapporter som ble utgitt i tidsperioden mellom 2012 og 2016.

Analyseopplegget til SØF er basert på såkalte dataomhyllingsanalyser (DEA-analyser/Data Envelopment Analysis), som er den mest utbredte analyseteknikken i studier av offentlig sektors effektivitet. Enhetenes effektivitet vurderes mot hverandre ved at de mest effektive enhetene (observert beste praksis) utgjør et referansesett som de andre enhetene måles mot. Metoden gir ikke informasjon om hvor effektiv de mest effektive enhetene er i en større kontekst, men sier noe om effektiviseringspotensialet til de ineffektive enhetene i forhold til beste observerte praksis.

SØFs analyser tar for seg flere sektorer, men hovedvekten ligger på barnehage, grunnskole og pleie- og omsorgstjenestene. Resultatene indikerer at det er betydelig variasjon i effektivitet mellom kommuner. Det er få kommuner som er gode i alt og få kommuner som scorer svakt innen alle sektorer. Analysene er også benyttet til å belyse effektivitetsutviklingen innen den enkelte tjeneste og for tjenestene sett under ett, både for den enkelte kommune og for landet som helhet.

Som alle andre metoder har også DEA-analysene sine begrensninger og svakheter. De kommunale tjenestene er komplekse, og det er mulig å skissere, men ikke beskrive fullt ut, tjenestene i de enkelte kommunene ved hjelp av dette. Særlig når det gjelder kvaliteten på tjenestene, kan statistikken være mangelfull. Analysene kan derfor danne grunnlag for en diskusjon rundt effektivitet i kommunene, men fra kommunens perspektiv vil andre tilnærminger måtte komme i tillegg for å få en god forståelse av effektiviteten i produksjonen av egne tjenester.

På bakgrunn av dette ønsket Kommunal- og moderniseringsdepartementet å belyse effektiviteten i et utvalg blant de kommunene som inngår i SØFs analyser med en annen tilnærming enn i SØFs analyser.

Prosjektet hadde derfor to overordnede mål:

- 1) Belyse effektivitet i kommunal tjenesteproduksjon med en annen tilnærming enn dataomhyllingsanalyser (DEA-analyser)
- 2) Identifisere faktorer som kan forklare hvorfor kommunene produserer tjenestene effektivt eller mindre effektivt

1.2 Mandat

PricewaterhouseCoopers (PwC) har fått oppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) å belyse effektiviteten i et utvalg av de kommunene som inngår i SØFs analyser. Oppdraget er avgrenset til å omfatte kommunal tjenesteproduksjon i barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. For disse sektorene skal PwC undersøke følgende problemstillinger:

- Leverer casekommunene effektive tjenester i sektorene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg?
- Hvordan har effektiviteten endret seg fra 2014 til 2015 i disse casekommunene?
- Er det samsvar mellom effektiviteten i vår analyse og SØFs effektivitetsanalyse?

- Hvilke faktorer kjennetegner effektive tjenester i kommunene?
- Hvilke faktorer kan forklare en endring i effektiviteten innenfor utvalgt(e) sektor(er) fra 2014 til 2015 i den enkelte kommunen?
- Hvilke faktorer kan forklare potensielle forskjeller mellom resultat fra vår analyse og SØFs analyse?

1.3 Avgrensninger

Denne effektivitetsanalysen er en casestudie for sektorene barnehage, grunnskole og pleie- og omsorg, og omfavner ikke øvrig kommunal tjenesteproduksjon. I casestudien inngår fem kommuner i KOSTRA-gruppe 13.

2 Undersøkellesdesign

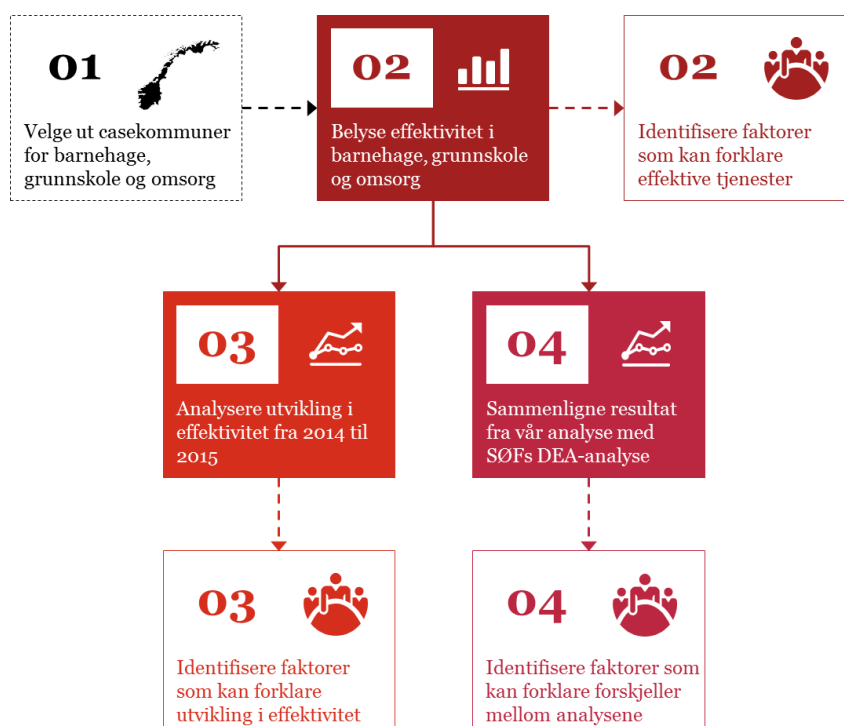
I dette kapitlet begrunnes vårt metodevalg. Først beskrives casestudiens fire faser. Deretter begrunnes valg av casekommuner og hvordan vi beregner effektivitetsindikatorer og brukereffekter. Til slutt gis det en beskrivelse av hvordan den kvalitative analysen er gjennomført.

2.1 Vår tilnærming

Vår tilnærming til denne casestudien kan deles inn i fire faser:

1. Velge ut tre casekommuner for hver sektor (barnehage, grunnskole, pleie og omsorg) basert på et sett med kriterier
2. Belyse effektivitet ved hjelp av effektivitetsindikatorer og brukerundersøkelser, og identifisere faktorer som kan forklare effektive tjenester
3. Analysere utvikling i effektivitet fra 2014 til 2015, og identifisere faktorer som kan forklare utviklingen i effektivitet
4. Sammenligne resultat fra vår analyse med SØFs DEA-analyse, og identifisere faktorer som kan forklare forskjeller mellom analysene

Mens utvalget av casekommuner er basert på et sett med kriterier, bruker vi kvantitative og kvalitative metoder i fase to til fire. Kvantitative metoder blir brukt for å belyse effektivitet, analysere utviklingen i effektivitet over tid og sammenligne resultat fra vår analyse med SØFs DEA-analyse. Kvalitative metoder blir brukt for å identifisere faktorer som kan forklare effektive eller mindre effektive tjenester og utviklingen i effektivitet, samt for å finne årsaker til potensielle forskjeller mellom resultat fra vår analyse og SØFs DEA-analyse. Figuren nedenfor viser prosjektnebdrytningsstrukturen.



Figur 1: Prosjektnebdrytningsstruktur (PNS) viser oppbyggingen av prosjektet. Mens de fargete boksene er en del av den kvantitative analysen, indikerer de hvite boksene kvalitative analyser.

I avsnitt som følger gir vi en oversikt over kriteriene som ligger til grunn for valg av casekommunene, samt en oversikt over de kvantitative og kvalitative metodene som vi bruker i de ulike fasene.

2.2 Utvalg av casekommuner

Utvalget av case kommuner er basert på et sett med kriterier, blant annet om kommunene har lav, middels eller høy effektivitet. Inndelingen i lav, middels og høy effektivitet er en skjønnsbasert inndeling med utgangspunkt i resultat fra DEA-analysen i SØF-rapport 06/16. Tabellen nedenfor viser denne inndelingen:

Tabell 1: Inndeling i lav, middels og høy effektive kommuner basert på score i SØFs DEA-analyse.

Klassifisering	Score i DEA-analyse	Effektiviseringspotensial
Høy effektivitet	95-100	0-5 %
Middels effektivitet	85-94	6-15 %
Lav effektivitet	< 85	> 15 %

Utgangspunktet for denne casestudien var å inkludere minst én kommune fra hver kategori (lav, middels, høy effektivitet) for hver sektor (barnehage, grunnskole, pleie og omsorg). I tillegg til dette kriteriet er følgende fem kriterier lagt til grunn:

- Kommunene i utvalget må være en del av DEA-analysen for sektoren det gjelder (basert på SØF-rapport 06/16)
- Kommuner som inngår i analysen for barnehage bør ha gjennomført brukerundersøkelsen for barnehage i 2015 (og eventuelt i 2014) på bedrekommune.no
- Kommuner som inngår i analysen for pleie og omsorg bør ha gjennomført brukerundersøkelsen for pleie og omsorg i 2015 (og eventuelt i 2014) på bedrekommune.no
- Kommunene i utvalget må være en del av KOSTRA-gruppe 13
- Kommunene i utvalget bør ha mellom 20 000 og 40 000 innbyggere

Det første kriteriet er en forutsetning for å kunne vurdere effektiviteten basert på DEA-analysen og muliggjør en sammenligning av resultat fra vår analyse og SØFs DEA-analyse.

Det andre og tredje kriteriet er en forutsetning for å kunne inkludere brukeropplevelsen av tjenestene i barnehage, pleie og omsorg. Brukeropplevelsen blir brukt for å kunne vurdere ytre effektivitet (jfr. neste avsnitt).

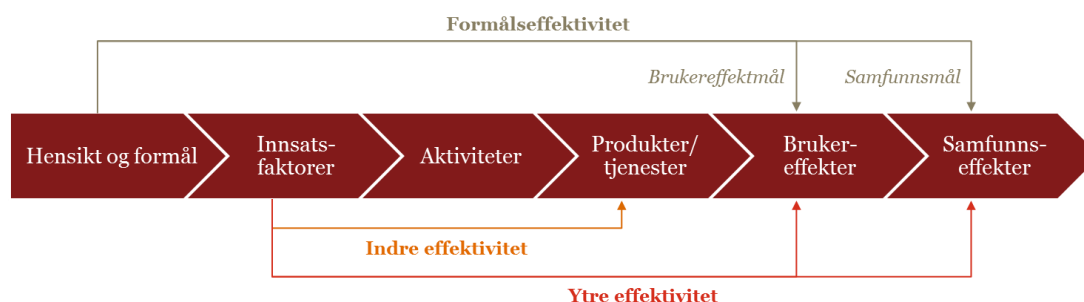
Ved å anvende det fjerde kriteriet, dvs. at kommunene inngår i samme KOSTRA-gruppe, oppnår man at kommunene er av lignende størrelse økonomisk. KOSTRA-gruppe 13 er spesielt godt egnet fordi forskjellene mellom mellomstore kommuner er mindre enn blant små kommuner, samt at det er mange kommuner som ligger i denne KOSTRA-gruppen.

Det femte kriteriet snevrer inn utvalget ytterligere og gjør at kommunene ikke varierer mye i innbyggertallet.

2.3 Beregning av effektivitet i tjenesteproduksjon

PwCs rammeverk for effektivitetsanalyser baserer seg på å se virksomheten som en resultatkjede, hvor alle leddene i kjeden kan være gjenstand for en analyse av effektivitet. Modellen skiller mellom fire ulike former for effektivitet:

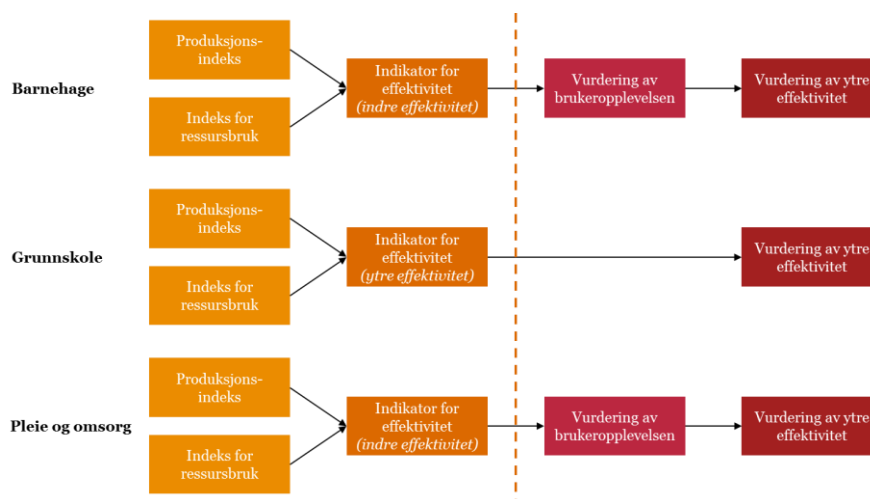
- *Prioriteringseffektivitet* dreier seg om høyest mulig måloppnåelse for et sett med mål som i noen tilfeller kan være helt eller delvis i konflikt med hverandre – et spørsmål om å utnytte tilgjengelige ressurser best mulig gjennom å prioritere mellom ulike mål
- *Formålseffektivitet* er graden av måloppnåelse for et bestemt mål – et spørsmål om å velge tiltakene/aktivitetene som er mest effektive for å oppnå målet
- *Ytre effektivitet* innebærer fremskaffingen av en gitt mengde brukereffekter/samfunnseffekter av en gitt kvalitet med minst mulig ressursbruk – ved null grad av måloppnåelse (null formålseffektivitet) er ytre effektivitet lik null
- *Indre effektivitet* innebærer å produsere en gitt mengde produkter og tjenester – et spørsmål om å utføre tiltakene riktig



Figur 2: PwCs rammeverk for effektivitetsanalyser er basert på å se på virksomheten som en resultatkjede.

PwC mener at en omfattende analyse av alle ulike aspekter for effektivitet blir for omfattende gitt prosjektrammen. Vi ser derfor bort fra prioriterings- og formålseffektivitet og konsentrerer oss om å belyse indre og ytre effektivitet begrenset til brukereffekter (jfr. figuren over).

Kjernen av vår effektivitetsanalyse av indre og ytre effektivitet tar utgangspunkt i beregninger av en sektorvis effektivitetsindikator som er basert på en produksjonsindeks og en indeks for ressursbruk. Denne effektivitetsindikatoren er et mål for indre effektivitet for barnehage og pleie- og omsorg og et mål for ytre effektivitet for grunnskole. Årsaken til dette er at produksjonsindeksen for grunnskolen inkluderer grunnskolepoeng som er et mål for oppnådde brukereffekter, mens brukereffekter ikke inngår i produksjonsindeksen for barnehage og pleie- og omsorg. For å kunne vurdere ytre effektivitet for disse to sektorene, kombinerer vi brukeropplevelsen basert på brukerundersøkelsene på bedrekommune.no med effektivitetsindikatoren. Figuren nedenfor illustrer oppbyggingen av vår effektivitetsanalyse.



Figur 3: Oppbygging av vår effektivitetsanalyse.

Hensikten med å beregne en sektorvis effektivitetsindikator er å få et kvantitativt mål for effektivitet som muliggjør en sektorvis sammenligning av effektivitet mellom kommunene i samme KOSTRA-gruppe.

2.3.1 Beregning av sektorvis effektivitetsindikator

Vår effektivitetsindikator består av en produksjonsindeks og en indeks for ressursbruk, og er basert på metoden som SØF har utarbeidet på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet (jfr. SØF-rapport nr. 06/09) og ble videreutviklet av Framsikt^{1,2}. En viktig modifikasjon som vi har foretatt er å normalisere effektivitetsindikatoren ved å ta utgangspunkt i gjennomsnittet i KOSTRA-gruppen fremfor å bruke landsgjennomsnittet. Selve effektivitetsindikatoren beregnes sektorvis ved å dividere produksjonsindeksen, P_i , med indeksen for ressursbruk, R_i :

- Barnehage: $E_B = \frac{P_B}{R_B}$
- Grunnskole: $E_G = \frac{P_G}{R_G}$
- Pleie og omsorg: $E_O = \frac{P_O}{R_O}$

En høy effektivitetsindikator kan dermed oppnås enten ved et høyt produksjonsnivå (i forhold til ressursbruken) eller ved lav ressursbruk (i forhold til produksjonsnivået). Siden vi normaliserer effektivitetsindikatoren med gjennomsnittet i den aktuelle KOSTRA-gruppen, vil en effektivitetsindikator større enn 1 indikere at kommunen leverer tjenestene mer effektivt enn gjennomsnittet i den aktuelle KOSTRA-gruppen. På samme måte indikerer en effektivitetsindikator mindre enn 1 at casekommunen leverer tjenestene mindre effektivt enn gjennomsnittet i den aktuelle KOSTRA-gruppen.

Med utgangspunkt i effektivitetsindikatoren har vi foretatt en inndeling i lav, middels og høy effektivitet. Kommuner som har en effektivitetsindikator som ligger innenfor et standardavvik klassifiseres som middels effektiv, mens kommuner med en score større/mindre gjennomsnittet pluss/minus et standardavvik klassifiseres som henholdsvis høy og lav effektiv. Dette betyr at inndelingen er avhengig av variasjonen i KOSTRA-gruppen for hver sektor og år.

¹ Framsikt AS er et programvareselskap som utvikler og drifter nettbaserte verktøy for kommunal virksomhetsstyring, budsjettering og økonomiplanlegging. Beregningen av effektivitetsindikatoren er basert på data fra Framsikt.

² For en nærmere beskrivelse vises det til SØF-rapport nr. 06/09, kapittel 3.10. Vektene for de respektive delindeksene er hentet fra produksjonsindeksen som ble presentert i rapporten fra TBU i november 2015.

Tabell 2: Inndeling i lav, middels og høy effektivitet basert på effektivitetsindikatoren.

Klassifisering	Effektivitetsindikator
Høy	Større en gjennomsnitt pluss et standardavvik
Middels	Pluss/minus et standardavvik
Lav	Mindre enn gjennomsnitt minus et standardavvik

Vi gjør oppmerksom på at denne tilnærmingen impliserer at en kun skal sammenligne resultat for kommuner i samme KOSTRA-gruppe.

Produksjonsindeks

Produksjonsindeksen for de tre sektorene barnehage, grunnskole og pleie- og omsorg beregnes ulikt, avhengig av variablene som inngår i beregningen. Alle beregninger har til felles at produksjonsindeksene måler tjenestevolumet i kommunen i forhold til gjennomsnittlig tjenestevolum i den aktuelle KOSTRA-gruppen. Tabellen under viser hvilke variabler og deres respektive vektinger som inngår i produksjonsindekser for barnehage, grunnskole og pleie- og omsorg:

Tabell 3: Variabler som inngår i produksjonsindekser for barnehage, grunnskole og pleie- og omsorg.

Sektor	Produksjonsmål
Barnehage	Korrigerte oppholdstimer i kommunale barnehager
	Korrigerte oppholdstimer i private barnehager
	Andel ansatte med barnehagelærerutdanning
	Leke- og oppholdsareal per barn i barnehage
Grunnskole	Grunnskolepoeng (korrigert)
	Nasjonale prøver 8. trinn (korrigert)
	Vurdering for læring
	Vurdering for læring 10. trinn
	Elevundersøkelsen 10. trinn – trivsel
	Elevundersøkelsen 7. trinn – trivsel
	Elevundersøkelsen 10. trinn – utdanning og yrkesveiledning
	Andel innbyggere 6-9 år i kommunal SFO
	Andel elever i kommunal SFO med 100 prosent plass
Pleie og omsorg	Timetall fra IPLOS på helsetjenester i hjemmet og praktisk bistand
	Oppholdsdøgn totalt i institusjon
	Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgstjenester

For en nærmere gjennomgang av beregningen av produksjonsindekser henviser vi til vedlegg 1.

Ressursbruk

Ressursbruksindeksen kvantifiserer sektorvis ressursbruk i barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. Indeksen viser om kommunen bruker mer eller mindre penger på en tjeneste enn gjennomsnittet for KOSTRA-gruppen, korrigert for kommunens eget utgiftsbehov.

Indikatoren beregnes ved å dividere «netto driftsutgift per innbygger», på det aktuelle rapporteringsområdet, med vektet landsgjennomsnitt (med innbyggertall som vekter), korrigert for kommunens utgiftsbehov. Deretter normaliseres tallene for den aktuelle KOSTRA-gruppen³. Utgiftsbehovet er hentet fra inntektssystemet for kommunene, hvor hver kommune får beregnet et utgiftsbehov på grunnlag av alderssammensetning (demografi), geografi og sosiale forhold. Tallene er ikke korrigert for forskjeller i arbeidsgiveravgift, pensjon og inntekt.

Vi har valgt behovskorrigerede netto driftsutgifter fordi disse viser hvor billig kommunen driver i forhold til tjenestebehovet i befolkningen. Med andre ord vil effektivitetsindikatoren være et mål for finansiell effektivitet, mens ved bruk av brutto driftsutgifter hadde man målt operativ effektivitet. For kommunene er finansiell effektivitet av større politisk interesse enn operativ effektivitet. Forskjellen mellom netto og brutto driftsutgifter gir først og fremst utslag i pleie- og omsorgssektoren, på grunn av at det er flere tilskuddsordninger innenfor denne sektoren.

Et eksempel er at kommunene kan søke om tilskudd for ressurskrevende brukere under 67 år som bor på institusjon. Oppholdsdøgn på institusjon, som inngår i produksjonsindeksen, vil i slike tilfeller være like høyt. Således kan bruk av brutto driftsutgifter i dette tilfellet medføre uheldige utslag i effektivitetsberegningen. Et annet eksempel på hvorfor det anses bedre å bruke netto driftsutgifter i stedet for brutto driftsutgifter er når kommunene inngår vertskommunesamarbeid. En vertskommune blåser opp lønnsutgifter til egne ansatte som jobber innenfor området, men vil fortsatt rapportere sine brukere. Ved bruk av netto driftsutgifter vil det korrigeres for refusjonsinntektene fra de deltakende kommunene. På denne måten unngår man at vertskommuner fremstår som mindre effektive enn de egentlig er.

2.3.2 Inkludering av resultat fra brukerundersøkelser

Som innledningsvis nevnt inngår ingen variabler som måler brukereffekter i effektivitetsindikatoren for barnehage og pleie og omsorg. For likevel kunne vurdere ytre effektivitet i disse to sektorene, analyserer vi resultat fra brukerundersøkelser på bedrekommune.no.

I disse brukerundersøkelsene svarer brukerne av tjenestene i kommunen på et sett med spørsmål for hver sektor. Mens brukerundersøkelsen for barnehage består av én spørreundersøkelse, finnes det flere spørreundersøkelser for pleie og omsorg. I det siste tilfellet har vi brukt spørreundersøkelsen for hjemmetjenesten. For en nærmere gjennomgang av spørsmålene som inngår i spørreundersøkelsene henviser vi til bedrekommune.no.

For hvert spørsmål svarer brukere av tjenesten på en skala fra 1 til 6 hvordan de opplever tjenesten. Med utgangspunkt i scorene for hvert spørsmål i kategorien *Resultat for brukerne* har vi beregnet en sektorvis gjennomsnittsscore for barnehage og pleie og omsorg. Basert på disse gjennomsnittsscorene har vi klassifisert om tjenestene kommunen leverer skaper lav, middels eller høy brukeropplevelse. Kommuner med en gjennomsnittsscore høyere enn 5, klassifiseres som kommuner med høy brukeropplevelse, mens en gjennomsnittsscore mellom 3 og 5 gir middels brukeropplevelse. En gjennomsnittsscore under 3 kjennetegner lav brukeropplevelse.

Tabell 4: Inndeling i lav, middels og høy brukeropplevelse.

Brukeropplevelse	Gjennomsnittsscore
Høy	≥ 5,0
Middels	3,0-5,0
Lav	< 3,0

³ Ideelt sett dividerer man netto driftsutgift per innbygger direkte med vektet gjennomsnitt for den aktuelle KOSTRA-gruppen.

2.3.3 Analyse av ytre effektivitet

Analysen av ytre effektivitet for grunnskole er direkte basert på effektivitetsindikatoren fordi brukereffekter som for eksempel grunnskolepoeng inngår direkte i beregningen. For barnehage og pleie og omsorg derimot vil vurdering av ytre effektivitet avhenge av både effektivitetsindikator, som er et indikator for indre effektivitet for de to sektorer, og grad av oppnådde brukereffekter. For dette formålet vil vi benytte matrisen nedenfor.

		Brukeropplevelse av tjenesten		
		Lav	Middels	Høy
Effektivitetsindikator (indre effektivitet)	Høy	Middels (+)	Høy (++)	Høy (+++)
	Middels	Middels (-)	Middels (o)	Middels (+)
	Lav	Lav (---)	Lav (--)	Middels (-)

Figur 4: Matrise for vurdering av ytre effektivitet.

I matrisen ovenfor ser vi at vi veier effektivitetsindikatoren høyere enn resultatet fra brukerundersøkelsen fordi brukerundersøkelsen er basert på subjektive vurderinger fra brukere. For eksempel vil en kommune med høy indre effektivitet og middels grad av oppnådde brukereffekter vurderes som en høy effektiv kommune på den aktuelle tjenesten. Tilsvarende vil en kommune med middels indre effektivitet og høy grad av oppnådde brukereffekter vurderes som en middels effektiv kommune på den aktuelle tjenesten.

2.3.4 Vurdering av utvikling over tid

For å vurdere utviklingen i effektivitet over tid analyserer vi effektivitetsindikatorerne i årene 2013-2016 for de aktuelle casekommunene i tillegg til å undersøke om klassifiseringen har endret seg. Det vil si, om en kommune som har vært klassifisert som lav effektiv i 2013, har evnet å klatre til middels eller høy effektiv.

2.3.5 Sammenligning av vår analyse med DEA-analysen

Vår analyse og DEA-analysen skiller seg blant annet i hvordan resultatene har blitt normalisert. På den ene siden måler vi effektivitet mot gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13 og på den andre siden har SØF målt effektivitet i forhold til en referansegruppe av opptil seks kommuner. På grunn av denne forskjellen gir det liten mening å sammenligne tallmaterialet fra vår analyse og DEA-analyse én-til-én. På bakgrunn av dette har vi valgt å sammenligne om kommunene klassifiseres likt eller ulikt. For eksempel om en kommune som klassifiseres som lav effektiv i DEA-analysen også klassifiseres som lav i vår analyse.

For selve sammenligningen bruker vi tallene for 2015 i begge analysene.

2.4 Kvalitative metoder

Den kvalitative delen av vårt undersøkelsesdesign omfatter dokumentstudier og intervjuer i de utvalgte casekommunene. Hensikten er å supplere informasjonen fra den kvantitative analysen og samtidig identifisere og avdekke faktorer som kan forklare:

- Hva som kjennetegner effektive tjenester i kommunene

- Vurdere faktorer som kan forklare grad av og utvikling i effektivitet
- Forskjeller mellom SØFs DEA-analyser og analysene i denne utredningen

Hensikten med dokumentstudiene og intervjuene er blant annet å avdekke i hvilken grad våre kvantitative analyseresultater samsvarer med kommunenes egne oppfatninger av ressursbruk og effektivitet. Samtidig vil intervjuene gi innspill til mer bakenforliggende årsaker til effektivitet som ikke fanges opp av våre kvantitative analyseresultater.

2.4.1 Dokumentstudier

Dette prosjektet bygger på tidligere erfaring og utredninger som er utarbeidet om effektivitet i kommunale tjenester, og våre analyser tar hensyn til relevante resultater fra tidligere forskning på dette. Blant annet bygger denne dokumentstudien på følgende rapporter:

- SØF-rapport nr. 02/12 Bedre måling av kvalitet i kommunene
- SØF-rapport nr. 06/11 Bedre måling av tjenesteproduksjonen i kommunene
- SØF-rapport nr. 02/07 Effektivitetsforskjeller og effektiviseringspotensial i barnehagesektoren
- Årlige rapporter fra ASSS nettverket

I tillegg har PwC gjennomført en rekke utredninger som har relevans for dette oppdraget. Dette gjelder blant annet:

- PwC 06/16 - Ressursbruk i pleie- og omsorgssektoren, KS
- PwC 08/15 - Ny finansiering av ikke-kommunale barnehager, Utdanningsdirektoratet

For hver kommune har vi gjennomgått:

- Årsrapport fra kommunene
- Hjemmesider kommune (orientering om arbeid med kontroll og tilsyn)
- Planer og årsrapporter (overordnet og sektorspesifikt)

2.4.2 Dybdeintervjuer

Dybdeintervjuene er gjennomført fortrinnsvis som gruppeintervju, og enkeltintervju. Enkeltintervju er gjerne mer fortrolig og gruppeintervjuer gir ofte en egen dynamikk som i større grad fanger opp temaer og argumenter som ikke var tenkt ut på forhånd. Diskusjoner og meningsbrytninger i gruppeintervjuet gir ofte informasjon som er vanskelig å avdekke i enkeltintervjuer. Gruppeintervjuene gir også økt mulighet for å avdekke samhandlingsrelaterte tema, for eksempel på tvers av stillingsnivå eller kanskje mer relevant på tvers av sektorer.

Innen hver sektor har vi intervjuet representanter fra strategisk ledelse/sectorledelse, utvalgte enhetsledere og medarbeidere fra økonomiområdet. Hensikten med å intervjuer strategisk ledelse/sectorleder var å få innsikt i overordnet strategi og sentrale prioriteringer. Dette ledernivået har betydelig nærhet til politisk nivå i kommunene og har dermed hatt mulighet for å bidra med et helhetlig informasjonstilfang på overordnet nivå. Enhetsledere har på sin side nær og detaljert kunnskap om den daglige driften og kan således supplere med viktig informasjon på operativt nivå. Økonomimedarbeiderne som har inngått i intervjuene kjenner virksomhetene fra en annen side, og har ofte svært god forståelse for kostnadsbildet og hvordan effektiviseringsarbeid foregår.

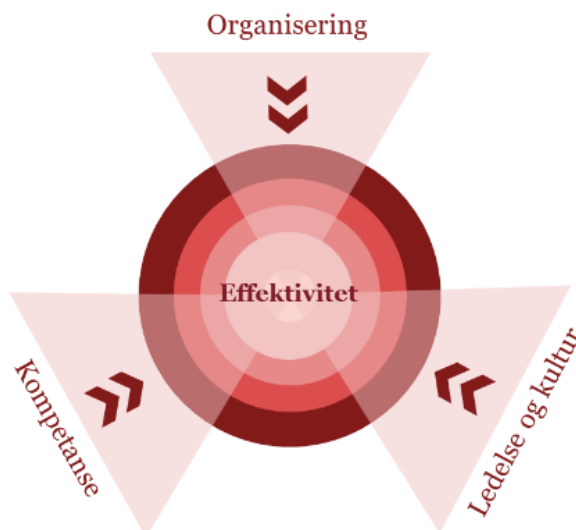
Tema og spørsmål for dybdeintervjuene ligger i vedlegg til rapporten.

2.4.3 Potensielle faktorer for effektiv tjenesteproduksjon

PwC har gjennomført en rekke effektivitetsanalyser i offentlig sektor. Analysene har gitt oss inngående kunnskap om hva som er driverne for effektiv tjenesteproduksjon. Etter vår erfaring er særlig tre drivere knyttet til effektiv tjenesteproduksjon.

- Organisering
- Ledelse og kultur
- Kompetanse

Figuren under illustrer hvordan organisering, ledelse og kultur og kompetanse kan påvirke effektiviteten i kommunal tjenesteproduksjon.



Figur 5: Potensielle faktorer som kan påvirke effektiviteten i kommunal tjenesteproduksjon.

Innen tema **organisering** har vi fokusert på forhold knyttet til dagens struktur av tjenestetilbudet, og hvilken betydning den har for endringer i effektivitet for de aktuelle kommunene innen barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. For å vurdere ytre effektivitet for alle tre sektorer har vi i intervjuene spurt om hvordan organisering og struktur har betydning for kvaliteten i leveransen av tjenestene.

Tilsvarende gjøres innen **ledelse og kultur** hvor vi har studert samhandlingen langs akse mellom rådmannsnivået, sektorleder og enhetsleder, herunder hvordan strategisk utviklingsarbeid for sektoren er koordinert. Hensikten er blant annet å fange opp hvilken rolle sektorleder/enhetsleder har med tanke på fokus på effektivisering og hvordan budsjettoppfølgingen gjennomføres. Ved å kartlegge kultur, uttrykt i hva som preger relasjonen og tillitsforholdet mellom de ulike enhetene, mellom enhetene og sektorledelse, og mellom sektor og rådmannsnivå, får vi styrket informasjonsgrunnlaget for å vurdere endringer i effektiviteten.

Innen **kompetanse** har vi kartlagt hvordan de ansattes kompetanseprofil kan ha betydning for å forstå endringer i kommunenes effektivitet. Her har vi blant annet kartlagt hvordan de ansattes kompetanse er tilpasset sektorenes behov og grad av involvering og medbestemmelse av ansatte.

3 Våre casekommuner

Basert på kriteriene beskrevet i avsnitt 2.2 er følgende kommuner valgt ut som casekommuner: Halden kommune, Haugesund kommune, Porsgrunn kommune, Ringerike kommune og Stjørdal kommune. Tabellen nedenfor viser hvilke kommuner som inngår som casekommune for hver sektor.

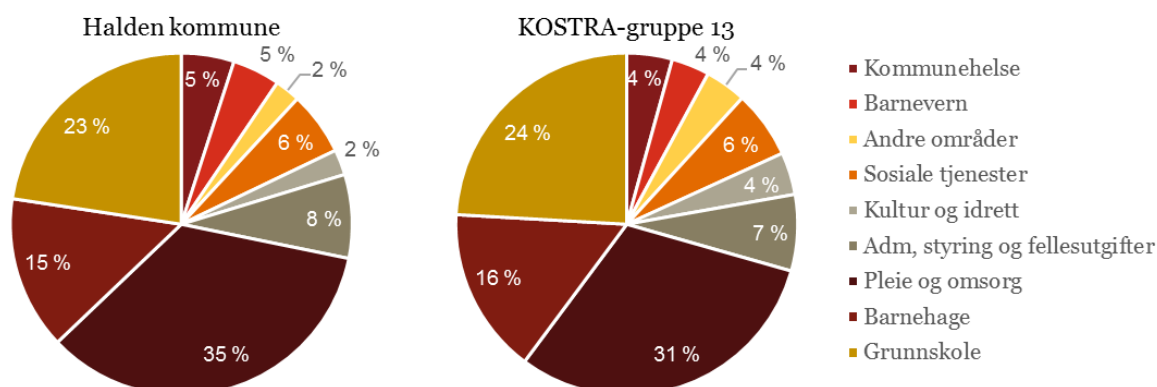
Tabell 5: For hver sektor inngår én lav, middels og høy effektiv kommune basert på klassifisering i SØFs DEA-analyse.

Klassifisering i SØFs DEA-analyse	Pleie og omsorg	Grunnskole	Barnehage
Høy	Porsgrunn	Haugesund	Halden
Middels	Ringerike	Porsgrunn	Stjørdal
Lav	Halden	Stjørdal	Haugesund

I det følgende gir vi en kort beskrivelse av kommunene og en oversikt over tjenestekostnadsprofilen⁴.

3.1 Halden kommune

Halden kommune ligger i Østfold fylke og utstrekker seg over 642 km². I Halden kommune bor 30 840 innbyggere, hvorav 86 % bor i tettbygde strøk. Halden er ROBEK-kommune⁵. Tjenestekostnadsprofilen for Halden kommune er stort sett samsvarende med tjenesteprofilen for KOSTRA-gruppe 13. Unntaket er pleie og omsorg, som for Halden utgjør en større andel av utgiftene sammenlignet med snittet i gruppa. Tjenestekostnadsprofilen er vist i figuren nedenfor.

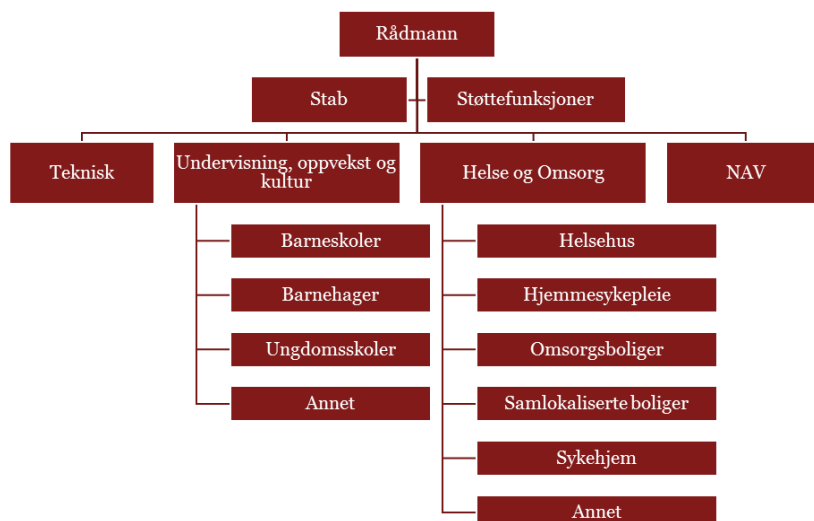


Figur 6: Tjenestekostnadsprofil for Halden kommune.

⁴ KOSTRA 2016, SSB

⁵ Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) er et register over kommuner og fylkeskommuner som grunnet økonomisk ubalanse krever statlig godkjenning på lånopptak og investeringer som vil føre til langsiktige utgifter.

Halden kommune har en to-nivå-modell og er organisert i fire kommunalområder:⁶



Figur 7: Organisasjonskart, kommunaltjenesteområder, Halden kommune (enhetsnivå er kun vist for aktuelle sektorer).

Halden kommune inngår som casekommune for barnehage og pleie og omsorg. Vi gir derfor en kort beskrivelse av hvordan Halden kommune har organisert tjenestene i disse to sektorene.

Barnehage

Halden har 6 kommunale barnehager, 25 private og 6 private familiebarnehager. Andelen private barnehageplasser er 82%, som er en av de høyeste andelenene i KOSTRA-gruppen 13. I 2016 var det 1 459 barn mellom 1-5 år med barnehageplass i Halden.

Pleie og omsorg

Pleie og omsorgstjenestene tilhører kommunalavdelingen Helse og Omsorg. Denne er organisert med enhetene Hjemmesykepleie, Helsehus, Omsorgsboliger, Samlokaliserte boliger, sykehjem og koordinerende fellestjenester. 1,2 % av innbyggere mellom 67-79 år bor på institusjon, og utgiftene per oppholdsdøgn i institusjon er 3 854 kr. Enheten for hjemmesykepleie er delt inn i fire geografiske soner, og kommunens tre sykehjem og et eldresenter er samlet i en felles enhet, Sykehjem. 6,5 % av innbyggere 67-79 år er mottakere av hjemmehjelpstjenester i Halden. 51,9 % av netto driftsutgifter i pleie og omsorg går til tjenester til hjemmeboende⁷, som er tilsvarende nivået i KOSTRA-gruppa (50,8 %).

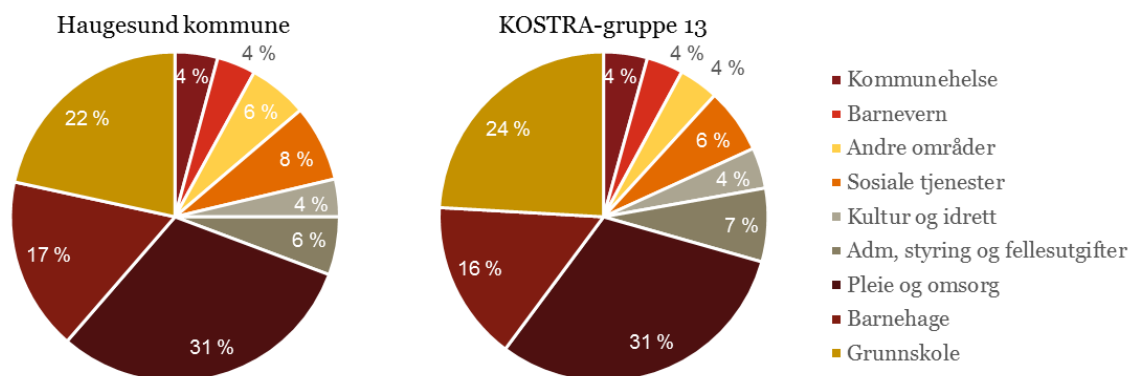
3.2 Haugesund kommune

Haugesund kommune ligger i Rogaland fylke og utstrekker seg over 73 km². I Haugesund kommune bor 37 272 innbyggere, hvorav 96,8 % bor i tettbygde strøk. Haugesund var inntil nylig ROBEK-kommune. Tjenestekostnadsprofilen for Haugesund kommune er stort sett samsvarende med tjenesteprofilen for KOSTRA-gruppe 13.

Tjenestekostnadsprofilen er vist i figuren nedenfor.

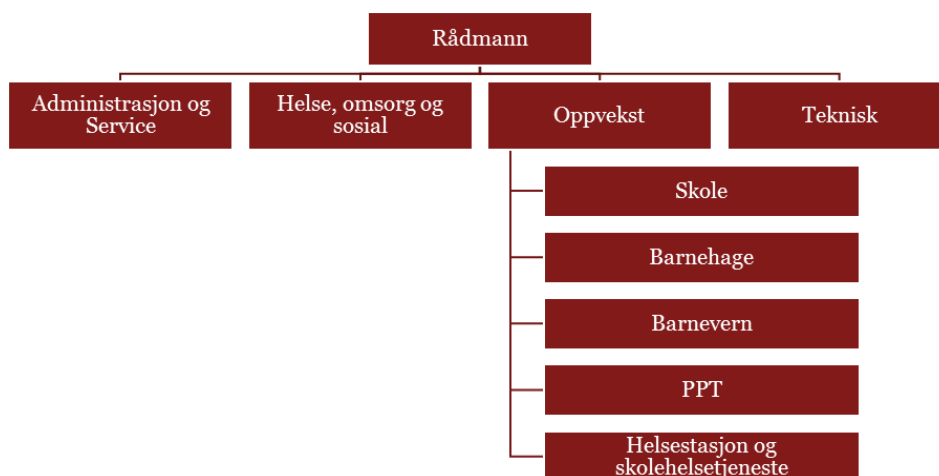
⁶ Kommunalområdene teknisk og NAV er ikke beskrevet siden de ikke inngår i casestudiet

⁷ Funksjon 254



Figur 8: Tjenstekostnadsprofil for Haugesund kommune.

Haugesund kommune har en 3-nivå-modell og administrasjonen er organisert i fire virksomhetsområder; administrasjon og service, helse, omsorg og sosial, oppvekst og teknisk. For hvert område er det tilhørende virksomhetsledere.



Figur 9: Organisasjonskart, Oppvekstområdet, Haugesund kommune (enhetsnivå er kun vist for aktuelle sektorer).

Haugesund kommune inngår som casekommune for barnehage og grunnskole, som er organisert som to enheter under virksomhetsområdet Oppvekst. Vi gir derfor nærmere en kort beskrivelse av hvordan Haugesund kommune har organisert tjenestene i disse to sektorene.

Barnehage

Andelen private barnehager i Haugesund er 88% som er det høyeste av casekommunene og 28,2 %-poeng høyere enn snittet i KOSTRA-gruppa. Det er 5 kommunale barnehager, 30 private barnehager (inkludert student- og familiebarnehager). I 2016 var det 1 944 barn 1-5 år med barnehageplass i Haugesund.

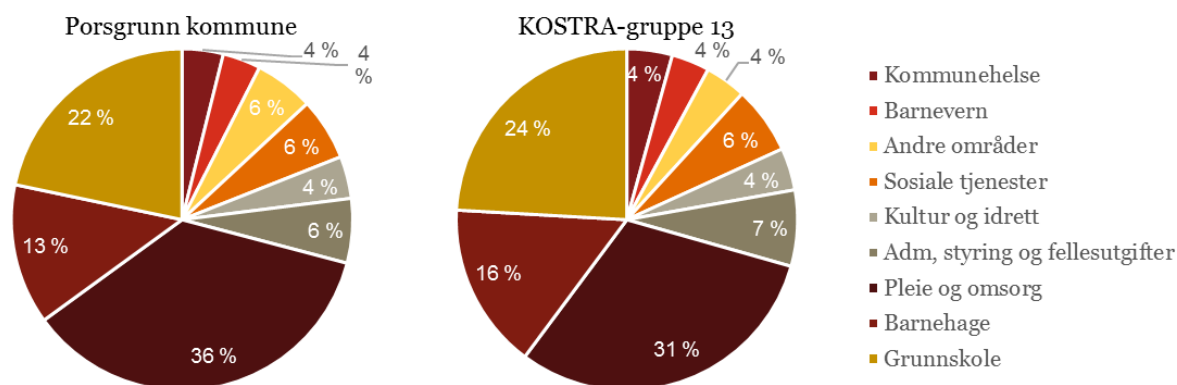
Grunnskole

Haugesund har 7 barneskoler, 3 barne- og ungdomsskoler, 2 ungdomsskoler og 3 private skoler. Det samlede elevtallet i de offentlige skolene er 4 259 elever på 1.-10.trinn i skoleåret 2016/2017.

3.3 Porsgrunn kommune

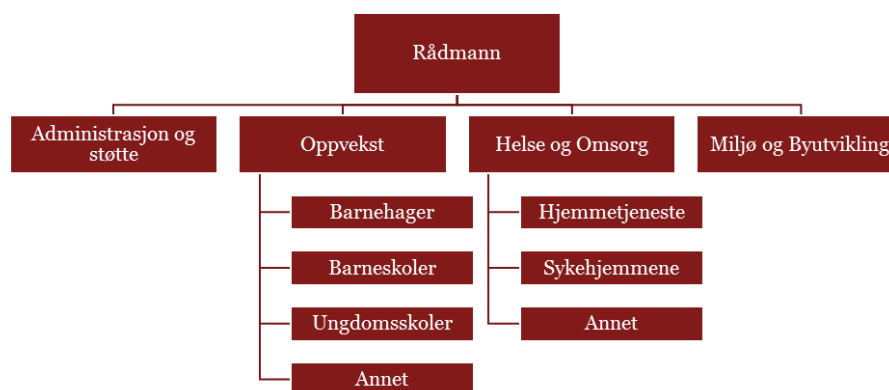
Porsgrunn kommune ligger i Telemark fylke og utstrekker seg over 164 km². I Porsgrunn kommune bor 36 190 innbyggere, hvorav 94,7 % bor i tettbygde strøk. Tjenestekostnadsprofilen for Porsgrunn kommune er stort sett samsvarende med tjenesteprofilen for KOSTRA-gruppe 13. Relativt sett er utgiftene litt større for pleie og omsorg og litt mindre for barnehage.

Tjenestekostnadsprofilen er vist i figuren nedenfor.



Figur 10: Tjenestekostnadsprofil for Porsgrunn kommune.

Porsgrunn kommune har en 2-nivå-modell og administrasjonen er organisert i tre kommunalområder; oppvekst, helse og omsorg, og miljø og byutvikling. Hver kommunalsjef representerer rådmannen i hierarkiet. Alle virksomheter ledes av en virksomhetsleder som er delegert rådmannens fullmakter (underlagt kommunalsjefen). Virksomhetslederne har selv ansvaret for personal, økonomi og tjenesteproduksjon i sine virksomheter.



Figur 11: Organisasjonskart, Porsgrunn kommune (enhetsnivå er kun vist for aktuelle sektorer).

Porsgrunn kommune inngår som casekommune for grunnskole og pleie og omsorg. Vi gir derfor en kort beskrivelse av hvordan Porsgrunn kommune har organisert tjenestene i disse to sektorene.

Grunnskole

På oppvekstområdet, og mer spesifikt grunnskole, har kommunen 15 skoler. Dette omfatter fire rene ungdomsskoler (8.-10.trinn), én fulltrinnskole (1.-10.trinn), ni barneskoler (1.-7.trinn) og ett oppvekstsenter med barnehage og skole. Til sammen utgjør dette 3 988 elever i 1.-10.trinn i skoleåret 2016-2017.

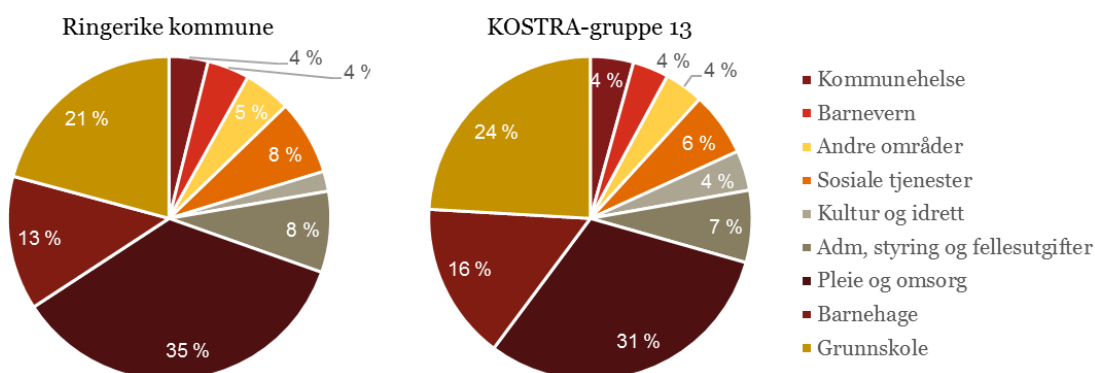
Pleie og omsorg

Det er syv (seks) sykehjem i Porsgrunn kommune. De er organisert under Helse og omsorg. 2 % av innbyggerne 67-79 år bor på institusjon, og utgifter per oppholdsdøgn er beregnet til 3 034 kr. Hjemmetjenesten er inndelt i 6 selvstendige geografiske virksomhetsområder, med unntak av én av områdene som tilhører et bo- og rehabiliteringssenter (fra 1.1.18 er antallet virksomheter for ambulante hjemmetjenester redusert, og det er etter dette tre virksomheter). 6,3 % av innbyggerne 67-79 år er mottakere av hjemmetjenester i kommunen. 50 % av netto driftsutgifter i pleie og omsorgssektoren går til tjenester til hjemmeboende⁸. Porsgrunn kommune har utarbeidet tjenesteerklæring for institusjon og hjemmebaserte tjenester. Kriterier for tildeling av tjenester er behandlet politisk høsten 2017. I tillegg til de ambulante hjemmetjenestene og omsorgsboligene med delvis bemanning, er det også en virksomhet som gir tjenester til voksne utviklingshemmede og en virksomhet som gir tjenester til personer med psykisk helsesvikt og rusproblemer.

3.4 Ringerike kommune

Ringerike kommune ligger i Buskerud fylke og utstrekker seg over 1 555 km². I Ringerike kommune bor 30 171 innbyggere, hvorav 68,8 % bor i tettbygde strøk. Tjenestekostnadsprofilen for Ringerike kommune er stort sett samsvarende med tjenesteprofilen for KOSTRA-gruppe 13. Unntaket er pleie og omsorg, hvor de har relativt sett litt større utgifter, mens de har litt mindre utgifter for barnehage og grunnskole.

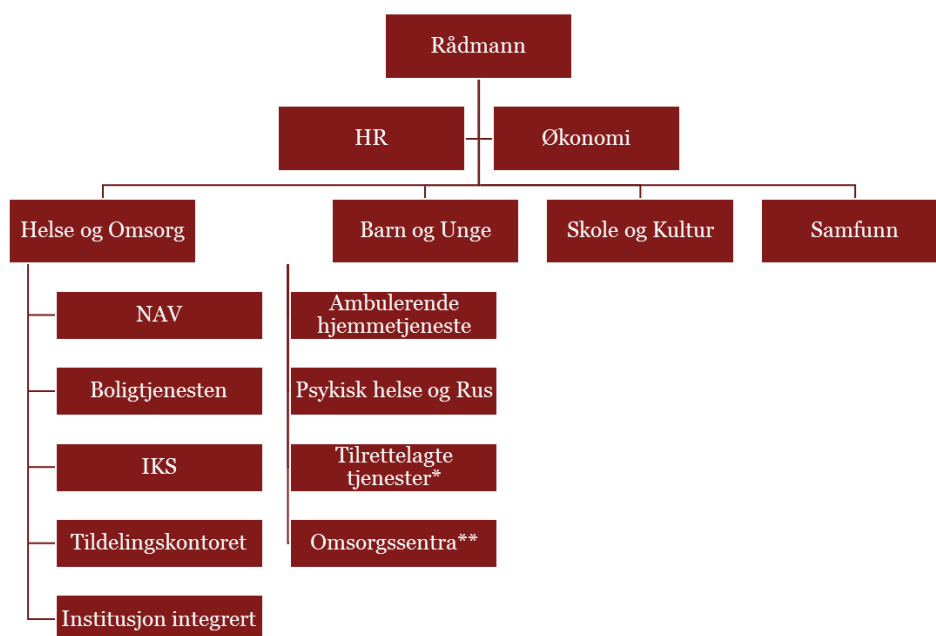
Tjenestekostnadsprofilen er vist i figuren nedenfor.



Figur 12: Tjenestekostnadsprofil for Ringerike kommune.

Ringerike kommune er organisert etter en 2 nivå-modell, og fire kommunalområder; samfunn, helse og omsorg, oppvekst og kultur, og oppvekst, barn og unge.

⁸ Funksjon 254



Figur 13: Organisasjonskart, Helse og Omsorg, Ringerike kommune (enhetsnivå er kun vist for den aktuelle sektoren).

*Enheter for Tilrettelagte tjenester inkluderer: Øst, Vest, Sør og Sentrum

**Enheter for omsorgssenter inkluderer: Omsorgssenter i Hønefoss, Austjord og Hvelven

Ringerike kommune inngår som casekommune for pleie og omsorg. Vi gir derfor en kort beskrivelse av hvordan Ringerike kommune har organisert tjenestene i denne sektoren.

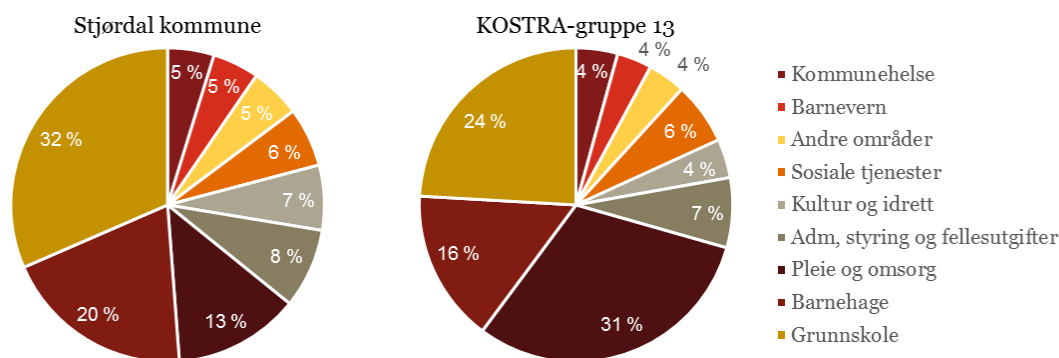
Pleie og omsorg

Innen pleie og omsorg har kommunen 14 enheter organisert under kommunalområdet Helse og omsorg. Den ambulerende hjemmesykepleien er organisert i 4 geografiske områder på to forskjellige lokasjoner. Rus og psykiatri er en egen enhet. I distriktene er hjemmetjenesten i hovedsak tilknyttet institusjonene og de har samdrift. 7 % av innbyggere 67-79 år er mottakere av hjemmetjenester, og 55 % av netto driftsutgifter i pleie og omsorg går til tjenester til hjemmeboende. Kommunen eier og drifter 3 institusjoner. 1,4 % av innbyggere 67-79 år bor på institusjon, og utgifter per oppholdsdøgn i institusjon er beregnet til 3 993 kr.

3.5 Stjørdal kommune

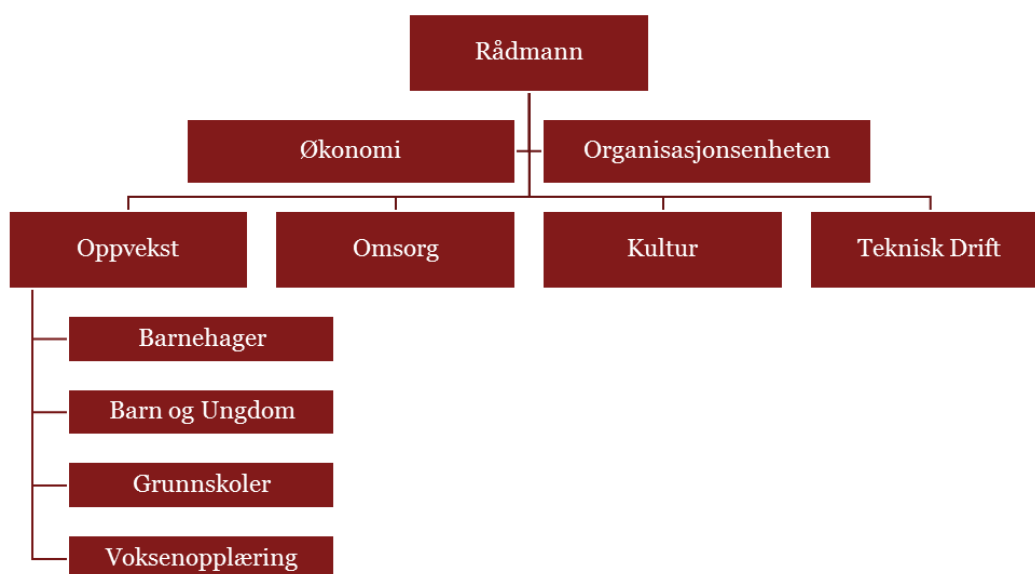
Stjørdal kommune ligger i Nord-Trøndelag fylke og utstrekker seg over 938 km². I Stjørdal kommune bor 23 742 innbyggere, hvorav 66,9 % bor i tettbygde strøk. Tjenestekostnadsprofilen for Stjørdal kommune skiller seg ut i sammenligningen med tjenesteprofilen for KOSTRA-gruppe 13. Relativt sett er utgiftene for grunnskole mye høyere enn i KOSTRA-gruppen, mens utgiftene for pleie og omsorg er mye mindre. I tillegg er utgiftene for barnehage litt høyere.

Tjenestekostnadsprofilen er vist i figuren nedenfor:



Figur 14: Tjenestekostnadsprofil for Stjørdal kommune.

Kommunen har en 2 nivå-modell for administrativ styring av kommunale tjenester med Rådmann på topp og tre etatssjefer. Stjørdal kommune har delt den administrative styringen i fire enheter for kommunalområder; oppvekst, omsorg, kultur og teknisk drift.



Figur 15: Organisasjonskart, Oppvekstsektoren, Stjørdal kommune (enhetsnivå er kun vist for aktuelle sektorer).

Stjørdal kommune inngår som casekommune for barnehage og grunnskole. Vi gir derfor en kort beskrivelse av hvordan Stjørdal kommune har organisert tjenestene i disse to sektorene.

Barnehage

Kommunen driver selv 11 kommunale barnehager og har i tillegg 15 private barnehager. Stjørdal har laveste andel private barnehager i caseutvalget med 58,0 % som er tilsvarende KOSTRA-gruppa (59,8%). I 2016 var det 1 343 barn 1-5 år med barnehageplass i Stjørdal.

Grunnskole

Det er 11 barneskoler og 3 ungdomsskoler, som tilsammen utgjør 3 037 elever på 1.-10.trinn i skoleåret 2016/2017.

4 Effektivitet i casekommunene

For å beskrive og vurdere effektivitet i casekommunene, presenteres først våre analyser av effektivitetsindikatorer og utviklingen av disse over tid. Deretter beskrives analyseresultatene av ytre effektivitet. I tillegg gjøres en sammenligning av SØFs og PwC sine effektivitetsindikatorer. Avslutningsvis beskrives og vurderes faktorer som kjennetegner effektive tjenester. Dette gjøres for de tre casekommunene som er valgt ut for barnehagesektoren, grunnskolen og pleie- og omsorgssektoren.

4.1 Effektivitet – Barnehagesektoren

Casekommunene som er valgt ut for barnehagesektoren er Halden, Haugesund og Stjørdal kommune.

4.1.1 Effektivitetsindikator

Effektivitetsindikatoren for 2015

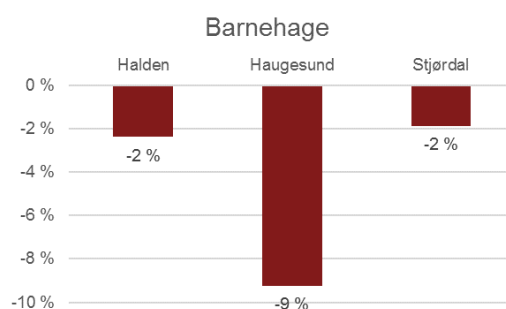
Tabellen under viser effektivitetsindikatoren for barnehage for Halden, Haugesund og Stjørdal kommune. Effektivitetsindikatoren er beregnet for 2015.

Tabell 6: Effektivitetsindikator, produksjonsindeks, ressursbruk og klassifisering av effektivitet for barnehage for Halden, Haugesund og Stjørdal.

Kommune	Produksjonsindeks	Ressursbruk	Effektivitetsindikator	Klassifisering
Halden	1,01	1,04	0,98	Middels
Haugesund	1,05	1,16	0,91	Lav
Stjørdal	1,06	1,08	0,98	Middels

Halden og Stjørdal kommune klassifiseres som middels effektive i barnehage, mens Haugesund har lav effektivitet sammenlignet med gjennomsnittet i KOSTRA-gruppen 13. Dette skyldes først og fremst at Haugesund har 16 % større ressursbruk enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppen 13. Stjørdal har også høyere ressursbruk enn gjennomsnittet, men den veies i noen grad opp ved at Stjørdal har et høyere produksjonsnivå.

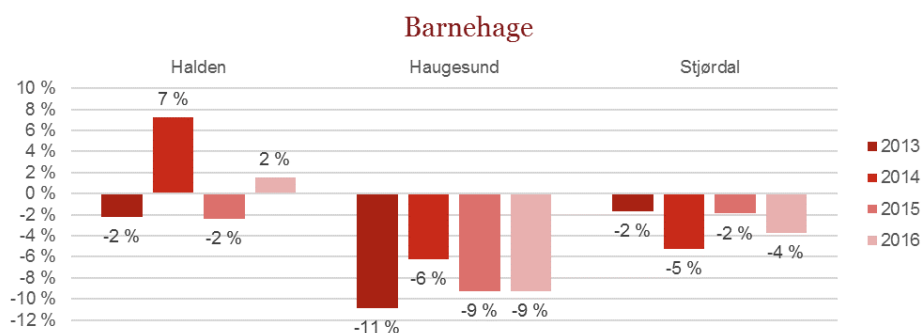
Halden og Stjørdal kommune har rundt 2 % dårligere effektivitet enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13, mens Haugesund har rundt 9 % lavere effektivitet. Figuren nedenfor viser effektivitetsindikatoren i forhold til gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13.



Figur 16: Effektivitetsindikator for barnehage i forhold til gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13.

Utvikling over tid

I dette avsnittet analyserer vi utviklingen i effektivitet over tid, det vil si i tidsperioden fra 2013 til 2016. På grunn av mangelfullt datamateriale fra brukerundersøkelsen – det er kun Haugesund kommune som har utført brukerundersøkelsene for alle år – har vi valgt kun å undersøke utviklingen i effektivitetsindikatoren. Figuren under viser utviklingen i effektivitetsindikatoren over tid. Effektivitetsindikatorerne er vist som differansen mellom casekommunens effektivitetsindikator og gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13.



Figur 17: Utvikling i effektivitetsindikatoren for barnehage fra 2013 til 2016.

Analysen viser at effektivitetsindikatoren har variert mye for Halden kommune, mens variasjonen har vært mindre for Haugesund og Stjørdal kommune.

4.1.2 Analyse av ytre effektivitet

Resultat fra brukerundersøkelsen

For barnehagesektoren finnes det en årlig spørreundersøkelse på bedrekommune.no. Deltakelsen blant kommunene er imidlertid varierende fra år til år og det er generelt sett få kommuner som deltar. For eksempel deltok kun 19 av 49 kommuner fra KOSTRA-gruppe 13 i brukerundersøkelsen for barnehage i 2015.

I spørreundersøkelsen svarer brukerne på et sett med spørsmål på en skala fra 1 til 6. Spørsmålene er delt inn i kategoriene brukermedvirkning, fysisk miljø, helhetsvurdering, informasjon, respektfull behandling, resultat for brukerne, tilgjengelighet og trivsel. Som beskrevet i avsnitt 2.3.2 er det mest hensiktsmessig å konsentrere seg på kategorien *resultat for brukeren*. Tabellen under viser gjennomsnittsscoren for denne kategorien i 2015 og tilsvarende klassifisering i høy, middels og lav.

Tabell 7: Resultat fra brukerundersøkelsen for barnehage på bedrekommune.no

Kommune	Gjennomsnittsscore	Klassifisering
Halden	4,9	Middels
Haugesund	5,0	Høy
Stjørdal	5,0	Høy

Det er lite variasjon i gjennomsnittsscoren blant våre casekommuner. Det er kun Halden kommune som får et litt dårligere score og resultat for brukerne for denne kommunen klassifiseres som middels.

Ytre effektivitet

Vår analyse av ytre effektivitet i barnehagesektoren er basert på effektivitetsindikatoren og resultat fra brukerundersøkelsen (jfr. avsnitt 2.3.3). Tabellen nedenfor viser resultat fra denne analysen.

Tabell 8: Analyse av ytre effektivitet i barnehagesektoren.

Kommune	Effektivitetsindikator	Brukerundersøkelse	Ytre effektivitet
Halden	Middels	Middels	Middels
Haugesund	Lav	Høy	Middels
Stjørdal	Middels	Høy	Middels

Resultatene viser at alle kommuner klassifiseres som middels effektive med hensyn til ytre effektivitet. Halden kommune får en middels score både på effektivitetsindikatoren og resultat fra brukerundersøkelsen. Haugesund kommune scorer lavt på effektivitetsindikatoren, men brukerne opplever at resultat for brukerne i Haugesunds barnehager er gode og dette veier til en viss grad opp for den høye ressursbruken. Stjørdal kommune scorer middels på effektivitetsindikatoren og brukerne opplever at barnehagene leverer gode resultat. På grunn av at de subjektive svarene fra brukerundersøkelsen vektet mindre enn effektivitetsindikatoren, klassifiseres Stjørdal kommune likevel som middels effektiv i barnehagesektoren.

4.1.3 Sammenligning med SØFs DEA-analyse

I dette avsnittet sammenligner vi resultat fra vår analyse med SØFs DEA-analyse. Vi gjør oppmerksom på at PwC og SØF har brukt ulike definisjoner av effektivitet. I tillegg er referansepunktet for beregningen ulikt. Våre tall viser differansen mellom casekommunens score og gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13, mens SØFs tall har et utvalg av inntil 6 kommuner som referansesett. Høyest mulig score i SØFs analyse er dermed 1,00. Tabellen nedenfor oppsummerer resultatene fra begge analyser for 2015.

Tabell 9: Sammenligning av resultat fra vår analyse og SØFs DEA-analyse.

Kommune	PwC analyse			SØFs DEA-analyse	
	Effektivitets-indikator (Score)	Effektivitets-indikator (Klassifisering)	Ytre effektivitet (Klassifisering)	Teknisk effektivitet (Score)	Teknisk effektivitet (Klassifisering)
Halden	0,98	Middels	Middels	0,98	Høy
Haugesund	0,91	Lav	Middels	0,71	Lav
Stjørdal	0,98	Middels	Middels	0,85	Middels

Analysen viser at resultatene fra vår analyse og SØFs DEA-analyse samsvarer til en viss grad. Halden kommune er en middels effektiv kommune i vår analyse, mens den er klassifisert som høy effektiv i SØFs analyse. Haugesund kommune klassifiseres som lav effektiv i begge analyser. Hvis vi imidlertid inkluderer resultat fra brukerundersøkelsen i vår analyse, er Haugesund kommune middels effektiv i vår analyse. Stjørdal kommune er middels effektiv i begge analyser.

4.1.4 Faktorer som kjennetegner effektive tjenester

Observasjoner fra dybdeintervjuer

Nedenfor beskrives observasjonene fra intervjuene i Haugesund, Halden og Stjørdal. I henhold til klassifiseringen i SØFs DEA-analyser er Halden klassifisert med høy effektivitet, Stjørdal med middels effektivitet og Haugesund med lav effektivitet.

Finansieringsordningen til private barnehager ble endret i 2015. Det er kommunens regnskapsutgifter til egne kommunale barnehager to år før tilskuddsåret som er beregningsgrunnlaget for driftstilskuddet til de private barnehagene i kommunen. Kommunene skal ikke legge til egne pensjonsutgifter, men 13 % i påslag på brutto lønnsutgifter til egne barnehager, i tillegg til arbeidsgiveravgift. Det skal i tillegg være et påslag for administrasjonsutgifter på 4,3 % av gjennomsnittlige brutto driftsutgifter til kommunale barnehager. Kommunen skal gi kapitaltilskudd til private barnehager per heltidsplass ut fra barnehagebyggets godkjenningssår.

Denne endringen i regelverket opplever alle tre kommuner som en viktig endring i rammebetingelsene for utvikling av barnehagetjenestene. Etter at tilskuddsordningen for private barnehager endret seg i 2015, opplever kommunene trangere økonomi. Siden kommunen må betale tilskudd etter 2 år gamle regnskap, opplever de ikke å ha handlingsrom til effektivisering eller lavere ressursbruk, mens de private barnehagene gis bedre tid til å forberede seg på kommende tilskudd.

Observasjoner fra intervjuer i Haugesund kommune

Organisering

I barnehagesektoren i Haugesund er andelen private barnehager 88 %. Dette er den største andelen, sammenlignet med de to andre kommunene. Tilrettelegging for private barnehager ble ifølge kommunen en av de politiske løsningene for å oppfylle rettigheten om barnehageplass for alle barn.

I Haugesund er de kommunale barnehagene små. Spesielt barnehagene med bare to avdelinger er dyrere å drifte enn større barnehager. En ineffektiv kommunal barnehage med høye utgifter, gir romsligere tilskudd til de private barnehagene. Siden Haugesund har en lav andel med kommunale barnehager innebærer dette at utgiftene for hele barnehagesektoren blir relativt høye.

Haugesund ønsker å endre strukturen innen barnehagesektoren. I intervjuene kommer det frem at kommunen etterspør mer styring i fremveksten av private barnehager. For å rette opp det skjeve forholdet der de kommunale barnehager blir dyre i drift som følge av små enheter, arbeides det for å etablere barnehager med 5-6 avdelinger.

Ledelse og kultur

Haugesund har de siste årene satset på å styrke rollen som leder ved at barnehagestyrerne har fått tilbud om etterutdanning innen ledelse, spesialpedagogikk og psykisk helse. I følge intervjuene har 3-nivå-modellen gitt en noe større avstand mellom rådmann og barnehagestyrerne. Samtidig hevder barnehagestyrerne at de ser tydelige fordel av at et er enklere å forholde seg til noen som kan både fag og system.

I intervjuene fremkommer det at Haugesund ikke har utarbeidet sektorspesifikke mål. Derfor opplever lederne at de har relativt stort handlingsrom i å utvikle tjenesten. Dette gjelder særlig innen tjenesteutvikling. På økonomisiden opplever barnehagestyrerne at de følges opp tett, og at dette samarbeidet er fruktbart. Noen av respondentene hadde ønsket seg et større økonomisk handlingsrom. Blant annet oppleves det at tiltak som spilles inn fra barnehagestyrerne for å gi reduserte kostnader ikke får gjennomslag som følge av trangt kommunalt budsjett.

Haugesund har etablert et felles nettverk mellom kommunale og private barnehager. Hensikten er å styrke det tverrfaglige arbeidet, blant annet knyttet til barn med spesielle behov. Her trekkes frem ledernettet og opptaknemnd av tverrfaglige team.

Kompetanse

Som nevnt over har Haugesund kommune satset på kompetansebygging av ledere og ansatte. I intervjuene trekkes det frem at de private barnehagene har bidratt til (eller presset frem behovet for) at de kommunale barnehagene har styrket kompetansen. Det brukes blant annet relativt mye tid på intern kompetanseheving og nettverksbygging. Til tross for dette hevdes fra enkelte av respondentene at de ønsker mer satsing på kompetanseheving.

Observasjoner fra intervjuer i Halden kommune

Organisering

I barnehagesektoren i Halden er andelen private barnehager 82 %. Dette er litt lavere enn Haugesund kommune. I Halden har det også vært en vekst i private barnehager de siste årene. I intervjuene blir det hevdet at veksten er politisk motivert ut fra tanken om private barnehager er billigere, og at dette har bidratt til det har blitt bygget mer enn behovet skulle tilsi. Kommunen har relativt små kommunale barnehager. Bygningene er gamle og fremmer ikke effektiv drift. Blant annet pekes det på at det er vanskelig å få etablert avdelinger med seks barn per ansatt. Det hevdes derfor i intervjuene at det er mulig å drifte barnehagetjenestene til lavere kostnader om bygningene hadde være mer funksjonelle. Kommunen har derfor satt i gang et arbeid med å se på barnehagestrukturen.

Ledelse og kultur

I Halden har man vært gjennom en periode med hyppige skifter av kommunalsjefer og rådmenn. I intervjuet hevdes det at dette har dempet utviklingsarbeidet innen sektoren. Likevel har det over lang tid pågått et helhetlig kvalitetsarbeidet i barnehagene, hvor kompetanseheving har vært og er et satsningsområde. Flere av styrerne og styrerassistenter har gjennomført styrerutdanning og det har vært arbeidet systematisk med felles visjon for hele barnehageområdet i Halden. I senere år er det også innført ledersamlinger fire ganger i året med alle enhetsledere. Hensikten med samlingene er utvikle retningen for hvordan Halden skal utvikle seg i fremtiden. I tillegg har kommunalsjefen etablert faste ledelsesmøter for alle enhetsledere i kommunalavdeling Undervisning, oppvekst og kultur, og egne ledermøter for enhetsledere i kommunale barnehager, rektormøter og møter med kommuneovergripende enhetsledere som barnevern, PPT, helsestasjon og kultur. Barnehagene i Halden deltar på felles fagsamlinger i regi av barnehagemyndigheten og med midler fra fylkesmann, i tillegg gjennomføres det egne samlinger for kommunalt ansatte.

Halden har to-nivå-modell og i intervjuene kommer det frem at enkelte opplever at kommunalavdelingens ansvarsområde er for stort. Undervisning, oppvekst inkludert barnevern og helsestasjon samt kultur, oppfattes som omfattende og enkelte hevder at bredden i portefølje gjør det vanskelig å prioritere en tydelig retning for barnehagesektoren.

Etter at Halden ble ROBEK-kommune opplever sektoren at endringen skal skje raskt når de først vedtas. Det er blant annet derfor kommunalsjefen har etablert en egen gruppe der fagleder for barnehage og ledere fra private og kommunale barnehager sitter sammen og drøfter faglig utvikling av tjenesten. Både kommunalsjef og fagleder for barnehage opplever at dette bidrar til at sektoren blir mer robust når det vedtas endringer.

Kompetanse

Halden opplever at de er heldige som har Høgskolen i Østfold i kommunen. Det gir tilgang på personell med god kompetanse. Kommunen har også tilbudt lederopplæring og mange enhetsledere har benyttet seg av tilbudet. Generelt er satsingen på kompetanse og fagutdannede ansatte i barnehagesektoren betydelig.

Observasjoner fra intervjuer i Stjørdal kommune⁹

Organisering

I barnehagesektoren i Stjørdal er andelen private barnehager 58 %. Dette er på samme nivå som gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 13, og lavest andel blant de tre kommunene. Stjørdal har valgt å legge driften av barnehagebyggingene utenom driften av selve barnehagetjenesten. I intervjuene kommer det frem at denne

⁹ Observasjonene er basert på intervjuer en barnehagestyrer og kommunalsjef for oppvekst.

løsningsen oppleves av representanten for barnehageledelsen å fungere godt. Skjer det noe uventet med bygningsmassen, rammer ikke dette driften av barnehagen.

Barnehagene er lokalisert i fem ulike geografiske områder i kommunen. Oppvekstsjefen hevder at en desentralisert struktur er kostnadsdrivende og mener at ut fra et effektivitetsperspektiv kunne være hensiktsmessig å endre strukturen. Dette vanskelig politisk, men også ut fra kommunens geografiske forhold.

Ledelse og kultur

I intervjuene hevdes det at god ledelse er viktig for økonomistyringen og ressursbruken. Videre blir det forfektet at de ansatte i hovedsak har mest fokus på fag og tjenesteutvikling. Videre fremholdes det i intervjuene at det ikke oppleves å være et overordnet mål for sektoren eller for enhetene. I intervjuet vises det til «Morgendagens barnehage» som er et samarbeidsprosjekt i fylket. Dette nettverket brukes aktivt som grunnlag for det strategiske arbeidet for barnehageledelsen i kommunen. Videre brukes aktivt støtteressurser, særlig innen økonomi.

Innen barnehagesektoren hevdes det at felles kultur innen HR og personalløpet er fraværende. Imidlertid arbeides det for å etablere en felles faglig kultur hvor målet er åpenhet, deling og samarbeid. Her peker respondentene på det gode samarbeidet enkelte barnehager har med skolene. Det er blant annet etablert en egen strategi for hvordan overgangen fra barnehage til skole skal gjennomføres. Etatssjefen for oppvekst har månedlige møter med ledere av barnehagene. Videre har hun nå etablert et krav om lederutdanning for enhetslederne.

Kompetanse

I Stjørdal er oppfatningen at kompetansen innen barnehagesektoren er tilfredsstillende. For å styrke kompetansen ytterligere er det etablert et felles kompetanseløft for hele kommunen. Som en del av dette løftet arrangeres det felles kurs for alle ansatte.

Vurdering av effektivitet

I vår kvantitative analyse beregnes effektivitet ved å dele produksjonsindeksen med ressursbruken. I barnehagesektoren er produksjonsindeksen sammensatt av indikatorer som beskriver omfang og kvalitet av tjenestene. Ressursbruken omfatter kommunens utgifter til blant annet arealkostnader, lønnskostnader og innkjøp av vare og tjenester (netto driftsutgifter for barnehagesektoren). En kommune vil fremstå som mer effektiv enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13 dersom produksjonsindeksen er høyere enn ressursbruksindeksen. Alt annet likt vil en økning i produksjonsindeksen føre til en økning i effektivitet. Tilsvarende vil en økning i ressursbruken føre til en reduksjon i effektivitet, gitt alt annet likt.

Vurderinger knyttet til Haugesund

Den kvantitative analysen viser at Haugesund kommune er den minst effektive kommunen i vårt utvalg. Dette skyldes at Haugesund har høyere ressursbruk enn de andre kommunene. I 2015 hadde Haugesund 16 % høyere ressursbruk enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13. En mulig forklaring til Haugesunds ressursbruk kan henge sammen med at andelen kommunale barnehager er liten i Haugesund og disse er relativt dyre i drift. I henhold til finansieringsmodellen for private barnehager vil ineffektive kommunale barnehager medføre mer tilskudd til private barnehager. Samlet sett innebærer dette at utgifter til barnehagesektoren i Haugesund blir relativt høye. Haugesund kommune scorer imidlertid høyt på brukerundersøkelsen som gir kommunen en samlet vurdering på middels med hensyn til ytre effektivitet. En mulig forklaring kan være at de private barnehagene blant annet har valgt å utvide åpningstidene. En annen faktor kan være at Haugesund har etablert et ledernetverk med både private og kommunale barnehager. Dette nettverket oppleves som godt, særlig knyttet til faglig utvikling. Noe som kan ha bidratt til et felles løft i utvikling av barnehagetjenestene.

Vurderinger knyttet til Halden

Halden kommune har rundt 2 % dårligere effektivitet enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13 i 2015. Halden ligger nært gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13 for både produksjonsindeksen og ressursbruksindeksen. Intervjuene gir ingen klare indikasjoner knyttet til hvorfor Halden har en mer effektiv tjenesteproduksjon enn Haugesund. Imidlertid kan en mulig forklaring være at Halden som ROBEK-kommune de siste årene har hatt

stramme rammer og at det virker disiplinerende for driften. I tillegg har barnehagesektoren hatt noe nedbemanning som også virker disiplinerende.

Vurderinger knyttet til Stjørdal

Også Stjørdal kommune har rundt 2 % dårligere effektivitet enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13 i 2015. Likevel er disse to kommunene forskjellige. Stjørdal kommune har en annen profil enn Halden, siden de har 6 % mer produksjon enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13 og 8 % mer ressursbruk enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13.

Dybdeintervjuene gir ikke grunnlag for å forklare hvorfor Stjørdal har 6 % mer produksjon og 8 % mer ressursbruk enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13

4.2 Effektivitet – Grunnskole

Casekommunene som er valgt ut for barnehagesektoren Haugesund, Porsgrunn og Stjørdal kommuner.

4.2.1 Effektivitetsindeks

Effektivitetsindikatoren for 2015

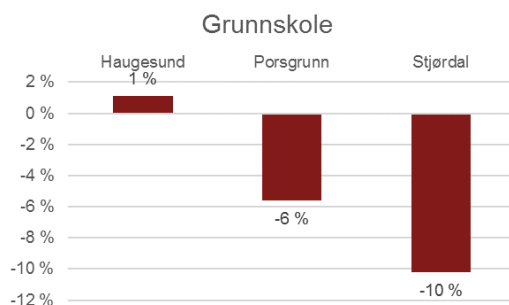
Tabellen under viser effektivitetsindikatoren for grunnskole for Haugesund, Porsgrunn og Stjørdal kommuner. Effektivitetsindikatoren er beregnet for 2015.

Tabell 10: Effektivitetsindikator, produksjonsindeks, ressursbruk og klassifisering av effektivitet for grunnskole for Haugesund, Porsgrunn og Stjørdal kommune.

Kommune	Produksjonsindeks	Ressursbruk	Effektivitetsindikator	Klassifisering
Haugesund	0,99	0,98	1,01	Middels
Porsgrunn	1,00	1,06	0,94	Middels
Stjørdal	0,95	1,06	0,90	Lav

Haugesund og Porsgrunn kommune klassifiseres som middels effektive i grunnskole, mens Stjørdal kommune har lav effektivitet sammenlignet med gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13. Stjørdal kommune bruker både mer ressurser og har et lavere produksjonsnivå og lavere brukereffekter enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppen 13. Porsgrunn kommune bruker omtrent like mye ressurser som Stjørdal kommune, men har et noe høyere produksjonsnivå og bedre brukereffekter slik at de akkurat kan klassifiseres som en kommune med middels effektivitet. Haugesund derimot har omtrent like høyt produksjonsnivå og brukereffekter og like høy ressursbruk som gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13.

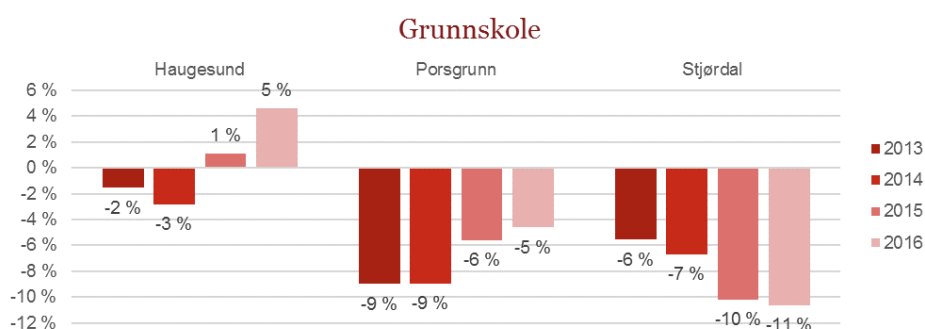
Haugesund kommune er 1 % mer effektiv enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13, mens Porsgrunn og Stjørdal kommune har henholdsvis 6 % og 10 % lavere effektivitet. Figuren nedenfor viser effektivitetsindikatoren i forhold til gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13.



Figur 18: Effektivitetsindikator for grunnskole i forhold til gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13.

Utvikling over tid

I dette avsnittet analyserer vi utviklingen i effektivitet over tid, det vil si i tidsperioden fra 2013 til 2016. Figuren under viser utviklingen i effektivitetsindikatoren over tid. Effektivitetsindikatorerne er vist som differansen mellom casekommunens effektivitetsindikator og gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13.



Figur 19: Utvikling i effektivitetsindikatoren for grunnskole fra 2013 til 2016.

Analysen viser at Haugesund har hatt en positiv utvikling siden 2014 og gått fra å være en kommune med lav effektivitet til en kommune med høy effektivitet sammenlignet med KOSTRA-gruppe 13. På samme måte viser tallene at Porsgrunn kommune har blitt mer effektiv, men siden de startet fra et dårligere utgangspunkt i 2013, er de fortsatt mindre effektiv enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13. I motsetning til de andre to kommunene har Stjørdal hatt en negativ utvikling og stadig blitt mindre effektivt i grunnskolesektoren.

4.2.2 Analyse av ytre effektivitet

Resultat fra brukerundersøkelsen

Resultat fra brukerundersøkelsen inngår ikke for denne sektoren (jfr. avsnitt 2.3.2).

Ytre effektivitet

Vår analyse av ytre effektivitet i grunnskolesektoren er kun basert på effektivitetsindikatoren fordi variabler som måler brukereffekter direkte inngår i effektivitetsindikatoren.

Tabell 11: Analyse av ytre effektivitet i grunnskolesektoren.

Kommune	Effektivitetsindikator	Brukerundersøkelse	Ytre effektivitet
Haugesund	Middels	N/A	Middels
Porsgrunn	Middels	N/A	Middels
Stjørdal	Lav	N/A	Lav

Resultatene viser at Haugesund og Porsgrunn kommune er middels effektive med hensyn til ytre effektivitet, mens Stjørdal kommune klassifiseres som en kommune med lav effektivitet i grunnskolesektoren. Dette skyldes først og fremst et høyere ressursbruk (jfr. avsnitt 3.3.1).

4.2.3 Sammenligning med SØFs DEA-analyse

I dette avsnittet sammenligner vi resultat fra vår analyse med SØFs DEA-analyse. Vi gjør oppmerksom på at PwC og SØF har brukt ulike definisjoner av effektivitet. I tillegg er referansepunktet for beregningen ulikt. Våre tall viser differansen mellom casekommunens score og gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13, mens SØFs tall har et utvalg av inntil 6 kommuner som referansesett. Høyest mulig score i SØFs analyse er dermed 1,00. Tabellen nedenfor oppsummerer resultatene fra begge analyser for 2015.

Tabell 12: Sammenligning av resultat fra vår analyse og SØFs DEA-analyse.

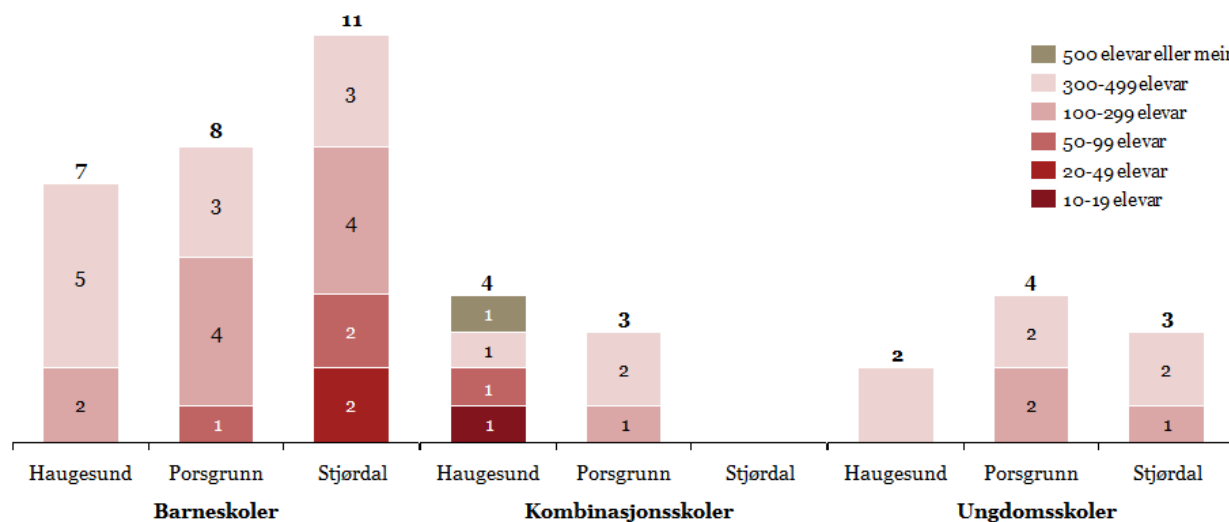
Kommune	PwC analyse			SØFs DEA-analyse	
	Effektivitets-indikator (Score)	Effektivitets-indikator (Klassifisering)	Ytre effektivitet (Klassifisering)	Teknisk effektivitet (Score)	Teknisk effektivitet (Klassifisering)
Haugesund	1,01	Middels	Middels	0,95	Høy
Porsgrunn	0,94	Middels	Middels	0,91	Middels
Stjørdal	0,90	Lav	Lav	0,78	Lav

Analysen viser at resultatene fra vår analyse og SØFs DEA-analyse samsvarer bare delvis. Mens Porsgrunn og Stjørdal kommune klassifiseres som henholdsvis middels og lav effektiv i begge analyser, varierer resultatene for Haugesund kommune. I vår analyse er Haugesund kommune en middels effektiv kommune, mens den regnes som en høy effektiv kommune i SØFs analyse.

4.2.4 Faktorer som kjennetegner effektive tjenester

Observasjoner fra dybdeintervjuer

For grunnskolesektoren inngår Haugesund, Porsgrunn og Stjørdal som casekommuner. Figur 20 under illustrerer skoletilbudet i de tre kommunene



Figur 20: Antall skoler etter antall elever og skolenivå, og kommuner, SSB 2016

Observasjoner fra intervjuer i Haugesund kommune

Organisering

Sammenlignet med de to andre kommunene er skolestrukturen i Haugesund den meste sentraliserte. Dette skyldes primært at kommunen er kompakt med små avstander og konsentrert befolkning. Til tross for dette pekes det på at endring i skolestrukturen vil kunne optimalisere ressursbruken ytterligere. Kommunen har tre skoler med ca. 150 elever eller færre. Samtidig oppleves det vanskelig å optimalisere uten omfattende investeringer i bygningsmasse. Dette slår i tillegg uheldig ut på skoledriften, siden finansieringsmodellen baseres på antall elever. Dette gjør at finansieringsmodellen i liten grad tar hensyn til størrelsen på byggene og antall klasser.

Ledelse og kultur

Haugesund har de siste årene jobbet med en strategiplan. Alle politikere, skoleledere og ansatte kjenner til strategiplanen og jobber etter denne. Strategiplanen er et langsiktig arbeid som tar for seg prioriterte områder slik at disse står seg over tid. Strategiplanen følges opp med en årlig ståstedsanalyse, med årlige kvalitetsmålinger. I tillegg gjennomføres kvalitetsmøter to ganger i året.

I 2016 ble dagens 3-nivå-modell etablert. I intervjuene kommer det frem at det tidligere var mer flat struktur med flere svakheter. Dagens modell oppleves for noen i skolesektoren å gi for stor avstand til kommunalsjefen og rådmann. Ulempen er at dette krever mer struktur i oppfølging av de ansatte. For eksempel oppleves det at kommunen ikke har et strukturert opplegg for å ta imot nye rektorer/skoleledere. Den enkelte rektor blir fulgt opp i faste møter med virksomhetsleder annenhver måned. I tillegg er det etablert en egen arena for rektorer, dvs. månedlige rektormøter.

Kompetanse

I Haugesund har budsjettarbeidet og økonomistyringen de siste 15 årene vært sentralisert. Som følge av dette er økonomifunksjonen og økonomikompetansen organisert i sentrale enheter. For å sikre tilfredsstillende økonomikompetanse ute hos enhetene kan tjenestene fra økonomifunksjonen benyttes vederlagsfritt for skolene, blant annet i forbindelse med budsjett- og økonomioppfølgingen. Tidligere var det et større mulighetsrom for skolene å melde seg på budsjettarbeidet. Som følge av endringene er det virksomhetslederen som utarbeider budsjettet. Skolene inviteres for å gi innspill, men opplever at innspillene tillegges mindre vekt som følge av trang kommuneøkonomi. Imidlertid mener rektorene at de ser tydelige fordeler av å kunne forholde seg til noen som kan både fag og system, bl.a. i budsjettarbeidet.

Observasjoner fra intervjuer i Porsgrunn kommune

Organisering

Skolestrukturen i Porsgrunn har de siste årene vært revidert, både gjennom justering av kretsgrenser og nedleggelse av skoler. Sektoren har ønsket større klassestørrelser for å bedre ressursbruken, men bygningsmassen på enkelte skoler har gjort dette vanskelig. Kommunen har et vedtak om å redusere antall rene ungdomsskoler fra fire til tre, men beholde 1.-10.-skolen. En barneskole og en ungdomsskole har felles virksomhetsleder, og to andre barneskoler har felles virksomhetsleder. I tillegg til å endre skolestrukturen og skolekretsene, har kommunen valgt å endre skoleadministrasjonen ved å fase ut skolekontoret. Konsekvensen er at mer administrativ arbeid gjøres ute på enhetene. De ulike skolene har også fått tilført ressurser for å kunne håndtere dette.

Ledelse og kultur

Som følge av omorganiseringen av skolekontoret har enhetslederne fått mer ansvar. I intervjuene kommer det frem at enhetslederne opplever at det gis anledning til å styre virksomheten selv. For eksempel åpnes det for at det er mulig å ta ut lærertimer til erstatning for IT-utstyr. Som følge av at skolene skal styre seg selv, har de fleste skolene to administrative ledelsesressurser. De to største skolene har fem ledelsesressurser i en virksomhet. Målet er å styrke utviklingsarbeidet ute på skolene.

Porsgrunn løfter frem at det er overgripende og helhetlig skolefokus i kommunen. Dette har de oppnådd ved å bygge opp mer felles planverk og kultur for Porsgrunnskolen. Økonomifunksjonen opplever at skolelederne er lojale mot budsjettet, selv om de av og til er kreative med tanke på omdisponeringer. Kommunen har utviklet en rammetimetallsmodell, og flere peker på at modellen virker disiplinerte og har ført til betydelige reduksjoner i kostnadene uten at dette har svekket undervisningen og elevrelaterte aktiviteter vesentlig. Størst kostnadsreduksjon har kommunen oppnådd innenfor administrative ressurser, jf. utfasingen av skolekontoret.

I Porsgrunn pekes det også på at godt arbeidsmiljø er vesentlig for å etablere en kultur for endring. Det pekes også på at godt arbeidsmiljø styrker tilliten mellom ledelse og ansatte og mellom ansatte. Dette styrker muligheten for oppfølging av mål og utviklingsarbeid.

Kompetanse

De siste årene har Porsgrunn hatt større fokus på kompetanse. Dette har blant annet ført til svært bevisst utvelgelse av virksomhetsledere, hvor det legges vekt på kompetanse. I tillegg blir de tilbudt kompetansecfremmende tiltak. Når det gjelder kompetansen til lærerne, er disse på et tilfredsstillende nivå. Likevel har kommunen som mål å øke kompetansen. Som følge av dette har kommunen inngått avtale med Høgskolen for å følge opp de faglige kravene. Både som følge av statlige krav og kommunens egne mål er derfor mange av lærerne på videre- og etterutdanning. Noe som påvirker arbeidsmiljøet svært positivt.

Observasjoner fra intervjuer i Stjørdal kommune

Organisering

I Stjørdal har også denne sektoren fokus på skolestrukturen, men opplever at det er politisk enighet om at strukturen skal bestå. Sett fra et faglig ståsted opplever etatsledelsen at enkelte enheter er for små. De minste skolene har under 50 elever. Dette går utover det faglige nivået. Derfor ser etatsledelsen et stort potensial med å slå sammen skoler.

Ledelse og kultur

I intervjuene kommer det frem at enhetslederne er relativt autonome siden det foreligger få eller ingen føringer på hvordan skolene skal drives. Blant annet har det vært lite styring av ressursbruken til enhetslederne. Den ene enhetslederen savner tydelige mål og hevder at svært autonome ledere motvirker felles kultur for Stjørdalskolen. Som følge av dette er det flere i intervjuet som nevner at det er mye «den enkelte enhet og lite helhet». Disse svakhetene forventes å bli endret i de kommende årene gjennom en sektorovergripende plan som skal legges frem for kommunestyret i høst.

Oppvekstlederen støtter oppfatningen om at det har oppstått en kultur med lite samarbeid og deling. Dette tross for at hun gjennomfører månedlige møter med grunnskolene (og barnehagene) med blant annet rapportering på økonomi og sykefravær. I tillegg registrerer hun at yngre medarbeidere søker samarbeid, og ønsker å se en helhetlig utvikling av skolen i Stjørdal.

Kompetanse

I Stjørdal er oppfatningen at kompetansen innen skolesektoren er tilfredsstillende. For å styrke kompetansen ytterligere er det etablert et felles kompetanseløft for hele kommunen. Som en del av dette løftet arrangeres det felles kurs for alle ansatte. Stjørdal kommune stiller krav til om lederutdanning til sine rektorer, blant annet Rektorskolen på NTNU. Dette er i tillegg til de statlige kravene om mastergrad.

Vurdering av effektivitet

I vår kvantitative analyse beregnes effektivitet ved å dele produksjonsindeksen med ressursbruken. I grunnskolesektoren er produksjonsindeksen sammensatt av indikatorer som beskriver brukereffekter som for eksempel grunnskolepoeng og resultater fra nasjonale prøver. Ressursbruken omfatter kommunens utgifter til blant annet arealkostnader, lønnskostnader og innkjøp av vare og tjenester (netto driftsutgifter for grunnskolesektoren). En kommune vil fremstå som mer effektiv enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13 dersom produksjonsindeksen er høyere enn ressursbruksindeksen. Alt annet likt vil en økning i produksjonsindeksen føre til en økning i effektivitet. Tilsvarende vil en økning i ressursbruken føre til en reduksjon i effektivitet, gitt alt annet likt.

Vurderinger knyttet til Haugesund

Haugesund har siden 2013 hatt en positiv utvikling i effektivitetsindikatoren, sammenlignet med gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13. Denne utviklingen skyldes først og fremst redusert ressursbruk. I 2013 hadde Haugesund 12 % prosent mer ressursbruk enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13. I 2016 var ressursbruken 5 % mer enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13.

En mulig forklaring for denne utviklingen er at Haugesund valgte å sentralisere økonomikompetansen i sektoren, men til gjengjeld kan ressursene benyttes vederlagsfritt. I tillegg har man innført at sektorleder (virksomhetsleder) og skolelederne har faste oppfølgingsmøter hvor økonomi er fast punkt på agendaen. Til slutt har man gitt sektorleder (virksomhetsleder) ansvar for å utarbeide budsjett. Dette er en endring fra tidligere hvor skolelederne i større grad kunne ta del i budsjett arbeidet. I sum innebærer dette at Haugesund har sentralisert de administrative funksjonene, og basert på utviklingen/reduksjonen i ressursbruken sammenlignet med gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13, kan det se ut til at dette har vært en vellykket endring for Haugesund.

Vurderinger knyttet til Porsgrunn

Porsgrunn har siden 2013 hatt en positiv utvikling i effektivitetsindikatoren, sammenlignet med gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13. Denne utviklingen skyldes først og fremst redusert ressursbruk. I 2013 hadde Porsgrunn 12 % prosent mer ressursbruk enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13. I 2016 var ressursbruken 5 % mer enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13.

Mulige årsaker til Porsgrunns positive utvikling med hensyn til ressursbruk sammenlignet med gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13 er at kommunen de siste årene har gjennomført flere tiltak som kan ha bidratt til å redusere ressursbruken. De har endret skolestrukturen, valgt å kutte i administrasjonen ved å legge ned skolekontoret og implementert en ny rammetimetallsmodell. Denne modellen blir pekt på som viktig for å disiplinere kostnadsstyringen. Kommunen har også valgt å gi skolene handlefrihet og rom for å knyttet til seg merkantil støtte til skolelederne. En tredje faktor, som kan forklare kostnadsreduksjonen, er kravet til månedlig rapportering på økonomi og at rapportene følges tett opp av økonomiavdelingen i perioder hvor skolene rapporterer med avvik.

Vurderinger knyttet til Stjørdal

Den kvantitative analysen viser at Stjørdal har lavest effektivitet blant casekommunene. Effektiviseringsindeksen viser at Stjørdal har 10 prosentpoeng lavere effektivitet i 2015 enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13. Dette skyldes at Stjørdal har 5 % lavere produksjon og 6 % mer ressursbruk enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13. Figur 19 viser at for perioden 2013-2016 har effektivitetsindeksen falt for Stjørdal kommune. Årsaken er at både produksjonen og ressursbruken har hatt en negativ utvikling gjennom hele perioden.

En mulig forklaring til at Stjørdal har mer ressursbruk enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13 er at kommunen har fire skoler med under 100 elever. Sektorleder har fokus på å endre skolestrukturen, men dette er det vanskelig å få politisk gjennomslag for. En konsekvens er at dette også utfordrer det faglige miljøet siden skolestørrelsen kan komme under kritisk grense. Om dette stemmer kan det være en forklaringsfaktor for at Stjørdal har lavere produksjon enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13 siden blant annet Grunnskolepoeng (korrigert), Nasjonale prøver 8. trinn (korrigert) og elevundersøkelsene inngår som produksjonsmål for produksjonsindikatoren for grunnskolen.

4.3 Effektivitet – Pleie og omsorg

Casekommunene som er valgt ut for barnehagesektoren er Halden, Porsgrunn og Ringerike kommuner.

4.3.1 Effektivitetsindeks

Effektivitetsindikatoren for 2015

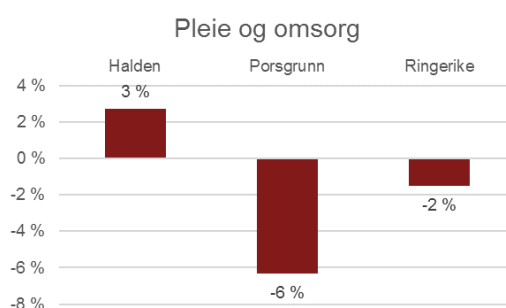
Tabellen under viser effektivitetsindikatoren for pleie og omsorg for Halden, Porsgrunn og Ringerike kommune. Effektivitetsindikatoren er beregnet for 2015.

Tabell 13: Effektivitetsindikator, produksjonsindeks, ressursbruk og klassifisering av effektivitet for pleie og omsorg for Halden, Porsgrunn og Ringerike kommune.

Kommune	Produksjonsindeks	Ressursbruk	Effektivitetsindikator	Klassifisering
Halden	0,96	0,93	1,03	Middels
Porsgrunn	1,03	1,10	0,94	Middels
Ringerike	0,98	0,99	0,98	Middels

Alle tre kommuner klassifiseres som middels effektive sammenlignet med gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13. Det er imidlertid forskjeller mellom kommunene. Mens Halden kommune er i øvre delen av segmentet, kan Porsgrunn kommune så vidt klassifiseres som en kommune med middels effektivitet. Halden kommune bruker forholdsvis lite ressurser, mens Porsgrunn kommune bruker mest ressurser. Forskjellen på produksjonsnivå er mindre. Halden og Ringerike kommune produserer litt mindre enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13, mens Porsgrunn kommune produserer litt mer enn gjennomsnittet.

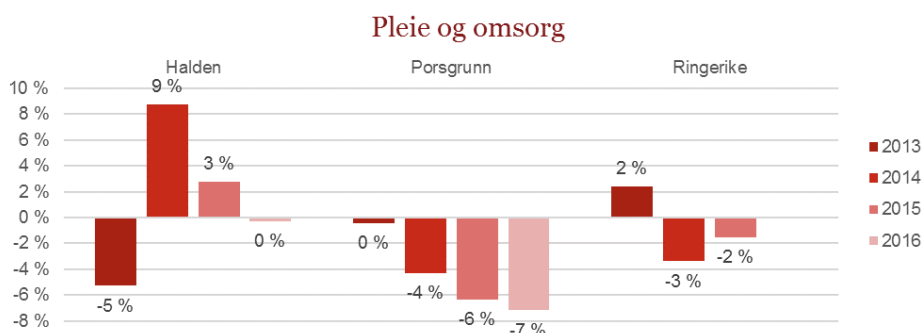
Halden kommune er 3 % mer effektiv enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13, mens Porsgrunn og Ringerike kommune har henholdsvis 6 % og 2 % lavere effektivitet. Figuren nedenfor viser effektivitetsindikatoren i forhold til gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13.



Figur 21: Effektivitetsindikator for pleie og omsorg i forhold til gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13.

Utvikling over tid

I dette avsnittet analyserer vi utviklingen i effektivitet over tid, det vil si i tidsperioden fra 2013 til 2016. På grunn av mangelfullt datamateriale fra brukerundersøkelsen – det er ingen av våre casekommuner som har utført brukerundersøkelsen for alle år – har vi valgt kun å undersøke utviklingen i effektivitetsindikatoren. Figuren under viser utviklingen i effektivitetsindikatoren over tid. Effektivitetsindikatorerne er vist som differansen mellom casekommunens effektivitetsindikator og gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13.



Figur 22: Utvikling i effektivitetsindikatoren for pleie- og omsorg fra 2013 til 2016.

Analysen viser at Halden kommune har hatt en kraftig sprang fra 2013 til 2014, men falt deretter tilbake til å være like effektiv som gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13. Porsgrunn kommune derimot har hatt en negativ utvikling siden 2013 og blitt mindre effektiv for hvert år som har gått. Ringerike kommunens effektivitet i pleie og omsorg har falt fra 2013 til 2014, men økt igjen i 2015. Data for 2016 var ikke tilgjengelig for Ringerike kommune.

4.3.2 Analyse av ytre effektivitet

Resultat fra brukerundersøkelsen

For pleie- og omsorgssektoren finnes det fire årlige spørreundersøkelser på bedrekommune.no: dagsenter, hjemmetjeneste, institusjon – beboere og institusjon – pårørende. Deltakelsen blant kommunene er imidlertid lav og spesielt undersøkelsene for institusjon blir gjennomført av få. I tillegg varierer deltakelsen blant kommunene fra år til år. På bakgrunn av dette inngår kun resultat fra brukerundersøkelsen for hjemmetjenester i vår analyse.

I brukerundersøkelsen for hjemmetjenester svarer brukerne på et sett med spørsmål på en skala fra 1 til 6. Spørsmålene er delt inn i kategoriene brukermedvirkning, helhetsvurdering, informasjon, respektfull behandling, resultat for brukerne og tilgjengelighet. Som beskrevet i avsnitt 2.3.2 er det mest hensiktsmessig å konsentrere seg på kategorien *resultat for brukerne*. Tabellen under viser gjennomsnittsscoren for denne kategorien i 2015 og tilsvarende klassifisering i høy, middels og lav.

Tabell 14: Resultat fra brukerundersøkelsen for pleie- og omsorg på bedrekommune.no

Kommune	Gjennomsnittsscore	Klassifisering
Halden	5,1	Høy
Porsgrunn	5,2	Høy
Ringerike	4,7	Middels

Halden og Porsgrunn kommune har begge en høy gjennomsnittsscore og resultat for brukerne klassifiseres som høy. Ringerike kommune har derimot fått en svakere gjennomsnittsscore og resultat for brukerne klassifiseres som middels.

Vår analyse av ytre effektivitet i pleie- og omsorgssektoren er basert på effektivitetsindikatoren og resultat fra brukerundersøkelsen (jfr. avsnitt 2.3.3). Tabellen nedenfor viser resultat fra denne analysen.

Ytre effektivitet

Tabell 15: Analyse av ytre effektivitet i pleie- og omsorgssektoren.

Kommune	Effektivitetsindikator	Brukerundersøkelse	Ytre effektivitet
Halden	Middels	Høy	Middels
Porsgrunn	Middels	Høy	Middels
Ringerike	Middels	Middels	Middels

Resultatene viser at alle kommuner klassifiseres som middels effektive med hensyn til ytre effektivitet. Halden og Porsgrunn kommune scorer middels på effektivitetsindikatoren, men brukerne opplever at resultat for brukerne er gode. På grunn av at de subjektive svarene fra brukerundersøkelsen vektet mindre enn effektivitetsindikatoren, klassifiseres disse to kommunene likevel som middels effektiv i pleie- og omsorgssektoren. Ringerike kommune får en middels score både på effektivitetsindikatoren og resultat fra brukerundersøkelsen.

4.3.3 Sammenligning med DEA-analyse

I dette avsnittet sammenligner vi resultat fra vår analyse med SØFs DEA-analyse. Vi gjør oppmerksom på at PwC og SØF har brukt ulike definisjoner av effektivitet. I tillegg er referansepunktet for beregningen ulikt. Våre tall viser differansen mellom casekommunens score og gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13, mens SØFs tall har et utvalg av inntil 6 kommuner som referansesett. Høyest mulig score i SØFs analyse er dermed 1,00. Tabellen nedenfor oppsummerer resultatene fra begge analyser for 2015.

Tabell 16: Sammenligning av resultat fra vår analyse og SØFs DEA-analyse.

Kommune	PwC analyse			SØFs DEA-analyse	
	Effektivitetsindikator (Score)	Effektivitetsindikator (Klassifisering)	Ytre effektivitet (Klassifisering)	Teknisk effektivitet (Score)	Teknisk effektivitet (Klassifisering)
Halden	1,03	Middels	Middels	0,79	Lav
Porsgrunn	0,94	Middels	Middels	1,00	Høy
Ringerike	0,98	Middels	Middels	0,90	Middels

Analysen viser at resultatene fra vår analyse og SØFs DEA-analyse ikke samsvarer. I vår analyse klassifiseres alle casekommuner som middels effektive, mens i SØFs analyse er Halden og Porsgrunn kommune henholdsvis lav og høy effektiv.

4.3.4 Faktorer som kjennetegner effektive tjenester

Observasjoner fra dybdeintervjuer

En felles utvikling i alle de tre kommunene er en dreining de siste årene mot at flere skal bo lengre hjemme, og større satsing på hjemmebasert pleie og omsorg, bygget på blant annet prinsippet om laveste effektive pleie- og omsorgsnivå (LEON-prinsippet). Tabell 17 under viser Pleie- og omsorgstilbudet i de tre kommunene

Tabell 17: Analyse av ytre effektivitet i pleie- og omsorgssektoren.

Kommune	Antall sykehjem	Antall enheter med Pleie og omsorgsboliger/-bofellesskap	Antall enheter/soner hjemmesykepleie	Koordinerende tjenester
Halden	4 inkludert en lindrende enhet på Helsehuset	6	5 inkludert egen enhet for hjemmehjelp	Helsehus
Porsgrunn	6	4	6	Borgehaven Bo- og rehabiliteringssenter
Ringerike	3	14	4	Austjord Behandlingscenter

Observasjoner fra intervjuer i Halden kommune

Organisering

Halden har de siste årene gjennomført to viktige grep i organiseringen av pleie- og omsorgstilbudet. For det første har de valgt å samlokalisere omsorgsboliger med hjemmetjenestene. Dette er i tråd med utviklingen i mange andre kommuner, også de to andre kommunene som inngår i casestudiet. For det andre har de valgt å omgjøre omsorgsboliger til sykehjem. Årsakene var at pleiebehovet hos beboerne var så omfattende at omsorgsbolig ikke lenger var et effektivt omsorgsnivå. Ved å bygge om omsorgsboligene til sykehjem kunne man doble kapasiteten å senke prisen pr beboer.

Halden har dels en sentralisert struktur for pleie og omsorgstjenestene nær og i sentrum av byen. Samtidig har kommunen en desentralisert struktur for tilbudet i utkanten av kommunen. Kommunen har derfor sammenlignet seg med andre kommuner i KOSTRA-gruppe 13 og kommet frem til at det er billigere å drifte, dersom det er mulig å etablere større enheter på institusjonsplasser.

En annen retning kommunen ønsker å gå i er spesialisering, dvs. å samle typer av tjenester. Hensikten er å kunne utnytte stordriftsfordeler knyttet til ressursbruk, samtidig som det styrker fagmiljøet og kanskje også kvaliteten i tjenesteproduksjonen.

Kommunen har også sett på pleiefaktoren og samordnet den mellom sykehjemmene og mellom omsorgsboligene. Dette har medført en liten reduksjon i pleiefaktoren.

I Halden opplever de utfordringer knyttet til resultatene av samhandlingsreformen. Det er kommunens oppfatning at utskrivingspraksisen på sykehuset har endret seg og at pasientene som skrives ut har større behov enn tidligere. Det presiseres imidlertid at dialogen med sykehuset er god, men at høyt press på både økonomi og kapasitet på begge sider gjør samhandlingen krevende. For Halden innebærer dette økt ressursbruk siden pasientene må ha et mer omfattende behandlingstilbud.

Ledelse og kultur

Kommunalsjefen har etablert en ledergruppe som består av enhetslederne og kommunalsjefen. Ledergruppen følger opp enhetene både på økonomi og faglig. Kommunalsjefens ledergruppe (KGL) skal være en strategisk ledergruppe som har faglig, personellmessig og økonomisk hovedansvar for kommunalavdelingens virksomhet. Blant annet er det etablert måltall som skal rapporteres på hvert tertial. Måltallene omhandler blant annet kvalitetsindikatorer, avviksrapporing og oppfølging, innleie fra bemanningsbyrå, fokus på reduksjon i overtid, beleggspersent, og sykefravær. I tillegg har kommunen innført halvårs møter med alle enhetsledere og avdelingsledere for å bygge relasjoner og sikre at alle jobber mot samme mål. På siste halvårsmøte ble det vedtatt en visjon for pleie- og omsorgssektoren. Visjonen vil inngå som en del av en ny kommunedelplan for helse- og omsorg.

For kommunalsjefen er tillit en viktig rettesnor for ledelsesfilosofien i sektoren. Halden hadde i 2014 en prosess med nedbemanning som endte i rettsak med forlik. Dette svekket tilliten internt i organisasjonen. Det jobbes intensivt med å reetablere tillit, og i intervjuene indikeres det at man har kommet et godt stykke på vei i dette arbeidet.

Et annet viktig prinsipp er brukerfokus. Dette krever høy faglig kvalitet som kan være kostnadsdrivende. Derfor er det viktig å balansere brukerfokuset opp mot de økonomiske realitetene.

Kompetanse

Hele kommunen hadde et lederutviklingsprogram fra 2013-2016. I tillegg finnes kompetanseplaner innenfor hver enkelt enhet. Et område som prioriteres er digitalisering. Hensikten har vært å styrke muligheten til å utvikle tjenestene ved å ta i bruk velferdsteknologi. En viktig drivkraft i kompetanseutviklingen er kompetanseforumet til kommunalsjefens ledergruppe. I dette forumet drøftes kompetansebehovet ut fra trender og fagutvikling innen i pleie- og omsorgsfaget og kommunens behov for kompetanse.

Observasjoner fra intervjuer i Porsgrunn kommune

Organisering

Porsgrunn har valgt å samlokalisere omsorgsboligene med hjemmetjenesten. Kommunen er den geografisk minste av de tre kommunene. Slik sett er tjenestetilbudet relativt sentralisert. I hvert fall sammenlignet med de to andre kommunene i casestudien. Et grep som er gjennomført relativt nylig er å samlokalisere bestillerfunksjonen med pleie- og omsorg. Det er nær dialog mellom bestillerfunksjonen og de utførende tjenestene og endringer i behov dokumenteres gjennom revisjonsnotater.

En siste justering som er gjennomført har vært å inkludere områdene helsestasjon og skolehelsetjeneste, Borgehaven bo- og rehabiliteringssenter, legetjenester, miljørettet helsevern og psykisk helsetjeneste og rusomsorg inn i pleie- og omsorgssektoren. Ifølge økonomifunksjonen er ressursbruken blitt redusert betydelig. Viktigste årsak er koordinering av tjenestene, særlig innenfor den hjemmebaserte delen.

Ledelse og kultur

Porsgrunn har sterkt politisk fokus på effekter og måloppnåelse. Det oppleves krevende å tilgjengeliggjøre denne type rapporteringstall for politisk nivå siden sammenligningsdata (eks. KOSTRA) ofte er vanskelig å bruke strategisk, og fordi man savner gode indikatorer for kvalitet i tjenestene. Det er imidlertid et sterkt fokus på bruk av tjenesteavvik som grunnlag for forbedringer.

Når Porsgrunn har 14 virksomhetsledere med mange ansatte per leder opplever mange virksomhetsledere et stort kontrollspenn. Sektorleder opplever noe av den samme utfordringen, og dette er en av grunnene til arbeidet med å redusere antallet virksomheter med samme oppgaver og tjenester. Hovedårsaken er likevel effektiv bruk av ressurser og kompetanse.

I Porsgrunn beskrives en ledelseskultur med høy grad av tillit med kort vei til rådmannen. Sektoren satser på ledelse- og kompetanseheving. I tillegg finnes det flere arenaer for å sikre møteplasser på tvers av sektoren. Til sammen har dette gitt en åpenhetskultur og helhetsfokus i sektoren. Dette har bidratt til at virksomhetene nå er mer opptatt av å hjelpe hverandre, enn å hegne om egen virksomhet. Konsekvensen er at det blir enklere å samarbeide om fordeling av budsjettmidler og kompetanse (ansatte). Ledertettheten økes på avdelingsledernivået, samtidig med at antallet virksomhetsledere reduseres.

Kompetanse

I intervjuene kom det ikke frem spesifikke funn knyttet til kompetanse utover at det ble opplevd som viktig å drive med kompetanseutvikling innen både ledelse og fag. Kommunen har en egen kompetanseplan for sektoren, og denne revideres i 2018, for hvert kommunalområde.

Observasjoner fra intervjuer i Ringerike kommune

Organisering

Ringerike kommune har en noe mer desentralisert struktur i tjenestetilbudet enn de to andre kommunene. Tjenesten er organisert i 14 enheter og både institusjonstjenester, bofellesskap, omsorgsboliger og hjemmetjenester leveres i ulike deler av kommunen. Det er betydelig grad av samdrift mellom ulike tjenester i distriktene.

I Ringerike er pleie- og omsorgstrappen blitt «brattere» ved at tildelingspraksisen er streng. En indikator på dette er at kommunen mottar omgjøringer av vedtak fra fylkesmannen.

En utfordring i Ringerike kommune er at det oppleves som vanskelig å endre på strukturen innen pleie og omsorg. En forklaring som gis er politiske prioriteringer knyttet til distriktsmessige hensyn. Den nye strategien innen pleie og omsorg er utarbeidet sammen med alle lederne og forankret hos politikerne. Et grep som er gjennomført som følge av den nye sektorplanen er å øke kapasiteten innen psykisk helse. Tidligere ble denne type tjenester i større grad kjøpt av private leverandører. I tillegg er Ringerike kommune i ferd med å gå fra en organisering med mindre enheter til større enheter. Det er også planer om et nytt sykehjem som vil erstatte Hønefoss sykehjem. Dessuten planlegges nye omsorgsboliger for funksjonshemmede. Disse er i dag bosatt spredt i kommunen.

Kommunene opplever at det kan være vanskelig å planlegge kapasitetsbehov, særlig når det oppstår uventede økninger. Derfor måtte Ringerike kommune kjøpe eksterne sykehjemsplasser i 2014. Dette var en viktig årsak til at kommunen opplevde en økning i ressursbruken i 2014.

Ledelse og kultur

Kommunalsjefen har det siste året bygget opp støttefunksjoner, herunder kompetanserådgiver og kvalitetsrådgiver. En styrket stabsfunksjon innen pleie og omsorg har bidratt til at det har vært mulig å utarbeide planverk som den nye pleie- og omsorgsstrategien og et helhetlig kvalitetssystem.

Til tross for at kommunen har tilbudt lederne lederutviklingskurs, kommer det frem i intervjuene at man opplever at dette tilbudet i liten grad har bidratt til at kommunen har en enhetlig lederkultur. Blant annet hevdes det av lederne tenker mest på egen enhet. Fremdeles er det for stor frihet og i for liten grad en samlet strategi. Dette blir forsterket av at Ringerike har to kulturer, «landsbygda og byen» er forskjellig. Dette skaper en del motsetningsforhold som hemmer utviklingen av tjenesten i kommunen.

Kompetanse

Kommunen tilbyr lederutvikling, og leder og kommunalsjefen avslutter i høst et toårig program. I tillegg gis alle lederne et tilbud om veiledning. Videre opplever kommunen selv at det er for mange ufaglærte i sektoren. Dette gjelder særlig innen hjemmetjenestene. Kommunen har en egen hypotese om at dette vil øke ressursbruken blant annet fordi det blir for mange overliggere på sykehusene.

Vurdering av effektivitet

I vår kvantitative analyse beregnes effektivitet ved å dele produksjonsindeksen med ressursbruken. I pleie- og omsorgssektoren er produksjonsindeksen sammensatt av indikatorer som beskriver omfang og kvalitet på hjemmepleie- og institusjonstjenester. Ressursbruken omfatter kommunens utgifter til blant annet arealkostnader, lønnskostnader og innkjøp av vare og tjenester (netto driftsutgifter for pleie- og omsorgssektoren). En kommune vil fremstå som mer effektiv enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13 dersom produksjonsindeksen er høyere en ressursbruksindeksen. Alt annet likt vil en økning i produksjonsindeksen føre til en økning i effektivitet. Tilsvarende vil en økning i ressursbruken føre til en reduksjon i effektivitet, gitt alt annet likt.

Vurderinger knyttet til Halden

Halden kommune hadde i 2014 en kraftig endring i effektivitetsindikatoren. Årsaken er en betydelig reduksjon i ressursbruken sammenlignet med gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13. I 2014 var ressursbruken 7 % lavere enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13. Hovedårsaken er at sektoren var i gjennom en nedbemanningsprosess i 2014. Dette medførte at pleiefaktoren ble redusert. En annen mulig forklaring kan være kommunens etableringen av måltall som omhandler blant annet nedgang i innleie fra bemanningsbyrå, fokus på reduksjon i overtid, beleggspersent, og sykefravær. Etter 2014 har kommunen opprettholdt en ressursbruksindeks som ligger rundt 7 % under gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13.

I 2015 var produksjonsindeksen 4 % lavere enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13. Tilsvarende nivå er beregnet for 2016. En mulig forklaring på nedgangen i produksjonen kan være at kommuner er mer bevisst på ambisjonsnivå og tjenesteutvikling som følge av halvtårsmøtene med alle enhetsledere og avdelingsledere, hvor strategiske spørsmål drøftes for mer langsiktig planlegging av sektoren i kommunen.

Vurderinger knyttet til Porsgrunn

I 2013 var Porsgrunns effektiviseringsindikator på samme nivå som gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13. I 2016 var effektiviseringsindikatoren 7 % lavere enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13. Årsaken til denne negative utviklingen er ikke økt ressursbruk, men en jevn reduksjon i produksjonsindikatoren sammenlignet med gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13.

Porsgrunn har satset mye på å etablere en kultur der man «heier på hverandre» med stor takhøyde og helhetsfokus i sektoren. Et annet ambisjonsområde har vært å etablere tillit til hverandre som skaper trygghet for samarbeid. En mulig forklaring på nedgangen i produksjonsindikatoren sammenlignet med gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13 kan være at tiltakene som er beskrevet over i liten grad gir resultater for de viktigste produksjonsmålene som inngår i produksjonsindikatoren for pleie og omsorg¹⁰. Stor takhøyde og helhetsfokus i sektoren, samt trygghet for samarbeid vil i større grad være rettet mot hvordan tjenesten utføres i møte med brukeren og hvilke rutiner og verktøy som benyttes for å utøve og følge opp tjenesten. Dette blir bekreftet når vi studerer ytre effektivitet ved å trekke inn brukereffekter. Tabell 14 viser resultatene fra brukerundersøkelsen for pleie og omsorg på bedrekommune.no. I denne undersøkelsen scorer Porsgrunn høyest av de tre casekommunene.

Vurderinger knyttet til Ringerike

Ringerike kommune har en variert utvikling i effektivitetsindikatoren. Det ene året er nivået under gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13, mens andre år er nivået over. Erfaringene fra Ringerike kommune viser at kapasitetsplanlegging kan være en viktig faktor for effektivitet. Den nye sektorplanen har gitt strengere føring for tildelingspraksis og valg av omsorgsnivå. Samtidig ble det gjort grep slik at kommunen kunne redusere kjøp fra private leverandører innen psykisk helse. Til sammen har dette bidratt til å redusere ressursbruken. Imidlertid viser erfaringene fra Ringerike at det er vanskelig å planlegge for uventete økninger i behov. For eksempel var det behov for å kjøpe eksterne sykehjemsplasser i 2014. Dette samsvarer med beregningene av ressursbruksindikatoren for Ringerike. I 2014 var ressursbruksindikatoren for Ringerike 5 % høyere enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13. Til sammen kan dette bidra til å forklare svingningene i effektivitetsindikatoren for perioden 2013 – 2016.

4.4 Samlet vurdering av kvalitative faktorer

I henhold til vårt undersøkelsesdesign har vi studert hvordan organisering, ledelse og kultur og kompetanse kan forklare hva som kjennetegner effektive kommuner og forklare eventuelle endringer i effektivitet. Intervjuene viste at det gjennomgående er begrenset kunnskap om og bevissthet rundt hvordan effektivitet måles i kommunene. Effektivitetsbegrepet oppleves noe uklart, og innsats knyttet til forbedring og endring oppfattes

¹⁰ Produksjonsmål som inngår i produksjonsindikatoren for pleie - og omsorg

- Timetall fra IPLOS på helsetjenester i hjemmet og praktisk bistand
- Oppholdsdøgn totalt i institusjon
- Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgstjenester

ofte som et svar på strammere rammer og mindre handlingsrom. Dette kan forklare hvorfor vi finner det vanskelig å peke på konkrete faktorer som kjennetegner effektive kommuner og forklarer endringer i effektivitet. Nedenfor beskrives derfor noen indikative forklaringer på hvordan organisering, ledelse og kultur og kompetanse påvirker effektivitet.

Organisering av tjenestene framstår kanskje som den enkeltfaktoren som synes å ha størst påvirkning på effektivitet. Et sentralt element i denne sammenheng er i hvilken grad tjenestene er organisert i enheter som har en mest mulig optimal størrelse mht. ressursbruk og ressursutnyttelse. Viktige faktorer som påvirker dette er bosettingsmønster og bygningsmasse. For kommuner som har spredt bosetning og store avstander, er omfanget av små driftsenheter med begrensede muligheter for ressursoptimalisering større. Dette er også et tema med vesentlig politisk oppmerksomhet i svært mange kommuner, og flere av kommunene i vårt utvalg peker på at en politisk prioritert desentralisert struktur reduserer mulighetene for effektiv drift.

Den bygningsmassen tjenesteproduksjonen foregår innenfor er også en viktig premissgiver for effektivitet. Gamle og uhensiktsmessige bygg som i liten grad er tilpasset moderne kommunal drift trekkes ofte fram som hemmende for effektivitet og ressursoptimalisering.

Et annet sentralt element innenfor organisering er hvorvidt de ulike driftsenhetene opplever velfungerende kommunikasjonslinjer og tilfredsstillende nærhet til ledelse og samarbeidende/tilsvarende enheter. For store avstander, utydelig ansvar og mangelfull kommunikasjon trekkes av flere casekommuner fram som viktige hindringer for å oppnå høy effektivitet.

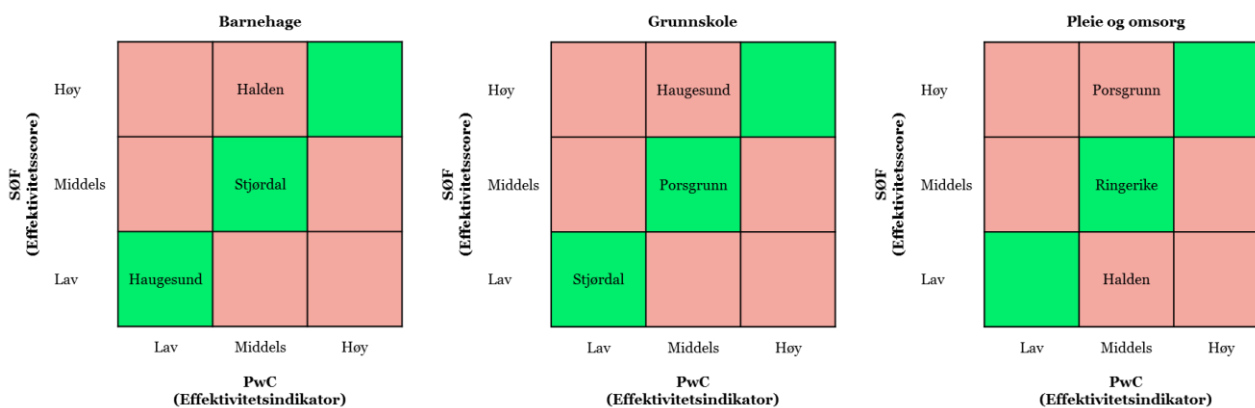
Ledelse og kultur er temaer som hver for seg er komplekse, samtidig som de på flere måter griper inn i hverandre. En enhetlig tilnærming til hvordan ledelse skal utøves, samtidig som at ledelse er et satsingsområde, trekkes av mange fram som viktige faktorer for effektivitet. Intervjumaterialet gir indikasjoner på slike sammenhenger.

Tillitsfulle relasjoner, godt etablerte samhandlings- og kommunikasjonsarenaer og en kommuneovergripende og helhetlig tilnærming til egen tjenesteproduksjon synes også å påvirke mulighetene for effektiv drift og god ressursutnyttelse. En utpreget delingskultur mellom ulike enheter innenfor en sektor, indikerer ofte at enhetene deler en felles identitet, kultur, plan og strategisk retning. Denne typen kulturelle kjennetegn danner gode forutsetninger for utvikling og forbedring, samtidig som tilgangen til suksesshistorier og gode erfaringer øker. Vår kvalitative analyse gir ikke grunnlag for å slå fast en direkte sammenheng mellom disse kjennetegnene og effektiv tjenesteproduksjon, men funnene våre samvarierer i rimelig grad med effektivitetsanalysene samtidig som at informantene selv trekker fram disse kulturelle kjennetegnene som viktige premisser for effektivitet.

Vi har avdekket at det er forskjeller i hvordan de ulike casekommunene satser på **kompetanse**. Det er imidlertid ikke et entydig mønster innenfor denne faktoren som understøtter de kvantitative analysene. Likevel trekker flere i caseutvalget fram at kontinuerlig og målrettet satsing på kompetanse over tid har gjort dem i stand til å utnytte ressurser på en bedre måte og dermed øke effektivitet. Noe av årsaken til at dette ikke er like synlig i de kvantitative analysene kan være at denne satsingen på kompetanse også krever ressurser og dermed, i alle fall på kort sikt, bidrar til å øke ressursbruken som igjen kan påvirke effektiviteten negativt.

5 Sammenligning av PwCs analyse og SØFs DEA-analyse

Som nevnt i avsnitt 4.1.3, 4.2.3, og 4.3.3, gir det mest mening å sammenligne klassifisering av effektivitetsindikatoren fra vår analyse med klassifisering av effektivitetsscoren fra SØFs DEA-analyse. Figuren nedenfor gjengir resultatene fra vår sammenligning. Kommuner som ligger på diagonalen er klassifisert likt i begge analyser, mens kommuner på røde felt har ulik klassifisering i de to analysene.



Figur 23: Sammenligning av effektivitetsindikator fra vår analyse og effektivitetsscore fra SØFs DEA-analyse

I det følgende beskriver vi faktorer som kan forklare forskjellene mellom analysene.

5.1 Generelle faktorer

Den metodiske tilnærmingen i vår analyse og SØFs DEA-analyse har både likhetstrekk, men er også på mange måter forskjellig.

For det første er SØFs analyse en såkalt dataomhyllingsanalyse (DEA-analyse), hvor effektiviteten måles i forhold til et referansesett av utvalgte kommuner, mens vår analyse er basert på en effektivitetsindikator som tar utgangspunkt i gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13.

For det andre legger SØF teknisk effektivitet, også kalt innsatsfaktorbesparende effektivitet, til grunn for sine beregninger. Teknisk effektivitet tar utgangspunkt i kommunenes utgifter og forutsetter at for en gitt mengde innsatsfaktorer produseres mest mulig produkter og eller tjenester. Vår analyse tar utgangspunkt i indre effektivitet (effektivitetsindikator for barnehage og grunnskole) og ytre effektivitet (effektivitetsindikator for grunnskole). For barnehage og pleie og omsorg har vi forsøkt å inkludere brukereffekter ved å inkludere resultat fra brukerundersøkelsene på bedrekommune.no.

For det tredje bruker vi og SØF til dels forskjellige innsatsfaktorer og produktmål for hver sektor (barnehage, grunnskole og pleie og omsorg). Se påfølgende avsnitt for en nærmere gjennomgang.

Hovedforskjellen i de to tilnærmingene på ressursbruk er at SØF tar utgangspunkt i årsverk og brutto driftsutgifter, mens det i vår tilnærming benyttes netto driftsutgifter korrigert for utgiftsbehov. Korrigeringen som gjøres i forhold til utgiftsbehov tar utgangspunkt i kostnadsnøklene i inntektssystemet for kommunene. Tallene i vår tilnærming er ikke korrigert for forskjeller i arbeidsgiveravgift, pensjon og inntekt.

Et annet forhold som også bør nevnes er avsetning og bruk av fond. En kommune som mottar statstilskudd som ikke brukes samme år, avsetter dette til fond. En kommune som blåser opp utgiftene sine i et enkelt år, kan

finansiere dette med tidligere avsatte midler. Avsetning og bruk av fond er finansarter som ikke inngår i netto driftsutgifter. Dette kan derfor påvirke effektivitetsindikatoren fra ett år til neste år. For å unngå dette, kan det vurderes å ta med finansartene i beregningene for effektivitet. Vi mener imidlertid at denne effekten sannsynligvis er marginal.

Avskrivninger inngår i vår tilnærming, men ikke i SØF-modellen. Nivå på avskrivninger på eksempelvis funksjon 222 skolelokaler vil kunne gi indikasjoner på byggets alder. En ny skole vil ha høyere avskrivninger enn en gammel skole. Vi ser i våre analyser at endringer i vår effektivitetsindikator kan skyldes endringer i avskrivninger. Dette er uheldig og vi anser det som mer hensiktsmessig å trekke ut avskrivninger fra beregningene, som SØF har gjort i sine beregninger.

5.2 Barnehage

Hovedforskjellen mellom de to tilnærmingene er at innsatsfaktoren i SØF-modellen ligger antall ansatte og tillegg for andre utgifter, mens innsatsfaktoren i vår tilnærming ligger med netto driftsutgifter inkludert alle funksjoner og artsgrupper korrigert for utgiftsbehov. Private barnehager ligger inne i vår tilnærming, både på innsattssiden og produktsiden. Avskrivninger er med i vår tilnærming. Private barnehager og avskrivninger ligger ikke inne i SØF-modellen.

Funksjon 211 Styrket tilbud er med i begge tilnærmingene. Dette medfører at kommuner med større sosioøkonomiske utfordringer og derigjennom høyere kostnadsnivå på funksjon Styrket tilbud vil fremstå som mindre effektiv. I vår tilnærming korrigeres det for utgiftsbehov. Dagens kostnadsnøkler er antall barn i barnehagealder, barn uten kontantstøtte og innbyggere med høyere utdanning. I vår tilnærming legges det derfor til grunn at utgiftsbehovskorrigeringen ikke tar hensyn til sosioøkonomiske utfordringer i kommunen. Et høyt kostnadsnivå til styrket tilbud vil derfor være en forklaringsvariabel til at disse kommunene fremstår som mindre effektive i begge tilnærmingene.

Kommuner med barnehagebarn med sterke funksjonshemminger vil i enkelte tilfeller motta statstilskudd som dekker utgiftene. I effektivitetsindikatoren trekkes fra eventuelle tilskudd, og dette vil derfor ikke påvirke effektivitetsscoren.

Tabellen nedenfor oppsummerer innsatsfaktorer og produkter i vår analyse og SØFs analyse.

Tabell 18: Innsatsfaktorer og produktmål for barnehage som inngår i vår analyse (effektivitetsindikator) og SØFs analyse.

PwC		SØF	
Innsatsfaktorer	Produkter	Innsatsfaktorer	Produkter
<ul style="list-style-type: none"> • Netto driftsutgifter, barnehage: <ul style="list-style-type: none"> ○ 201 Førskole ○ 211 Styrket tilbud ○ 221 Førskole-lokaler og -skyss 	<ul style="list-style-type: none"> • Oppholdstimer 0-5 år i kommunale og private barnehager • Leke- og uteareal • Andel ansatte med barnehagelærerutdanning 	<ul style="list-style-type: none"> • Antall ansatte med førskolelærerutdanning • Antall ansatte uten førskolelærerutdanning • Andre korrigerede brutto driftsutgifter enn lønnskostnader (eks. avskrivninger): <ul style="list-style-type: none"> ○ 201 Førskole ○ 211 Styrket tilbud ○ 221 Førskole lokaler og -skyss 	<ul style="list-style-type: none"> • Oppholdstimer 0-2 år • Oppholdstimer 3 år • Oppholdstimer 4-5 år • Leke- og uteareal

5.3 Grunnskole

Hovedforskjellen mellom de to tilnærmingene er at innsatsfaktoren i SØF ligger med årsverk og tillegg for andre utgifter, mens innsatsfaktoren i vår tilnærming baserer seg på netto driftsutgifter for alle funksjoner og artsgrupper, korrigert for utgiftsbehov. SFO ligger inne i vår tilnærming både som innsatsfaktor og produktmål. Det gjør det ikke i SØF-modellen.

Tabellen nedenfor oppsummerer innsatsfaktorer og produkter i vår analyse og SØFs analyse.

Tabell 19: Innsatsfaktorer og produktmål for grunnskole som inngår i vår analyse (effektivitetsindikator) og SØFs analyse.

PwC		SØF	
Innsatsfaktorer	Produkter	Innsatsfaktorer	Produkter
<ul style="list-style-type: none"> • Netto driftsutgifter, grunnskole: <ul style="list-style-type: none"> ○ 202 Grunnskole ○ 213 Voksenopplæring ○ 215 Skolefritids-tilbud ○ 222 Skolelokaler ○ 223 Skoleskyss 	<ul style="list-style-type: none"> • Korrigerte grunnskolepoeng (multiplisert med antall elever) • Nasjonale prøver 8.trinn (korrigert) • Læringsmiljø (Elevundersøkelsen og vurdering for læring) • Andel innbyggere i alderen 6-9 år med plass i kommunal SFO • Andel elever i kommunal SFO med fulltidsplass 	<ul style="list-style-type: none"> • Årsverk av personell med godkjent utdanning • Årsverk av personell uten godkjent utdanning • Andre korrigerte brutto driftsutgifter (eks. avskrivninger): <ul style="list-style-type: none"> ○ 202 Grunnskole ○ 222 Skolelokaler ○ 223 Skoleskyss 	<ul style="list-style-type: none"> • Korrigerte grunnskolepoeng (multiplisert med antall elever) • Nasjonale prøver 8. trinn (multiplisert med antall elever) • Læringsmiljø (multiplisert med antall elever)

5.4 Pleie og omsorg

Hovedforskjellen mellom de to tilnærmingene er at innsatsfaktoren i SØF ligger med årsverk og tillegg for andre utgifter på de tre funksjonene 234, 253 og 254, mens innsatsfaktorene i PwC ligger med netto driftsutgifter alle funksjoner og artsgrupper korrigert for utgiftsbehov. Nettoutgifter på funksjon 261 Institusjonslokaler og avskrivninger er med i vår tilnærming, men ikke i SØF-modellen. Nettoutgifter på funksjon 256 Tilbud øyeblikkelig hjelp er med i vår tilnærming, men ikke i SØF-modellen.

I begge tilnærmingene vil kommuner med mange særlig ressurskrevende brukere over 67 år som bor på institusjon, bli mindre effektiv enn kommuner med få ressurskrevende brukere som bor på institusjon. Årsaken til dette er at kommunene vil score likt på antall liggedøgn/beboere på institusjon (produktmål), mens ressursbruken vil være høyere. I de kommunene som har ressurskrevende brukere under 67 år vil det kunne søkes om ressurskrevende tilskudd utover en egenandel på 1,2 mill. kr. I disse kommunene vil det i PwC modellen bli korrigert for deler av ekstrakostnaden, da det er netto driftsutgifter etter fratrukk for tilskudd som ligger til grunn for beregningen. For ressurskrevende brukere innenfor hjemmetjenesten, uansett alder og om de kommer inn under ordningen eller ikke, vil beregningsmetoden hensynta og nullstille dette. Det vil produseres flere timer hjemmesykepleie som sees opp mot økt ressursinnsats i begge tilnærmingene.

Det kan vurderes som mest hensiktsmessig å trekke ut de bygningsmessige utgiftene. Spørsmålet er om kommuner med høye utgifter til bygningsmassen, enten på grunn av byggets utforming eller standard, bør komme ut med større effektiviseringspotensial. Kommuner som prioriterer vedlikehold vil komme ut med høyere kostnader og høyere effektiviseringspotensial.

I våre intervjuer ute i kommunene har flere kommentert reiseavstandene innad i kommunen. Kommuner med stor utstrekning i areal og spredt bebyggelse vil kunne få høyere kostnader innenfor hjemmesykepleien. I SØF-modellen vil ikke dette hensyntas, mens det i vår tilnærming til en viss grad vil hensyntas ved at utgiftene korrigeres for utgiftsbehov. Kostnadsnøkkelen i inntektssystemet for pleie - og omsorg inneholder i tillegg til andel eldre innbyggere et sonekriterium og nabokriterium, dvs. i kostnadsnøkkelen hensyntas det at enkelte kommuner med lengre avstander fra sentrum kan få høyere utgiftsnivå.

Tabellen nedenfor oppsummerer innsatsfaktorer og produkter i vår analyse og SØFs analyse.

Tabell 20: Innsatsfaktorer og produktmål for Pleie og omsorg som inngår i vår analyse (effektivitetsindikator) og SØFs analyse.

PwC		SØF	
Innsatsfaktorer	Produkter	Innsatsfaktorer	Produkter
<ul style="list-style-type: none"> • Netto driftsutgifter, pleie og omsorg: <ul style="list-style-type: none"> ○ 234 Aktiviserings- og servicetjenester overfor eldre og personer med funksjonsnedsettelse ○ 253 Helse- og omsorgstjenester i institusjon ○ 254 Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende ○ 256 Tilbud om øyeblikkelig hjelp døgnopphold kommunene ○ 261 Institusjonslokaler 	<ul style="list-style-type: none"> • Timer hjemmesykepleie og praktisk bistand per innbyggere (Timetall fra IPLOS) • Oppholdsdøgn totalt i institusjon • Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner 	<ul style="list-style-type: none"> • Årsverk av personell med relevant fagutdanning • Årsverk av personell uten relevant fagutdanning • Andre korrigerede brutto driftsutgifter enn lønnskostnader (eks. avskrivninger): <ul style="list-style-type: none"> ○ 234 aktivisering ○ 253 institusjon ○ 254 hjemmet 	<ul style="list-style-type: none"> • Liggedøgn i institusjoner, langtid • Liggedøgn i institusjon, korttid • Enerom i institusjon • Timer til hjemmesykepleie • Timer til praktisk bistand

6 Anbefalinger

6.1 Hva har vi lært?

Vi har i denne utredningen belyst effektivitet i kommunal tjenesteproduksjon ved hjelp av effektivitetsindikatorer og brukerundersøkelser, og identifisert faktorer som kan påvirke effektiviteten i barnehage, grunnskole og pleie og omsorg.

Våre analyser viser at effektiviteten varierer mellom våre casekommuner. I tillegg kan effektiviteten variere fra år til år i samme kommune, og den samme kommunen kan være effektiv i den ene sektoren og mindre effektiv i en annen sektor. Dette viser viktigheten av at en effektivitetsanalyse er designet slik at den kan både gi et sammenligningsgrunnlag mellom kommuner, men også tar hensyn til utviklingen fra år til år. I tillegg er det viktig å differensiere mellom sektorer.

I vår kvalitative analyse har vi sett at ulike organisatoriske tilnærminger kan føre til gode resultater og at en organisatorisk tilpasning må ta hensyn til kommunenes spesifikke forutsetninger og utfordringer, dvs. at kommuner trenger et visst handlingsrom for å optimere sine tjenester. Det betyr at det trolig ikke finnes den ene løsningen som vil passe for alle kommuner.

Våre analyser har i tillegg vist at ulike metodiske tilnærminger kan føre til forskjellige resultater. Både SØFs tilnærming og vår tilnærming måler effektiviteten i forhold til andre kommuner og er ikke absolutte målinger. Begge analyser er dessuten avhengig av et godt datagrunnlag. Spesielt data fra brukerundersøkelser har vist seg å være av dårlig kvalitet.

6.2 Veien videre

Begrepet effektivitet brukes på mange ulike måter. Dette svekker forståelsen for begrepet. Dette kommer tydelig frem i intervjuene med de fem casekommunene som inngår i effektivitetsanalysen. Konsekvensen er at det var gjennomgående begrenset kunnskap om og bevissthet rundt hvordan effektivitet måles i kommunene.

Alle de fem kommunene som inngår i casestudien har fokus på kostnadsstyring. Når det er behov for å «spare penger» er det mange kommuner som tyr til «ostehøvel prinsippet». Dette skjer til tross for at de færreste opplever dette som riktig, siden en slik løsning kan ramme tjenesteproduksjon som har høy indre og ytre effektivitet, jfr. Figur 2 i kapittel 2.

En av målsettingene med effektiviseringsanalyser er å etablere mest mulig objektivt grunnlag for en diskusjon rundt effektivitet i kommunene. Derfor er det et mål i å etablere en modell for effektivitetsanalyser som kommunene kjenner seg igjen i. Vi mener at vår tilnærming aktualiserer to sentrale forhold vi mener det vil være hensiktsmessig å utvikle videre.

For det første har vår tilnærming tatt utgangspunkt i nøkkeltall fra KOSTRA. Fordelen med dette er at kommunene har høy kunnskap om KOSTRA og begrepsbruken. KOSTRA med sine grupper er designet for at kommunene skal bli mest mulig sammenlignbare. Når vi i vår tilnærming beregner effektivitet sammenlignet med kommunens egne KOSTRA-gruppe er det grunn til å anta at gjenkjennbarheten vil være høy for kommunene. Analysene vil også mest sannsynlig kunne kombineres eller suppleres med kommunenes egne KOSTRA-analyser.

For det andre er det viktig å inkludere brukereffekter (og samfunnseffekter) siden disse er det egentlige formålet med kommunale tjenester. Det er derfor viktig å inkludere en måling/vurdering av brukereffekter og ikke kun selve tjenesteproduksjonen. I vår tilnærming har vi forsøkt å ivareta hvor effektivt kommunen klarer å levere kvalitet i tjenesteproduksjonen, for det meste uttrykt i hvordan tjenestene oppleves av brukerne. Imidlertid viser våre analyser at resultatene fra bedrekommune.no i liten grad har vært egnet til dette formålet. Det er derfor behov for å styrke måling av brukereffekter, og vi vil anbefale at et slikt arbeid iverksettes, for eksempel i samarbeid med bedrekommune.no.

Et sentralt spørsmål vil være å operasjonalisere begrepet brukereffekter. En mulig tilnærming er å skille brukereffektene langs tre dimensjoner:

- **Resultat**
Kvalitet i sluttproduktet overfor mottaker av tjenesten
- **Prosess**
Samspillet mellom utøver og mottaker av tjenesten
- **Struktur**
Kvalitet i rutiner og prosedyrer, systemer og verktøy for utøvelse av tjenesten og kvalitetssikring

En annen utfordring som bør ivaretas i det videre arbeidet er hvordan man kan unngå forstyrrende elementer i kvantifisering av ressursbruken i kommunal tjenesteproduksjon, som for eksempel avskrivninger, bruk av og avsetning til fond og hvorvidt bygningsmessige utgifter skal inkluderes. I analysen over har vi stilt spørsmål rundt akkurat dette.

Effektivitetsanalyser har alltid sine begrensninger. For eksempel vil kommunene ha et begrenset handlingsrom på kort sikt, siden en betydelig del av kostnadene er faste eller vanskelig å endre. For eksempel vil det være nødvendig å foreta investeringer før man kan ta ut gevinster av mer effektive formålsbygg. For enkelte kommuner kan dette være et løft som er vanskelig å bære. Det er derfor viktig at effektivitetsanalysene designes slik at målingene som inngår er robuste over tid og ikke bare sammenlignbare mellom kommuner. Dette vil sikre at kommunene kan måle opp mot seg selv, dvs. forbedringer over tid. Dermed vil effektivitetsanalysene kunne være et strategisk verktøy for kommunene.

© 2014 PwC. Med enerett. I denne sammenheng refererer "PwC" seg til PricewaterhouseCoopers AS, Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS, PricewaterhouseCoopers Accounting AS, PricewaterhouseCoopers Skatterådgivere AS og PricewaterhouseCoopers Services AS som alle er separate juridiske enheter og uavhengige medlemsfirmaer i PricewaterhouseCoopers International Limited.

Vedlegg A. - Beskrivelse av produksjons- og ressursindeks

A.1. Produksjonsindeks

Produksjonsindeksen er et samlemål for kommunenes tjenestetilbud basert på produksjonsindikatorer for utvalgte sektorer, og måler omfanget av kommunens tjenestetilbud. Indeksen gir et bilde av hvordan nivået på tjenestene er i en kommune sammenlignet med andre kommuner.

Produksjonsindeksen er basert på metoden som SØF har utarbeidet på oppdrag fra Kommunal- og Regionaldepartementet (SØF-rapport nr. 06/09). Produksjonsindeksen rapporteres årlig i en rapport fra TBU, og disse rapportene har videreutviklet indeksen på visse områder. For en nærmere forklaring på hvorfor de respektive indikatorene er tatt med vises det til de opprinnelige rapportene fra SØF og TBU.

Beregningen av indeksene følger metoden fra SØF der alle indeksene normaliseres ved å benytte innbyggertall som vekter i beregningen av snittene. For en nærmere beskrivelse vises det til SØF-rapport nr. 06/09, kapittel 3.10. Vektene for de respektive delindeksene er hentet fra produksjonsindeksen som ble presentert i rapporten fra TBU i november 2015.

Produksjonsindeksen måler tjenestevolumet i kommunen, sammenlignet med gjennomsnittskommunen i KOSTRA-gruppa. Kommuner med indeks over 100 produserer mer enn gjennomsnittet. Produsert volum korrigeres for behov etter statsbudsjettets metode.

Barnehage

Produksjonsindeksen for barnehage består av følgende variabler:

- B_1 : Korrigerte oppholdstimer for kommunale og private barnehager i forhold til behovskorrigert innbyggertall
- B_2 : Andel ansatte med førskolelærerutdanning
- B_3 : Leke- og oppholdsareal per barn i barnehager (m²)

Datagrunnlaget er basert på KOSTRA-tall. Tabellen under viser vektene og oversikt over hvilke statistikker som ble brukt.

Tabell 21: Vekter og grunnlag for delindeks som inngår i produksjonsindeksen for barnehage.

Delindeks	Vekt	Grunnlag
B_1	0,8	1793586 - Korrigerte oppholdstimer i kommunale barnehager, konsern 1793616 - Korrigerte oppholdstimer i private barnehager, konsern
B_2	0,1	6808-29 - Andel ansatte med barnehagelærerutdanning
B_3	0,1	6808-56 - Leke- og oppholdsareal per barn i barnehage (m ²)

Variabelen beregnes ved å summere korrigerte oppholdstimer for kommunale og private barnehager og dele denne summen på behovskorrigerte innbyggere.

Produksjonsindeksen for barnehage er dermed gitt ved

$$P_B = 0,8 \cdot B_1 + 0,1 \cdot B_2 + 0,1 \cdot B_3$$

Siden produksjonsindeksen ikke omfatter variabler som måler brukereffekter, tar vi hensyn til brukerundersøkelser for denne sektoren i effektivitetsindikatoren.

Grunnskole

Produksjonsindeksen for grunnskole består av følgende variabler:

- G_1 : Grunnskolepoeng (korrigert)
- G_2 : Nasjonale prøver 8.trinn (korrigert)
- G_3 : Læringsmiljø
- G_4 : Andel innbyggere i alderen 6-9 år med plass i kommunale SFO
- G_5 : Andel av brukerne av kommunale SFO med fulltidsplass

Datagrunnlaget er fra elevundersøkelsen og KOSTRA-tall. Tabellen under viser vektene og oversikt over hvilke statistikker som ble brukt.

Tabell 22: Vekter og grunnlag for delindekser som inngår i produksjonsindeksen for grunnskole.

Delindeks	Vekt	Grunnlag
G_1	0,376	Grunnskolepoeng (korrigert)
G_2	0,376	Nasjonale prøver 8. trinn (korrigert)
G_3	0,188	Vurdering for læring 7. trinn Vurdering for læring 10. trinn Elevundersøkelsen 10. trinn - trivsel Elevundersøkelsen 7. trinn - trivsel Elevundersøkelsen 10. trinn - utdanning og yrkesveiledning
G_4	0,03	6804-30 - Andel innbyggere 6-9 år i kommunal SFO
G_5	0,03	6804-32 - Andel elever i kommunal SFO med 100 prosent plass

Variabelen G_1 er grunnskolepoeng korrigert for sosioøkonomiske faktorer som har innvirkning på resultatene i grunnskolen. Variabelen G_3 beregnes som et snitt av indekser på de respektive undersøkelsene.

Produksjonsindeksen for grunnskole er dermed gitt ved:

$$P_G = 0,376 \cdot G_1 + 0,376 \cdot G_2 + 0,188 \cdot G_3 + 0,030 \cdot G_4 + 0,030 \cdot G_5$$

Variablene er indikatorer som måler brukereffekter og dermed brukes denne produksjonsindeksen for å måle ytre effektivitet direkte.

Omsorg

Produksjonsindeksen for omsorg består av følgende variabler:

- O_1 : Timer hjemmesykepleie og praktisk bistand i forhold til behovskorrigert innbyggertall
- O_2 : Oppholdsdøgn i institusjon i alt i forhold til behovskorrigert innbyggertall

- O_3 : Andel av institusjonsplasser som er i enerom

Datagrunnlaget er KOSTRA-tall og tall fra IPLOS. Tabellen under viser vektene og oversikt over hvilke statistikker som ble brukt.

Tabell 23: Vekter og grunnlag for delindekser som inngår i produksjonsindeksen for pleie og omsorg.

Delindeks	Vekt	Grunnlag
O_1	0,551	Timetall fra IPLOS på helsetjenester i hjemmet og praktisk bistand
O_2	0,359	7790-154 Oppholdsøgn totalt i institusjon
O_3	0,090	7800-38 Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner

For delindeksene deles verdien fra indikatoren på behovskorrigert innbyggertall før indeksen beregnes.

Produksjonsindeksen for pleie og omsorg er dermed gitt ved:

$$P_0 = 0,551 \cdot O_1 + 0,359 \cdot O_2 + 0,090 \cdot O_3$$

Siden produksjonsindeksen ikke omfatter variabler som måler brukereffekter, tar vi hensyn til brukerundersøkelser for denne sektoren ved beregning av ytre effektivitet.

A.2. Indeks for ressursbruk

Ressursbruksindeksen kvantifiserer sektorvis ressursbruk i barnehage, grunnskole og pleie og omsorg¹¹. Indeksen viser om kommunen bruker mer eller mindre penger på en tjeneste enn gjennomsnittet for KOSTRA-gruppen, korrigert for kommunens eget utgiftsbehov.

Indikatoren beregnes ved å dividere «netto driftsutgift per innbygger», på det aktuelle rapporteringsområdet, med vektet landsgjennomsnitt (med innbyggertall som vekter¹²), korrigert for kommunens utgiftsbehov. Deretter normaliseres tallene for den aktuelle KOSTRA-gruppen¹³. Utgiftsbehovet er hentet fra inntektssystemet for kommunene, hvor hver kommune får beregnet et utgiftsbehov på grunnlag av alderssammensetning (demografi), geografi og sosiale forhold. Tallene er ikke korrigert for forskjeller i arbeidsgiveravgift, pensjon og inntekt.

¹¹ Tallene for Grunnskole er korrigert med antall private elever og tallene for omsorg er korrigert med eventuelt vertskommune-tilskudd til PU.

¹² Tabell: 06913: Folkemengde 1. januar og endringer i kalenderåret (K)

¹³ Ideelt sett dividerer man netto driftsutgift per innbygger direkte med vektet gjennomsnitt for den aktuelle KOSTRA-gruppen.

Vedlegg B. - Intervjuguide

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Nedenfor følger hovedspørsmålene som ble sendt ut i forkant til kommunene.

1. Overordnet

- Hvordan vil du si de politiske prioriteringer for din sektor er?
- Hvordan er de interne målingene og effektivitetsarbeidet i kommunen?

2. Organisering

- Er det forhold knyttet til dagens organisering som har betydning for ressursbruk eller effektivitet?
- Hva fremmer og hemmer en effektiv organisering sett fra ditt ståsted?

3. Ledelse

- Hva kjennetegner dagens ledelse av sektoren?
- Hvordan er samhandlingen i aksens rådmann til rektor?
- Hvordan organiseres strategisk utviklingsarbeid for sektoren? Hva fungerer bra/dårlig?
- Hvordan er kompetansen innenfor ledelse, økonomi og strategi i kommunen?
- Hvordan vil du beskrive ledelsesfilosofien i kommunen? (handlingsrom, verdibasert ledelse)

4. Kultur

- Hva preger kulturen i skolen i kommunen?
- Hvordan vil du beskrive

5. Arbeidsmiljø

- Hvordan er arbeidsmiljøet i sektoren/kommunen/enhetene?
- Hvordan vil du si ansattes kompetanseprofil (realkompetanse og formalkompetanse) er? Og hvordan passer dette til deres behov?
- Forklar grad av medbestemmelse og involvering av ansatte og elever/foreldre/brukere hos dere

6. Sykefravær

- Beskriv dagens sykefravær (med bakenforliggende årsaker og nivå)
- Hvilke tiltak gjøres for å redusere/stabilisere sykefraværet?

7. Samhandling

- Hvordan vil du si samhandlingen innad / på tvers av sektorene?
- Samhandling med eksterne enheter (f.eks. Sykehus, barnevern, PPT, IKS, ...)

8. Økonomi

- Hvordan arbeider kommunen med innsparing og effektivisering (mulige tiltak som er gjort)?
- Hvordan foregår budsjettprosessen? Hvilken rolle har du mtp. fokus på effektivisering?
- Hvordan vil du si utfordringene og mulighetene med dagens ressursbruk er for din sektor?