



Effektivisering i kommunene – tiltak og resultater

Sluttrapport

08.09.2011

Effektivisering i kommunene – tiltak og resultater

Sluttrapport – Disposisjon

SAMMENDRAG	2
1 BAKGRUNN OG MANDAT	6
2 TILNÆRMING	6
2.1 Effektivitet og effektivisering – begrepsdrøfting	6
2.2 Hva skal prosjektet dokumentere?	8
2.3 Gjennomføring av prosjektet	9
3 KOMMUNENES REDEGJØRELSE OM TILNÆRMING TIL EFFEKTIVISERING OG TYPE EFFEKTIVISERINGSTILTAK	11
3.1 Resultater fra spørreundersøkelsen	11
3.2 Effektiviseringsutfordringene og takling av utfordringene i utvalgs kommunene – drøfting	20
4 GRUNNSKOLE	23
4.1 Utvikling i grunnskolen fra 2005-2009	23
4.2 Resultater fra spørreundersøkelsen	25
4.2.1 Kommunenes svar på spørsmål om effektivisering i grunnskolen	25
4.2.2 Analyse av svarene fra utvalgs kommunene	27
5 BARNEVERNTJENESTEN	31
5.1 Utvikling i barneverntjenesten fra 2005-2009	31
5.2 Resultater fra spørreundersøkelsen	33
5.2.1 Kommunenes svar på spørsmål om effektivisering i barnevernet	33
5.2.2 Analyse av svarene fra utvalgs kommunene	36
6 PLEIE- OG OMSORGSTJENESTER	43
6.1 Utviklingen i pleie- og omsorgstjenesten fra 2005(2007) - 2009	43
6.2 Resultater fra spørreundersøkelsen	44
6.2.1 Kommunenes svar på spørsmål om effektivisering i pleie- og omsorgstjenestene	44
6.2.2 Analyse av svarene fra utvalgs kommunene	49
7 AVFALL OG RENOVASJON	54
7.1 Utvikling i avfall-/renovasjonssektoren fra 2005-2009	54
7.2 Resultater fra spørreundersøkelsen	56
7.2.1 Kommunenes svar på spørsmål om effektivisering i avfall-/ renovasjonssektoren	56
7.2.2 Analyse av svarene fra utvalgs kommunene	60
LITTERATURHENVISNINGER	62
VEDLEGG	63
V 1 Oversikt over utvalgs kommunene i prosjektet	63
V 2 Svarprosent i spørreundersøkelsen	66
V 3 Statistisk sentralbyrås kommunegruppering	68
V 4 Utvikling i grunnskolen fra 2005-2009	69
4.1 Utvikling i enhetskostnader (utgifter per elev) 2005-2009	69
4.2 Resultater: Læringsresultater i grunnskolen og overgang til videregående utdanning	75
V 5 Utvikling i barnevernet 2005-2009	77
5.1 Utvikling av utgifter til barneverntjenesten (funksjon 244)	78
5.2 Utvikling av utgifter til barneverntiltak (funksjonene 251 og 252)	80
5.3 Kvaliteten i barneverntjenesten	81
V 6 Utvikling i pleie- og omsorgstjenesten fra 2005(2007)-2009	83
6.1 Hjemmetjenester – utviklingen fra 2007-2009	83
6.2 Pleie- og omsorgsinstitusjoner – utviklingen fra 2005-2009	84
6.3 Kvaliteten i pleie- og omsorgstjenestene	86

Sammendrag

Undersøkelsen kartlegger tiltak og resultater av effektiviseringsarbeidet i et representativt utvalg kommuner.

Kommunene er opptatt av å produsere kommunale tjenester så effektivt som mulig

- 4 av 5 kommuner i denne undersøkelsen arbeider systematisk med effektivisering av sin tjenesteproduksjon – enten for å redusere ressursbruken (kostnadseffektivisering) og/eller for å kunne yte tjenester med bedre kvalitet uten økt ressursbruk (resultateffektivisering).
- 48 prosent av kommunene har tallfestet effektiviseringsgevinster i budsjettet for 2010. Blant disse har 35 kommuner oppgitt beregnede innsparinger på til sammen 679 mill. kroner eller 1,2 prosent av deres samlede driftsinntekter.
- Kommuner der effektivisering inngår i de løpende styringsprosessene, oppnår bedre resultater enn kommuner der dette arbeidet ikke er like høyt prioritert. Kommuner som lykkes:
 - Har god oversikt over sin ressursbruk og tjenesteyting – som en forutsetning for å kunne foreta bevisste prioriteringer.
 - Har en ledelse som kommuniserer prioriteringene tydelig og sikrer at de er forankret, det vil si forstått og akseptert i hele organisasjonen.
 - Praktiserer stor åpenhet og skaper en kultur for utvikling, prøving og feiling.
 - Praktiserer utstrakt delegasjon og følger opp virksomhetene i tråd med forutsetningene for delegasjonen.
 - Sikrer gjennom rekruttering, praksisnær kompetanseutvikling og støttefunksjoner at ledere og ansatte er i stand til å yte tjenester med høy kvalitet innenfor de ressursene som de disponerer.
- 34 prosent av kommunene i undersøkelsen tallfester en effektiviseringsgevinst innen **grunnskolen** på gjennomsnittlig 2,8 prosent av netto driftsutgiftene til grunnskolen. For disse 22 kommuner utgjør dette 156 mill. kroner. Sammenslåing av skoler, økning av elevtallet per skole og økt gruppestørrelse/lavere lærertetthet, er de viktigste tiltakene som fører til besparelser.

Målrettet kompetanseutvikling styrker læringsresultatene i grunnskolen. Kommuner som satser på målrettet videreutdanning av lærere, viser høyere grunnskolepoeng og bedre resultater i nasjonale prøver på 5. trinn enn gjennomsnittet.

- 22 prosent av kommunene i undersøkelsen anslår effektiviseringsgevinsten for tiltak innen **pleie- og omsorgstjenester** til samlet 80 mill. kroner. For disse 14 kommuner utgjør dette gjennomsnittlig 3,2 prosent av netto driftsutgiftene til pleie- og omsorgstjenestene.

Kommuner med høye frie inntekter per innbygger, har høyere kostnader per institusjonsplass enn gjennomsnittet og høyere dekningsgrader i både hjemmetjenesten og for sykehjemsplasser.

Fleksibel bruk av personalressursene, spesielt også vikarbruk, mellom ulike tjenester og tjenestesteder/virksomheter kan bedre kostnadseffektiviteten i pleie- og omsorgstjenestene.

Innen **hjemmetjenestene** har kommuner som endret organisering av tjenestene til funksjonshemmede, en lavere kostnadsvekst enn gjennomsnittet. Samlokalisering, endringer i oppgaver/oppgavefordeling mellom boliger og dagtilbud og felles vaktplaner er tiltak som bidrar til dette.

Kommuner med stor økning i korttidsopphold og økning i andel enerom med bad/WC, har en større kostnadsøkning per **institusjonsplass** enn gjennomsnittet. Benchmarking og sammenslåing av støttefunksjoner (kjøkken, vask, renhold og øvrig eiendomsdrift) har i mange kommuner bidratt til reduserte kostnader.

- De fleste kommunene opplever en økning i behovet for **barneverntjenester**. Effektiviseringstiltak i barnevernet er derfor oftest knyttet til å sikre at barnevernet er tilgjengelig, klarer å gjennomføre undersøkelser og følge opp tiltak, uten at ressursene økes i samme omfang som saksmengden. Organisatoriske tiltak, rutiner og holdningsarbeid i barnevernet kan bidra til å redusere antall fristoverskridelser og dermed øke resultateffektiviteten i barnevernet.

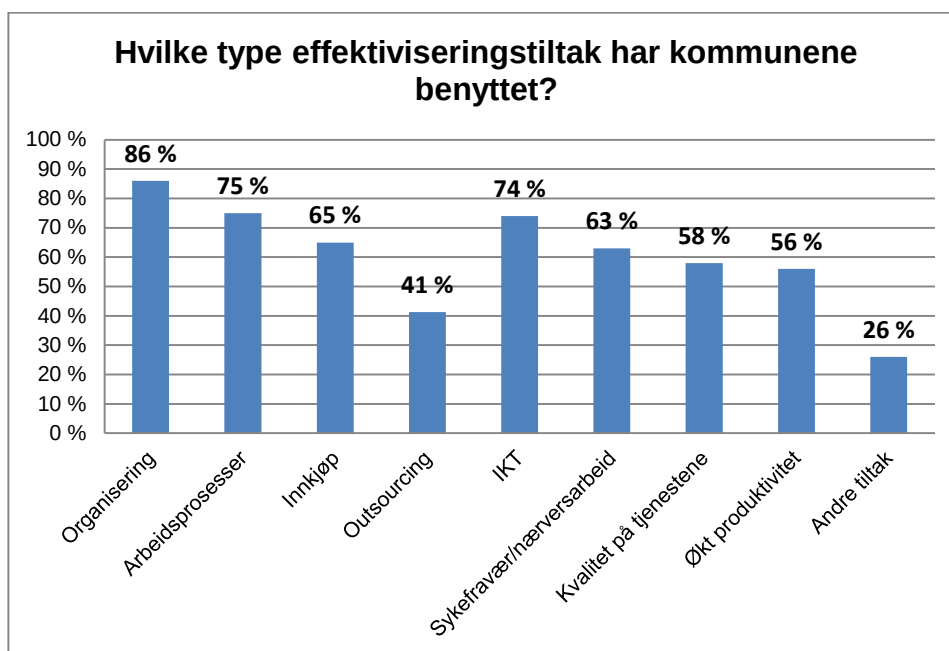
Andre viktige tiltak som kommunene nevner, er:

- Opprettelse av barneverntiltak i hjemmet i egen regi eller i interkommunalt samarbeid. Kommuner som deltar i interkommunalt barnevernsamarbeid, viser en lavere vekst i utgifter per barn med tiltak i hjemmet enn gjennomsnittet.
- Bedre samarbeid med andre instanser med sikte på å forebygge problemer og avdekke risikoforhold tidlig. Resultatet er at en høyere andel av undersøkelser fører til tiltak. Dette kan tyde på at samarbeidende instanser sender bedre, mer "kvalifiserte" meldinger til barnevernet.
- **Avfalls-/renovasjonsoppgavene** i kommunene er preget av både kostnads- og kvalitetsøkning: Utvidet kildesortering og større andel av avfall som gjenvinnes, gir økte kostnader. Dette gjelder spesielt små kommuner med spredt bosetting. Modernisering av utstyr og konkurranseutsetting kan "bremse" kostnadsøkningen.

Hvordan effektiviserer kommunene?

1. Kommunenes tilnærming til effektivisering og type effektiviseringstiltak

- 81 prosent av kommunene arbeider systematisk med effektivisering. I 72 prosent blir planene/strategiene for effektivisering politisk behandlet.
- I de fleste kommunene (60 prosent) gjelder planene alle virksomhetene i kommunen. Flest kommuner har gjennomført effektiviseringstiltak innen de store sektorene som pleie- og omsorg og grunnskole. De fleste kommunene har også effektivisert administrasjonen.
- 56 prosent av kommunene har en plan for oppfølging av effektiviseringsarbeidet og 44 prosent utarbeider statusrapporter over resultatene fra effektiviseringsarbeidet.



2. Effektivisering innen grunnskolen 2006-2010

- Alle kommuner i undersøkelsen har i perioden gjennomført effektiviseringstiltak i grunnskolen.
- Kommunene rapporterer følgende typer tiltak for å redusere ressursbruken:
 - 44 prosent har redusert antall skoler og økt antall elever per skole.
 - 55 prosent har økt antall elever per årsverk (økt gruppestørrelse).
 - 57 prosent har etablert felles innkjøpsordninger for skolene.
- Når det gjelder eksplisitt kvalitetshevende tiltak, har
 - Alle kommuner økt fokus på læringsresultater.
 - 82 prosent bedret samarbeidet mellom skole og hjem.
 - 87 prosent satset på videreutdanning av undervisningspersonalet.

- Dessuten nevner flere at de utnytter fagnettverk mellom skolene for å øke kompetansen i skolene, bruker best praksis og satser på tett oppfølging fra skoleledernivå.
- 74 prosent av kommunene har økt spesialundervisning. Dette er som regel ikke et bevisst og ønsket valg, men et resultat av økende søknadsmengde. Flere påpeker at økte ressurser til spesialundervisning lett går på bekostning av mulighetene for tilpassing i den ordinære undervisningen.

3. Effektivisering i pleie- og omsorgstjenestene 2006-2010

- 97 prosent av kommunene har i perioden gjennomført effektiviseringstiltak i pleie- og omsorgstjenestene.
- For å redusere ressursbruken, har:
 - 82 prosent styrket hjemmetjenestene og 62 prosent økt bruken av korttidsopphold i pleie- og omsorgsinstitusjonene for å redusere behovet for langtidsopphold på sykehjem.
 - 55 prosent av kommunene organisert tjenester til funksjonshemmede mer effektivt.
 - 37 prosent redusert antall tjenestesteder.
 - 32 prosent integrert pleie- og omsorgstjenestene (bl.a. ved samorganisering av hjemmesykepleie og praktisk bistand, eller ved samordning av nattjenesten mellom hjemmetjenesten, boliger og institusjon).
 - 23 prosent iverksatt tiltak for å redusere kostnadene per plass i pleie- og omsorgsinstitusjoner.
 - 91 prosent bruker informasjonsteknologi mer effektivt.
- Når det gjelder eksplisitt kvalitetshevende tiltak, har:
 - 54 prosent av kommunene etablert nye tjenester og fått til et bredere tjenestespekter.
 - 28 prosent økt antall enerom på pleie- og omsorgsinstitusjonene.
 - 80 prosent iverksatt andre tiltak for å bedre brukertilfredsheten.

4. Effektivisering i barnevernet 2006-2010

- 77 prosent av kommunene har gjennomført effektiviseringstiltak i perioden.
- 33 prosent av kommunene oppgir at saksmengden (antall undersøkelser og/eller barn med tiltak) per stilling i barneverntjenesten har økt. Denne "kostnadseffektiviseringen" er først og fremst en følge av økt pågang av saker.
For øvrig har 38 prosent av kommunene satt i verk tiltak for å redusere tiltakskostnadene.
- Når det gjelder eksplisitt kvalitetshevende tiltak, har:
 - 79 prosent av kommunene bedret samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester med sikte på forebygging/tidlig intervensjon.
 - 60 prosent av kommunene satt i verk tiltak for å sikre en raskere gjennomføring av undersøkelser i barnevernet.
 - 57 prosent bedret oppfølging, veiledning og støtte til oppdragstakere (fosterhjem, støttekontakter m.m.).
 - 56 prosent satset på et bredere tjenestespekter/utvikling av nye tiltak.
 - 52 prosent økt fokus på evaluering av tiltakenes effekt.
 - 18 prosent gått inn i en interkommunal barneverntjeneste, først og fremst for å sikre en mer robust og faglig sterk barneverntjeneste.

5. Effektivisering i avfalls-/renovasjonssektoren 2006-2010

- 80 prosent av kommunene deltar i en interkommunal ordning for innsamling av avfall.
- 60 prosent har i perioden gjennomført tiltak for å redusere kostnadene til innsamling av avfall ved hjelp av:
 - Modernisering av utstyret for innsamling av avfall (38 prosent).
 - Konkurransetsetting av (deler av) avfallsinnsamlingen (33 prosent).
 - Tilknytning til en interkommunal ordning (11 prosent).
 - Kjøp av tjenester fra andre kommuner (8 prosent).
 - I tillegg nevner 20 prosent andre kostnadsreduserende tiltak (bl.a. effektivisering i administrasjon og opplegg av kjøreruter).
- 75 prosent av kommunene deltar i en interkommunal ordning for behandling av avfall.
- 56 prosent har i perioden gjennomført tiltak for å redusere kostnadene til avfallsbehandling ved hjelp av:

- Modernisering av utstyr for behandling av avfall (31 prosent).
 - Konkurranseutsetting av (deler av) avfallsbehandlingen (31 prosent).
 - Tilknytning til en interkommunal ordning (13 prosent).
 - 13 prosent har iverksatt andre kostnadsreducerende tiltak innen avfallsbehandling (bl.a. lengre kontraktsperioder for å sikre tilgang til effektiv teknologi, investeringer i mer effektive anlegg).
- Når det gjelder kvalitetshevende tiltak, opplyser 56 prosent av kommunene at de har etablert eller utvidet kildesortering og 54 prosent at de har økt andelen av avfall som gjenvinnes.

Om prosjektet og undersøkelsen

Mandat:

Prosjektet skal så langt som mulig dokumentere resultatene av effektiviseringsarbeidet i et representativt utvalg norske kommuner de siste fem årene. (...). Prosjektet skal også dokumentere relevante effektiviseringstiltak som kommunene har gjennomført, uavhengig av om disse er evaluert eller ikke.

Effektivisering betyr at en kommune

Enten - yter tjenester til flere brukere med uendret kvalitet, uten ressursøkning
og/eller - tilbyr tjenester med bedre kvalitet til samme antall brukere, uten ressursøkning
og/eller - produserer uendret antall tjenester med uendret kvalitet rimeligere per tjenesteenhet.

Etter en analyse av tilgjengelige nøkkeltall (KOSTRA, skoleporten m.m.), utgjorde en survey (spørreskjemaundersøkelse) i et representativt utvalg på 150 kommuner det viktigste grunnlaget for å illustrere effektiviseringsarbeidet i kommunene. 55 prosent av kommunene besvarte hele eller deler av undersøkelsen. Den brede undersøkelsen er supplert med dybdeintervjuer i ni kommuner.

1 Bakgrunn og mandat

I tilbudsforespørsel av 27. oktober 2010 konstaterer KS at kommunene på linje med andre sektorer, blir konfrontert med effektivitetskrav til sin tjenesteproduksjon.

KS påpeker imidlertid også at det på en rekke områder mangler gode indikatorer for å måle omfang, kvalitet og resultater av kommunenes tjenesteproduksjon. Dette vanskeliggjør oppfølging og evaluering av effektiviseringsarbeidet i kommunene.

KS beskriver siktemålet for prosjektet på følgende måte:

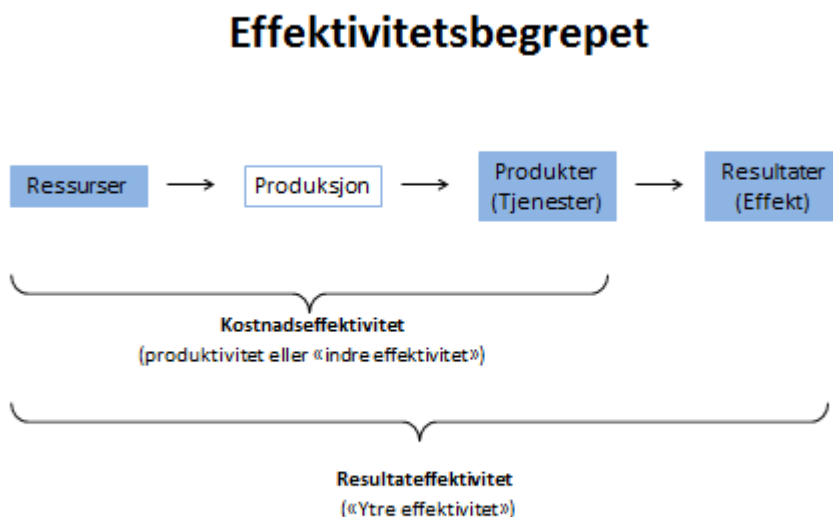
Prosjektet skal så langt som mulig dokumentere resultatene av effektiviseringsarbeidet i et representativt utvalg norske kommuner de siste fem årene. Herunder skal det vurderes om kommunene produserer sine tjenester mer eller mindre effektivt over tid (...). Prosjektet skal også dokumentere relevante effektiviseringstiltak som kommunene har gjennomført, uavhengig av om disse er evaluert eller ikke. I denne sammenhengen vurderes iverksatte tiltak i seg selv som uttrykk for et foreløpig resultat av effektiviseringsarbeidet. I vurderingen av disse tiltakene skal det drøftes i hvilken grad det er rimelig å konkludere med en sammenheng mellom gjennomførte tiltak og effektivitetsutvikling.

2 Tilnærming

2.1 Effektivitet og effektivisering – begrepsdrøfting

Effektivitet beskriver forholdet mellom ressurser som settes inn i produksjonen av bestemte varer/tjenester og resultatene som disse varene/tjenestene oppnår.

Som KS' tilbudsinvitasjon kommenterer, skilles det gjerne mellom kostnadseffektivitet og resultateffektivitet. Figuren nedenfor illustrerer hvilke sammenhenger de to effektivitetsbegrepene skal fange opp:



Figur 1: Effektivitetsbegrepet

Kostnadseffektivitet beskriver hvor mange tjenester med en gitt kvalitet som produseres med en bestemt ressursinnsats.

Resultateffektiviteten derimot beskriver hvilke resultater eller effekter som oppnås med en bestemt ressursinnsats.

Med utgangspunkt i dette kan effektiviseringskravet beskrives på følgende måte:

Effektivisering betyr at en kommune

- enten** - yter tjenester til flere brukere med uendret kvalitet, uten ressursøkning
- og/eller** - tilbyr tjenester med bedre kvalitet til samme antall brukere, uten ressursøkning
- og/eller** - produserer et uendret antall tjenester med uendret kvalitet rimeligere per tjenesteenhet.

Indikatorer for å sammenlikne effektiviteten mellom kommunene er mangelfulle:

For å vurdere kostnadseffektiviteten, benytter vi gjennomsnittlige utgifter per tjenesteenhet og/eller antall tjenesteenheter per årsverk. Ved å bruke disse “mål” på produktiviteten risikerer vi imidlertid å sammenlikne enhetsutgifter eller bemanningsfaktorer mellom kommuner som kan ha svært ulik kvalitet på sine tjenester. Likevel: Hvis det finnes gode indikatorer på kvaliteten på kommunenes tjenester, kan vi korrigere for svakhetene i produktivitetsmål.

I utgangspunkt er vi da ute etter å finne indikatorer som beskriver resultatene av kommunenes tjenester, fortrinnsvis indikatorer som beskriver i hvor stor grad tjenestene ivaretar sitt formål og er i stand til å tilfredsstille brukernes behov. Indikatorer på resultat kvaliteten kan vi for det første få gjennom brukerundersøkelser (brukernes subjektive opplevelse av hvor godt tjenestene tilfredsstiller deres behov) eller gjennom objektive resultatmål (f.eks. læringsresultater i grunnskolen målt gjennom standardiserte, nasjonale prøver).

På mange områder finnes det imidlertid ikke tilforlatelige mål som kan brukes for å sammenlikne resultat kvaliteten på kommunenes tjenester på en fullgod måte.

For å bøte på mangelen på indikatorer som kan korrigere enhetskostnader og gi et godt uttrykk for resultatene av kommunenes tjenester, bruker en ofte indikatorer for struktur- eller prosesskvalitet.

Strukturkvalitet beskriver egenskaper ved kommunens innsatsfaktorer i tjenesteproduksjonen. Personalet er den viktigste innsatsfaktoren i de fleste tjenestene. Ofte brukes derfor en beskrivelse av personalsammensetningen etter formell kompetanse som kvalitetsindikator (f.eks. andel av undervisningsårsverk i grunnskolen uten godkjent utdanning). Andre indikatorer kan være knyttet til standarden på lokaler (f.eks. andel enerom på sykehjem eller antall kvm skolelokaler per elev) eller andre innsatsfaktorer (f.eks. antall elever per PC).

Prosesskvalitet beskriver egenskaper ved utførelsen av kommunenes tjenester som antas å ha betydning for resultatet. Et typisk eksempel er behandlingstiden for undersøkelser i barnevernet: En går ut fra at rask behandling av meldinger til og gjennomføring av undersøkelser i barneverntjenesten, bidrar til rettsikkerhet og at barn med behov for

barneverntiltak får disse uten unødig opphold. Andel av barnevernundersøkelsene som ikke er ferdigbehandlet innen 3 måneder, brukes således som mål for prosesskvaliteten.¹

Detaljerte undersøkelser har vist at det sjelden er en entydig sammenheng mellom prosess- og strukturkvalitet og resultat kvalitet. Vi drøfter dette nærmere i kapitlene om de fire tjenesteområdene som inngår i prosjektet.

2.2 Hva skal prosjektet dokumentere?

Som kommentert innledningsvis, mangler det på mange områder gode og fullstendige indikatorer som kan beskrive omfang, kvalitet og resultater (effekter) av kommunenes tjenester. I mangel av fullgode resultatindikatorer, må en derfor i mange tilfeller vurdere effektiviseringstiltak eller prosessene som har ført til effektiviseringstiltak.

KS understreker dette i tilbudsforespørselen: *“Bl.a. derfor vurderes det som viktig – særlig innen sektorer der effektmålene/resultatindikatorene ofte er mangelfulle – å fortolke resultater fra effektiviseringsarbeidet med referanse til satsingen som ligger bak: I hvilken grad kan ulike effektiviseringsprosesser og tiltak forklare utviklingen i effektivitet?”*

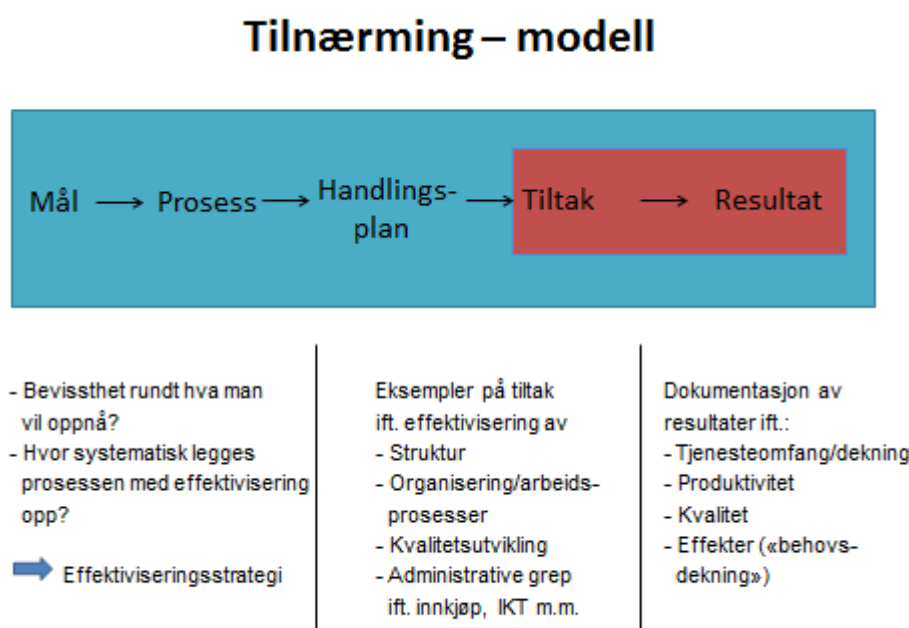
Det betyr at prosjektet så langt som mulig skal dokumentere:

- Hvilken tilnærming har kommunene til effektiviseringsarbeidet?
Her vil det bl.a. være relevant å kartlegge om kommunene har fastsatt mål for arbeidet og om kommunen har en systematisk prosess, organisering og oppfølging av effektiviseringsarbeidet. Med andre ord: I hvor stor grad har kommunene utviklet en klar strategi for effektivisering?
- Er effektiviseringsstrategien materialisert i handlingsplaner og konkrete tiltak?
En oppsummering og kategorisering av effektiviseringstiltak som kommunene benytter, vil være en viktig del av prosjektet (“de gode eksemplene”).
- Hvilke resultater av effektiviseringsarbeidet kan kommunene dokumentere eller sannsynliggjøre? I forhold til ulike kommunale tjenester kan resultatene av effektiviseringsarbeidet operasjonaliseres i varierende grad:
Tjenesteomfang/dekningsgrader (bruksrater), produktivitet (med enhetskostnader som indikator) og tjenestenes kvalitet kan på flere områder illustreres. På de fleste områdene er det mer problematisk å knytte endringer i bruksrater, produktivitet og kvalitet direkte til konkrete effektiviseringstiltak.

I prosjektet vil vi således søke å kartlegge og dokumentere både tilnærming, organisering og oppfølging av effektiviseringsarbeidet (strategiene), dokumentere effektiviseringstiltak og drøfte resultatene av effektiviseringsarbeidet.

¹ I kapittel 5 kommenterer vi imidlertid at dette målet ikke er perfekt: I mange undersøkelser er barneverntjenesten i nær kontakt med den berørte familien. Denne kontakten kan i seg selv bidra til bevisstgjøring og endring av forholdene i familien. En lang undersøkelsesperiode kan således i enkelte tilfeller “løse” problemet, uten at det iverksettes barneverntiltak. Dessuten kan manglende samarbeid med foresatte eller vanskelige problemstillinger, tilsi at en barnevernundersøkelse bør ta lenger tid enn 3 måneder.

Tilnærmingen illustreres i nedenstående figur:



Figur 2: Tilnærming til prosjektet

I oppsummeringen og drøftingen av funnene i prosjektet er det et viktig poeng å diskutere hva som er de viktigste hindre og de sentrale suksessfaktorene for effektivisering i kommunene.

2.3 Gjennomføring av prosjektet

Etter drøftinger med oppdragsgiver ble det valgt å fokusere på følgende tjenesteområder:

- Grunnskolen
- Barneverntjenesten
- Pleie- og omsorgstjenestene
- Avfall og renovasjon.

Etter en innledende analyse av tilgjengelige nøkkeltall (KOSTRA, skoleporten m.m.) utgjorde en survey (**spørreskjemaundersøkelse**) i et representativt utvalg kommuner det viktigste grunnlaget for å illustrere effektiviseringsarbeidet i kommunene.

Det ble sendt ut et spørreskjema om hhv. kommunens generelle tilnærming til samt tiltak og resultater av effektiviseringsarbeidet, og fire skjemaer om konkrete effektiviseringstiltak og -resultater innenfor de fire tjenesteområdene til 150 kommuner.

Representativiteten er sikret med en sammensetning av kommuner etter fylke, størrelse og kommunaløkonomisk handlefrihet (SSBs kommunegrupper). Noen grupper med få kommuner og med kommuner som har krevende kommunaløkonomiske forutsetninger er overrepresentert i utvalget. Vi antar at kommuner med f.eks. høye bundne utgifter og lave frie disponible inntekter har et større effektiviseringspress enn gjennomsnittet. Følgende grupper er overrepresentert: Store kommuner (kommunegruppe 13), mellomstore kommuner med lave frie inntekter (kommunegruppene 7 og 10) og mellomstore kommuner med middels bundne utgifter/middels store inntekter (kommunegruppe 11). Alle kommuner i kommunegruppe 14

(Bergen, Trondheim og Stavanger) ble tatt med i utvalget, mens Oslo ikke inkluderes fordi barnevernet og pleie- og omsorgstjenestene forvaltes av 15 bydeler som kan ha ulik tilnærming til og ulike tiltak ift. effektivisering av tjenesteytingen. Vedlegg 1 gir en oversikt over utvalgskommunene.

En første elektronisk utsending og en etterfølgende elektronisk purring viste nedslående resultater:

Kan det virkelig være slik at bare 18 prosent av rådmennene/administrative ledere i kommunene er opptatt av problemstillingene rundt effektivisering?

I forbindelse med etterlysning/purring har vi hatt direkte kontakt med vel 110 rådmenn/administrasjonssjefer i kommunene. Denne kontakten etterlater ingen tvil om at manglende respons på vår undersøkelse ikke skyldes manglende opptatthet og interesse for effektivisering, men en betydelig irritasjon og frustrasjon over mengden av survey-undersøkelser som kommunene blir bombardert med. Flere opplyser at kommunene mottar rundt fire undersøkelser per dag. Som følge av dette har en rekke kommuner fastslått at bare undersøkelser med lovhjemmel (fra fylkesmannen, departementer/direktorater eller SSB) besvares, mens andre undersøkelser skal nedprioriteres – og legges vekk.

Som en følge av dette ba vi rådmennene/administrasjonssjefene som vi hadde kontakt med om å prioritere det første skjemaet. Vi så etter de første tilbakemeldingene at mange av disse svarene også gir mulighet til å beskrive tiltak innen de fire tjenesteområdene som inngår i prosjektet.

På denne bakgrunn må vi si oss fornøyd med en svarprosent på 55 på skjemaet om kommunens tilnærming og generelle effektiviseringstiltak etter den telefoniske purringen. Vedlegg 2 gir en oversikt over antall svar som vi mottok på de utsendte skjemaene.

En annen viktig observasjon i forbindelse med undersøkelsen er knyttet til forståelse av effektivisering: Mange respondenter innen de fire tjenesteområdene kommenterer at ressursinnsatsen ikke er redusert. En typisk kommentar: *“Vi har ikke fått mer ressurser, men vi har organisert tjenestene slik at vi klarer å gi tjenester til flere med de samme ressursene.”* Og en annen: *“Vi har ikke effektivisert, men vi har redusert administrasjon og dermed økt innsatsen som er rettet til brukerne.”*

I slike tilfeller har vi tillatt oss å rette opp svarene som vi mottok: Disse tjenestene har foretatt effektiviseringstiltak iht. vår definisjon av effektivisering i kap 2.1 ovenfor. På tross av beskrivelsen av formålet med undersøkelsen som fulgte med skjemaene, oppfattes effektivisering spesielt i sektorene/virksomhetene i mange kommuner fortsatt som ren innsparing/”kutt”.

Den brede undersøkelsen er supplert med dybdeintervjuer i ni kommuner (Gran, Nordre Land, Tønsberg, Skien, Bamble, Ålesund, Kristiansund, Trondheim og Rissa). Alle disse kommunene ga fyldige og relevante svar i spørreundersøkelsen. Ved valget av kommunene for dybdeintervjuer, søkte vi dessuten å sikre en geografisk spredning og i noe grad også spredning ift. størrelse. Etter gjennomgang av svarene i spørreundersøkelsen fant vi imidlertid at det er mest interessant å fokusere på mellomstore og større kommuner. De minste kommunene er derfor ikke representert blant våre intervjukommuner. Med unntak for Trondheim møtte vi rådmann og kommunalsjefer/virksomhetsledere med ansvar for

tjenesteområdene som inngår i prosjektet. I Trondheim møtte vi medarbeidere i finansdirektørens fagstab som har ansvar for koordinering mot de ulike tjenesteområdene. I tre kommuner hadde vi også en samtale med ordfører eller varaordfører.

I dybdeintervjuene søkte vi å belyse hindre, forutsetninger og erfaringer med effektivisering ift.:

- Tilnærming og organisering av effektiviseringsarbeidet i kommunen.
- Forankring av arbeidet, både sentralt og i tjenesteenhetene.
- Illustrasjon av vellykkede effektiviseringstiltak.

I den foreliggende **rapporten** beskriver og drøfter vi i kapittel 3 resultatene av undersøkelsen om kommunenes tilnærming til effektivisering og type effektiviseringstiltak som ble gjennomført i perioden 2006-2010. I kapitlene 4 til 7 tar vi for oss de fire tjenesteområdene som inngår i prosjektet. Vi tar utgangspunkt i spørreundersøkelsen, men bruker observasjoner fra dybdeintervjuene for å utdype og drøfte funnene.

3 Kommunenes redegjørelse om tilnærming til effektivisering og type effektiviseringstiltak

3.1 Resultater fra spørreundersøkelsen

Ved hjelp av et første skjema ønsket vi å kartlegge kommunenes generelle tilnærming til, organisering av og erfaringer med effektiviseringsarbeidet. Skjemaet ble i all hovedsak utfyllt av rådmenn og økonomisjefer.

Vi mottok svar fra totalt 83 av 150 kommuner. Dette gir en svarprosent på 55.

Strategier for/planmessig og systematisk arbeid med og oppfølging av effektivisering?

En rapport fra det danske Kommunernes landsforbund (KL, 2010) konkluderer blant annet med at “i de fleste kommuner spiller kommunalbestyrelsen en aktiv rolle i udmøntingen av effektiviseringene. Her har politikerne vedtaget en egentlig effektiviseringsstrategi, som de systematisk følger op på.² Kommuner med en effektiviseringsstrategi forventer desuden generelt et større effektiviseringspotensiale end kommuner uden en strategi. Og de samme kommuner er bedre til at konkretisere effektiviseringsgevinsterne helt ned på aktivitetsniveau.” (KL, 2010, s. 3)

I vår undersøkelse oppgir **81 prosent** av kommunene at de har arbeidet systematisk med effektiviseringsarbeid i perioden 2006-2010. I de fleste (72 prosent) er planene/strategiene for effektivisering blitt politisk behandlet.

Videre rapporterer 56 prosent av kommunene at de har en plan for oppfølging av effektiviseringsarbeidet og 44 prosent svarer at de har utarbeidet statusrapporter over resultatene fra effektiviseringsarbeidet. 50 prosent av kommunene orienterer formannskap/kommunestyret om utviklingen.

² KLs undersøkelse viser at 52 prosent av de danske kommunene har en politisk vedtatt, flerårig plan eller strategi for effektiviseringsarbeidet. (KL, 2010, s. 4)

Mange kommentarer tyder på at planer for effektivisering i de fleste kommunene knyttes opp mot kommunens ordinære styringsrutiner, jf. f.eks. følgende kommentarer:

- *Budsjett, økonomiplan og handlingsplan er kommunens overordnede plan for effektivisering.*
- *Alle enheter arbeider løpende med effektiviseringer, omstillinger og endringer. Vi er inne i en periode med budsjettnedskjæringer både for inneværende budsjettår og i den 4-årige handlingsprogramperioden.*
- *Målsettingen om effekt av effektiviseringsarbeid har vært forutsatt i samtlige budsjettframlegg i perioden.*
- *Kommunen har ikke hatt et spesifikt "effektiviseringsprosjekt" men har jobbet med effektiviseringstiltak og effektiviseringsfokus gjennom budsjett/økonomiplan og gjennom utarbeidelse av driftsavtaler til den enkelte virksomhet, godkjent av Formannskapet og tettere oppfølging på resultat i etterkant.*

Mange kommenterer at det er opplevelse av ressursknapphet som tvinger kommunen til å jobbe med effektivisering. Følgende kommentar understreker dette:

- *(Effektiviseringstiltak er) primært en konsekvens av tydeligere prioriteringer, strammere økonomiske rammer som gjør at virksomhetene er "tvunget" til å tenke effektivisering.*
- *I kommunen er effektivisering noko som det vert tenkt på og jobba med kontinuerleg. Vanskelege budsjettprosessar over lang tid har gjort at effektiviseringstiltak har blitt vurderte på alle område.*
- *Ikke systematisk, men effektivisering ligger alltid til grunn når knappe ressurser skal fordeles.*
- *Som del av egen sparepakke. Sparepakken ga i 2010 en besparelse på 38 millioner kroner i forhold til budsjett.*

I de fleste kommunene (**60 prosent**) gjelder planene alle virksomhetene i kommunen.

- *Vi har siden 2004 jobbet med prosjektet "Forenkling og forbedring av kommunen" der alle sektorene i kommunen har blitt gjennomgått.*
- *Gjennomgang av alle tjenester med sikte på innsparing til budsjett og økonomiplan høsten 2010.*

Grep som gjelder alle sektorer kan f.eks. være:

- Innkjøp, bruk av nye IKT-verktøy, nedbemanning, outsourcing (dvs. kjøp) av støttefunksjoner f.eks. innen IKT eller eiendomsdrift.
- Aktivt og prosjektert arbeid med fokus på system for internkontroll.

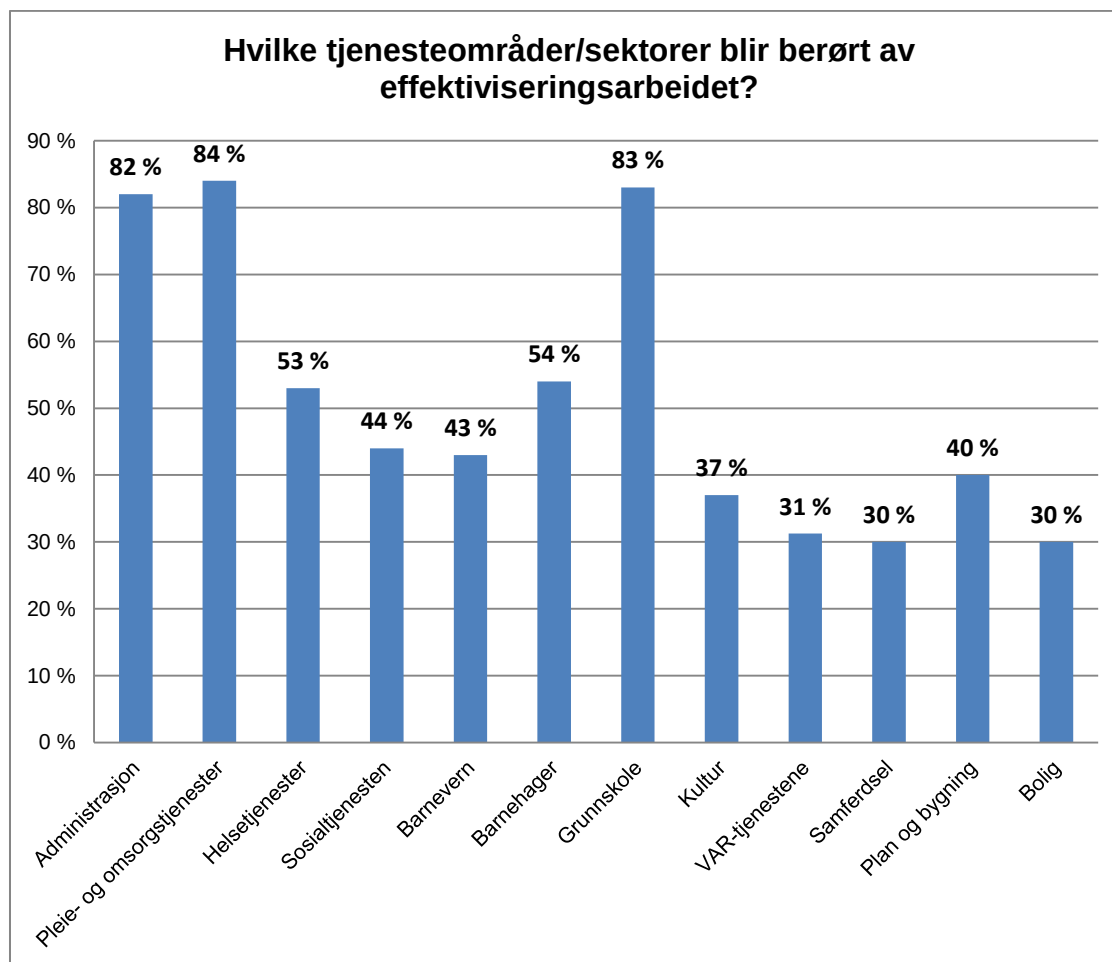
Eller organisatoriske tiltak:

- Flere kommuner satser på 2-nivå modell.
- Andre kommuner har gått motsatt vei (gjen-)etablert flere ledernivåer eller gjeninnført en statsmodell.

I kommunene som har gjennomført systematiske tiltak for effektivisering innen nærmere definerte enheter/tjenesteområder, har man i forkant ofte foretatt analyser for å finne områder med størst effektiviseringspotensialet. Virksomhetsanalyser og deltakelse i effektiviseringsnettverk oppgis av flere som grunnlag for å drøfte potensialet. Følgende

områder har vært fremhevet: *Institusjonstjenester, hjemmetjenester, tiltak til funksjonshemmede, grunnskole, renhold, og vaktmester.*

På spørsmål om innenfor hvilke sektorer/tjenesteområder det er gjennomført effektiviseringstiltak, fordeler svarene seg slik:



Figur 3: Tjenesteområder som er berørt av effektiviseringsarbeidet i kommunene i perioden 2006-2010

Vi ser altså at det er innenfor de store sektorene som pleie- og omsorg og grunnskole hvor det i stor grad er gjennomført effektiviseringstiltak i de siste årene. I tillegg har de fleste kommunene foretatt effektivisering av sin administrasjon.

Budsjetterte effektiviseringsgevinster?

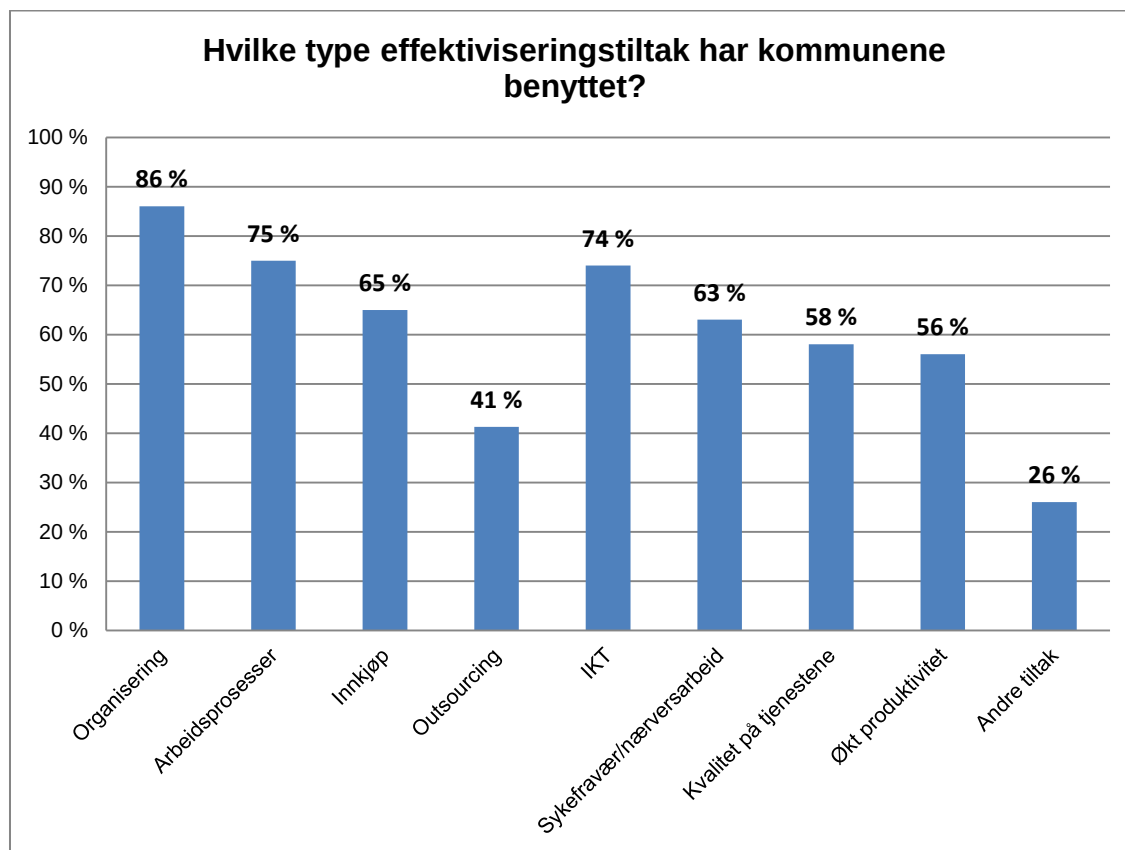
Vi har spurt kommunene om de har lagt inn effektiviseringskrav i sine budsjetter i perioden 2006-2010. Rundt 20 prosent av kommunene svarer at de har tallfestet effektiviseringsgevinster i budsjettene for 2006 og 2007. For 2008/09 var andelen på nær 40 prosent, mens 48 prosent har tallfestet effektiviseringsgevinster i budsjettet for 2010.

35 av de 39 kommunene som svarte at de har tallfestet effektiviseringsgevinster i budsjettet for 2010, har oppgitt at dette til sammen utgjorde 679 mill. kroner.

De budsjetterte effektiviseringsgevinstene utgjør i disse 35 kommunene gjennomsnittlig 1,2 prosent av kommunenes samlede driftsinntekter. I kommunen med de laveste oppgitte besparelsene, utgjør de 0,2 prosent, mens kommunen med de høyeste budsjetterte innsparingene ”kuttet” 5,1 prosent av de samlede driftsinntektene.

Hvilke effektiviseringstiltak har kommunene gjennomført i perioden 2006-2010?

Figur 4 viser hvilke former/typer effektiviseringstiltak som kommunene har gjennomført:



Figur 4: Type effektiviseringstiltak som kommunene rapporterer å ha gjennomført i perioden 2006-2010

Tiltak i forhold til organisering er ikke bare nevnt av flest kommuner, de bidrar også til høyest effektiviseringsgevinst i kommunene som har tallfestet gevinstene i forhold til de ulike tiltakene:

Organisatoriske tiltak (sammenslåing av enheter, endring i antall ledernivåer, økt delegasjon m.m.) er foretatt i **86 prosent** av kommunene. Tiltakene går på blant annet ut på:

- Helhetlig ledelse med ansvar for økonomi, fag og personell
- Etablering av større robuste enheter med styrking av nivået under enhetslederne
- Sammenslåing av enheter (barnehager, hjemmetjenester)
- Omorganisering av stab og støttefunksjoner
- Samlokalisering av tjenester
- Etablering av interkommunale løsninger
- Nedlegging av skoler
- Omorganisering av små skoler og barnehager til oppvekstsentra
- Reorganisering av støttefunksjoner for å frigjøre pedagogisk personale

15 av de 70 kommunene som har gjennomført organisatoriske effektiviseringstiltak, oppgir at de gjennom disse tiltakene har realisert en effektiviseringsgevinst på til sammen 70,9 mill. kroner på årsbasis.

Forenkling av arbeidsprosesser er gjennomført i **75 prosent** av kommunene. Følgende tiltak er nevnt:

- Nytt sak- og arkivsystem
- Elektronisk fakturabehandling
- Interkommunale tjenester blant annet: lønn, regnskap, kart/oppmåling, barnevern, IKT, felles saksbehandlingssystem
- Reduksjon av støttefunksjoner ved hjelp av IKT
- Etablering av felles servicesenter i kommunen
- Bruk av LEAN-metoden for å forenkle arbeidsprosesser
- Tiltak for tverrsektoriell samhandling

9 av de 61 kommunene som har forenklet arbeidsprosesser, oppgir en effektiviseringsgevinst på samlet 30,5 mill. kroner som følge av disse tiltakene.

65 prosent av kommunene har gått inn i eller utviklet ulike **innkjøpsordninger**. Tiltakene går ut på:

- Felles innkjøpsordning med andre kommuner eller avtale med fylkeskommunen om felles tjenester
- Innkjøpsfunksjonen er lagt til en enhet eller færre personer i kommunen

Av de 53 kommuner som har utviklet innkjøpsordningene, oppgir 9 at det har realisert en effektiviseringsgevinst på til sammen 18,4 mill. kroner.

Outsourcing/kjøp av tjenester er oppgitt som effektiviseringstiltak av **41 prosent** av kommunene. Tjenester som er nevnt er blant annet:

- Skogbrukstjenester
- Legevakt, legetjenester
- Veivedlikehold
- Vaskeri
- Voksenopplæring
- VAR-sektoren
- Renholdstjenester
- Regnskap, fakturering/innfordring

3 av de 33 kommunene som har gått over til kjøp av enkelte tjenester, oppgir å ha spart 4,6 mill. kroner på disse tiltakene.

En kommune påpeker at kjøp av tjenester har vært diskutert, men har konkludert med at det ikke finnes noe marked for dette i en liten kommune.

Informasjonsteknologi blir nevnt som effektiviseringstiltak i **74 prosent** av kommunene. Blant annet nevnes:

- Håndholdte terminaler innenfor hjemmebaserte tjenester
- Felles driftsselskap for flere kommuner

- Styringssystem i eiendomsforvaltning
- Økonomisystemet
- Teknisk infrastruktur og systemløsning

Mange har felles IKT-system eller -drift med nabokommuner. Det blir påpekt at man i liten grad har oversikt over eventuelle besparelser ved innføring/bruk av IKT-systemer. Noen kommuner problematiserer innføringskostnader, bl.a. knyttet til omfattende opplæringsbehov ved innføring av nye systemer.

8 av de 60 kommunene som har utviklet bruken av IKT, har oppgitt at de samlet har realisert en effektiviseringsgevinst på 7,1 mill. kroner på dette.

Arbeid med å redusere sykefravær blir nevnt av **63 prosent** av kommunene, med bl.a. følgende kommentarer:

- Fokus på nærvær og trivsel
- Vektlegging av lederutvikling, kommunikasjon og medbestemmelse
- Deltakelse i arbeidet med inkluderende arbeidsliv (IA-kommuner)
- Forflytningsteknikk innenfor pleie- og omsorgstjenestene

Mye av arbeidet går blant annet på systematisk oppfølging av sykemeldte.

Mange kommuner dokumenterer at systematisk nærværarbeid, har bidratt til å redusere sykefravær. Flere kommenterer imidlertid at det er vanskelig å tallfeste besparelser, og at økonomiske gevinster kan være tvilsomme. 5 av de 51 kommunene som har iverksatt tiltak for å redusere sykefraværet anslår likevel en samlet gevinst på 5,5 mill. kroner, primært som følge av redusert vikarbruk.

58 prosent av kommunene oppgir å ha arbeidet med å **bedre kvaliteten på tjenestene med uendret ressursinnsats**. Disse kommunene har blant annet:

- Startet med kvalitetsutvikling og innføring av LEAN i deler eller hele kommunen
- Gjennomført brukerundersøkelser som grunnlag for oppfølgende tiltak
- Fokus på læringsresultater i skolen
- Prioritering av brukere med størst behov
- Flere barn per avdeling i barnehagene, men med høyere kompetanse på de ansatte
- Vektlegger å jobbe smartere
- Fokus på resultatstyring og verdibasert ledelse
- Jobber med kvalitetsutvikling

Noen kommuner påpeker at de i utgangspunkt ligger “for høyt” på en del tjenester og at det er behov for å redusere tjenestenivå. I slike tilfeller er det en utfordring å prøve og opprettholde kvaliteten blant annet målt gjennom brukernes fornøydhets eller å opprettholde gode læringsresultater i skolen.

Økt produktivitet eller lavere utgifter per tjenesteenhet blir nevnt av **56 prosent** av kommunene. Følgende tiltak kommenteres:

- Nedbemanning
- Reduksjon av aktiviteter og ytelser til publikum
- Ikke kompensert for prisvekst
- Omorganisering av spesialundervisning

Mange kommuner sier de er opptatt av produktiviteten i tjenestene og følger med på KOSTRA-tall for å følge utviklingen. Fokuset er å produsere flere tjenester for samme ramme. En kommune sier at de ligger på et for høyt tjenestenivå og at de jobber med å komme på et “godt nok” nivå. Flere kommentarer illustrerer at mange kommuner har vært nødt til å redusere tjenestenivået – og at dette regnes som en effektivisering.

10 av de 45 kommunene som har arbeidet med produktivitetsøkning oppgir en samlet besparelse på 24,4 mill. kroner.

26 prosent av kommunene krysset av på “**andre tiltak**”. Det dreier seg bl.a. om:

- Bemanningsreduksjoner
- Omfattende interkommunalt samarbeid
- Generelle kostnadsreducerende tiltak
- Inntektsøkninger (eiendomsskatt, takstøkninger)
- Lavere lokale tillegg enn det som er gitt i sentrale forhandlinger.

Flere av tiltakene som her er nevnt under “andre tiltak” har av andre kommuner blitt nevnt under produktivitetsøkning eller organisatoriske tiltak. 4 av de 22 kommunene som krysset av på andre tiltak, har oppnådd en samlet besparelse på 3,5 mill. kroner.

Drøfting:

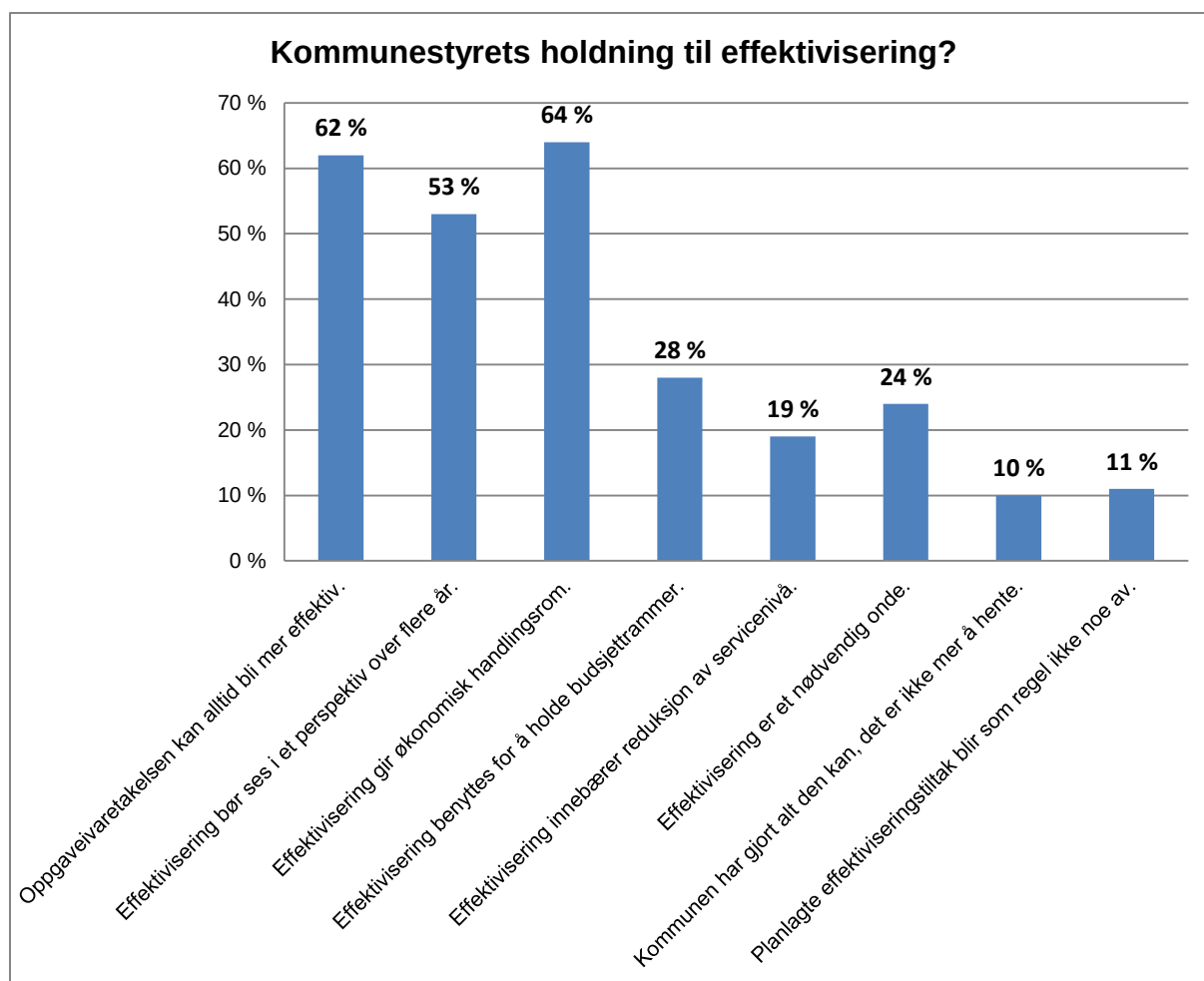
Gjennomgangen av ulike typer effektiviseringstiltak som kommunene har beskrevet, viser at det er et stort omfang og et stort spenn i effektiviseringstiltak i kommunenes tjenesteyting. Den viser imidlertid også at mange kommuner ikke har styringsinformasjon som gjør det mulig å følge opp effektiviseringstiltak og tallfeste effektiviseringsgevinstene som er realisert.

Kommunestyrets holdning til effektivisering

Vi har spurt de administrative lederne i kommunene, hvilken oppfatning og hvilke holdninger kommunestyret har til spørsmålet om effektivisering.

Vi understreker at dette er en “annenhåndsvurdering”. Flere av respondentene har valgt ikke å svare på disse spørsmålene, bl.a. med kommentaren om at dette ville bli spekulativt.

Likevel kan figur 5 gi en antydning av de folkevalgtes holdninger til effektivisering i kommunene:



Figur 5: Administrative lederes oppfatning av kommunestyrets holdning til effektivisering

De fleste rådmennene oppfatter således at kommunestyret mener at effektivisering bidrar til å øke kommunens handlingsrom og at kommunenes virksomhet alltid kan bli mer effektiv. Noe over halvparten mener også at kommunestyret er opptatt av at effektivisering må ses i et mer langsiktig perspektiv. Rundt en fjerdedel mener at folkevalgte anser effektivisering som et nødvendig virkemiddel for å holde budsjettammer, eller er et nødvendig onde.

Svarene fra de norske rådmennene viser en rimelig lik fordeling som svarene i en dansk undersøkelse (KL, 2010): Også de danske administrative ledere mener at folkevalgte i størst grad mener at oppgavevaretakelsen alltid kan bli mer effektiv, at effektivisering må ses i et perspektiv over flere år og at effektivisering gir økonomisk handlingsrom.

Fortsatt potensialet for effektivisering?

Den administrative ledelsen i de fleste kommunene ser et fortsatt potensial for effektivisering i kommunen sin (**84 prosent**). Vi gjengir noen av kommentarene:

- I økonomiplanen ligger forventet krav til effektivisering i størrelsesorden 5 - 7 mill. kroner pr år. Vi foretar årlige sammenlikninger fra Kostra for produktivitet i forhold til sammenliknbare kommuner. Potensialet for effektivisering er nå mindre fordi kommunen på de fleste områder allerede drives kostnadseffektivt i forhold til andre.*

- *Kommunen har f.o.m. 2011 startet opp med innføring av Lean som arbeidsmåte. Begrunnelsen er erkjennelsen av at oppgavene vil øke både i omfang og antall framover, jf. bl.a. Samhandlingsreformen. Samtidig er det grunn til å tro at veksten i inntekter for sektoren ikke vil øke tilsvarende. Da er det et behov for å skape et økonomisk handlingsrom. Det er arbeidet bevisst med å forankre Lean-arbeidet både politisk og administrativt, samtidig som de ansattes organisasjoner er trukket med. Slik forankring, forpliktelse og medvirkning har vært en forutsetning for at arbeidet er startet opp. Tilnærmingen med å skape handlingsrom i forkant framfor å ta nedskjæringer i etterkant har vært svært viktig.*
- *Kommunen vil måtte prioritere tydeligere og være villig til å senke tjenestenivået ytterligere for å kunne både yte tjenester og bidra til samfunnsutvikling innenfor de rammene den har til rådighet.*
- *For å skape interesse og eiendomsforhold, er det viktig å knytte effektiviseringsarbeidet tett til arbeidet med mål, verdier og kvalitet i tjenestene. Fagfolkene er opptatt av å ha kvalitet og effektivitet, og de økonomiske rammene vi totalt har, må brukes slik at alle tjenester har rammer som kan gi god kvalitet. For å oppnå dette, må alle drive så effektivt som mulig. Vi knytter også så langt årsresultatet tillater det, effektiviseringsarbeidet til ledernes mulighet til å overføre overskuddet de klarer å få i et år til disposisjonsfond for avdelingen neste år. Vi erfarer at litt mer langsiktig økonomiplanlegging i avdelingene har gitt bedre ressursutnyttelse. Politikerne ser ofte en økt bevilgning som nøkkel til bedre tjenester og større brukertilfredshet. Dette er ikke alltid tilfelle, målrettet ressursinnsats og etterspørring av resultater både på kvalitet og økonomi ser ut til gi mer for pengene. Når mål og verdier tydeliggjøres i kvalitets- og effektiviseringsarbeidet, kommer det mange flere gode innspill fra fagfolkene. Det er lettere å skape prosesser der fagfolk aktivt bidrar med prioriteringer, og vurderer arbeidsmåter og endringspotensialet.*

Følgende uttalelser sier noe om vanskelighetene med å få til effektivisering:

- *Vår kommune er ei typisk eit-av-alt-kommune, ein skule, ein sjukeheim, ein barnehage osv... som medfører at rasjonaliserings- og effektiviseringsgevinstane har ei klar både smerte- og lovmessig grense. Ytterlegare innsparingspotensiale ligg i "dei smarte løysingane", "å gjere mindre av det same", "ein betre samarbeids- og samhandlingskultur", "rett person på rett plass", "høg fokus på myndiggjering". Den politiske behandling resulterer i at foreslåtte effektiviseringstiltak ikke alltid blir gjennomført – bl.a. som følge av påvirkning fra ansatte, tillitsvalgte, hovedverneombud og innbyggerne (inkl. interesseorganisasjoner).*
- *Jeg har arbeidet i kommunesektoren en god del år. Min erfaring er dessverre at en sektorisert stat med økende bemanning driver stadig mer detalj- og regelstyring av kommunene. Dette gjennom egen virksomhet, gjennom tilsynsvesener og gjennom revisjons- og kontrollordninger. Noe av dette er bra og nødvendig, men i sum blir det for meget. Det gir feil fokus og innebærer alt for mye bruk av intern tid for å få folk til å bli trygge, kreative og løsningsorienterte istedenfor å bli lammet av frykt for å gjøre noe feil og bli hengt ut gjennom tilsynsrapporter, forvaltningsrevisjonsrapporter, kontrollutvalgsinnstillinger eller hva det heter alt sammen som så lett kan bli godt stoff i media. Fylkeskommunene har fått utvidet myndighet på enkelte områder og utvikler seg dessverre i samme retning. Tillat også et lite hjertesukk; denne undersøkelsen er en blant mange, mange. Tanken bak etablering av KOSTRA synes til dels forlatt. KS har også en sentral rolle her; en god, tillitsfull dialog mellom stat og kommunenivå skulle ikke trenge så mange spesialundersøkelser som nå foregår.*

- *Effektiviseringstiltak kan være i konflikt med politiske interesser, og derfor vanskelig å gjennomføre. Politisk mot til å gjennomføre upopulære vedtak er avgjørende når effektiviseringen innebærer endringer i tjenestetilbud, lokalisering osv.*
- *Når det kommer til stykke er det ofte motkrefter i "det politiske" som opererer som "vaktmestere" for enkelttjenester. Og dette kan hindre endringer. Rådmannen får finne pengene annet sted.*

3.2 Effektiviseringsutfordringene og takling av utfordringene i utvalgskommunene – drøfting

Avsnittene ovenfor dokumenterer at kommunene jevnt over er opptatt av mest mulig effektiv tjenesteproduksjon, at effektiviseringstiltak berører de fleste tjenesteområdene og at kommunene benytter et bredt spekter av tiltak i effektiviseringsarbeidet.

Undersøkelsen dokumenterer at et overveiende flertall kommuner har fokus på og arbeider systematisk med effektivisering av sin tjenesteproduksjon. Dette er en forutsetning for å få til resultater på kort eller lang sikt.

Et generelt inntrykk er at kommunene effektiviserer ikke av lyst, men av nød.

Det betyr at effektiviseringsarbeidet i kommunene, er motivert ut fra forholdet mellom de økonomiske rammene og forventningene til/etterspørselen etter kommunenes tjenester: Opplevelse av knapphet fremtvinger effektivisering, uavhengig av om denne opplevelsen skyldes svikt i ressurstilgang, økte krav til tjenesteyting eller tidligere forsømmelser (les: ineffektiv drift).

Styring og oppfølging av effektiviseringsarbeidet:

- Effektiviseringsprosessene må forankres i kommunens ledelse/rådmannsnivået og bli en del av det ordinære styringssystemet (kommuneplan/kommuneplanens handlingsprogram, budsjett og økonomiplan) og styringsdialogen med virksomhetene. Effektivisering er således i all hovedsak en linjeoppgave. Kommentarer i spørreundersøkelsen og dybdeintervjuene understreker dette: Effektivisering må ikke være noe som skjer på siden av styring og oppfølging av den daglige tjenesteytingen.

Likevel kan det være et poeng å definere enkelte satsninger og omstillingstiltak som prosjekter som organiseres og følges opp utenfor den ordinære linjeorganisasjonen. Dette gjelder spesielt satsninger og helhetlige grep som går på tvers av ulike virksomheter/tjenesteområder.

- Det virker som om effektiviseringskrav i de fleste kommunene utformes som "flate kutt". Det betyr at alle tjenesteområder (ofte med unntak av spesielle områder som "skjermes"), må bidra relativt like mye til de forutsatte innsparingene. Sektor-/virksomhetsledere får ansvar for å foreslå tiltak for å realisere disse kuttene.³

Det er et åpent spørsmål om "flate kutt" er uttrykk for en bevisst prioritering – eller om "flate kutt" skyldes en slags rettferdighetstenkning (alle skal bidra like mye – dessuten skaper det minst støy...), eller om det skyldes manglende oversikt over utfordringer og effektiviseringspotensialet i de ulike tjenesteområdene/enhetene?

³ KS opplever i sitt arbeid med effektiviseringsnettverkene at store kommuner i større grad foretar prioriterte fremfor flate kutt. Dette forutsetter en bevissthet om potencialet for effektivisering i de ulike tjenesteområdene.

God oversikt over ressursbruk og tjenestenivå, sammenlikninger, virksomhetsanalyser eller lignende er en forutsetning for å kunne prioritere effektiviseringskrav mellom de ulike tjenesteområdene. Vi har møtt kommuner, både i dette prosjektet og i andre sammenhenger, som har klart å foreta tydelige prioriteringer (som har betydning for den løpende tjenesteytingen i virksomhetene) og få forståelse for dette i hele organisasjonen.

- Oppfølging av resultatene fra effektiviseringstiltak representerer i mange kommuner en stor utfordring: Effektiviseringstiltak blir lagt til grunn for budsjetttrammer til virksomhetene, men ofte mangler det indikatorer som gir grunnlag for å følge opp resultater av tiltakene. Fravær av budsjettoverskridelser (“budsjettbalanse”) blir ofte brukt som dokumentasjon av at effektiviseringskravene er innfridd.⁴

Det betyr at mange effektiviseringstiltak i kommunene ikke blir systematisk fulgt opp og evaluert.⁵ Vi understreker at tiltakene som kommunene har kommentert i undersøkelsen og tiltakene som vi drøftet med kommunene i dybdeintervjuene, i all hovedsak virker fornuftige og i tråd med utfordringene i den enkelte kommunen.

Likevel: Vi tror at det i mange tilfeller ville ha vært en fordel å knytte klarere mål og indikatorer til effektiviseringstiltakene og følge disse opp.

Omorganisering som effektiviseringstiltak:

Som vist ovenfor, oppgir 86 prosent av kommunene at de har foretatt organisatoriske tiltak for å effektivisere sin tjenesteyting.

Organisering av kommunal virksomhet er utsatt for og følger internasjonale trender.⁶ Organisering omfatter både spørsmål om organisasjonsstruktur og styrings- og ledelsesprinsipper.

I de senere årene har noen trender vært “på moten” i kommuneforvaltningen:

- **Tonivå-modellen:**

Mange kommuner innførte tonivå-modellen tidlig på 2000-tallet. I undersøkelsen finner vi også noen kommuner som har etablert denne modellen mellom 2005 og 2010.

Vi finner imidlertid mange kommuner som oppgir at de har tillempet modellen.

”Tillempingen” skjer på ulike måter:

- Sammenslåing av små virksomheter og etablering av et mellomledernivå under enhetslederne.
- Kommunalsjefer som i praksis fungerer som sektorledere (etatssjefer).
- Innføring av koordinerende enheter (stabsfunksjoner) med uformelt ansvar/myndighet.

⁴ Unntaket her er organisasjonsmessige effektiviseringstiltak: Som regel er det lett å dokumentere antall stillinger som er innspart ved omorganisering eller reduksjonen i kostnadene ved innkjøpsamarbeid

⁵ Dette bekrefter en underliggende antakelse som KS har lagt til grunn for prosjektet: “Prosjektet skal dokumentere effektiviseringstiltak som kommunene har gjennomført, uavhengig av om disse er evaluert eller ikke. I denne sammenheng vurderes iverksatte tiltak i seg selv som uttrykk for et foreløpig resultat av effektiviseringsarbeidet.”

⁶ Jf. bl.a.

- Røvik, Kjell Arne (1998); Moderne organisasjoner – trender i organisasjonsforskningen ved tusenårsskiftet. Fagbokforlaget. Bergen 1998
- Først R. og L. Høverstad (2000); Styringssystemer og styringsforståelse – en drøfting med eksempler fra kommuneforvaltningen. Kommuneforlaget. Oslo 2000

I disse kommunene oppgis behovet for sterkere styring, tettere oppfølging og koordinering mellom virksomheter som motiv for tillempeing av tonivå-modellen.

De praktiske justeringene av “påståtte” tonivå-modeller som vi har observert, virker fornuftige. Det er likevel en fallgrube som det gjelds å være oppmerksom på: Nye nivåer – enten i form av nye ledere eller nye/styrkede stabsfunksjoner – må ikke svekke fordeling av ansvar og myndighet. Det betyr at nye nivåer må inngå som en formell og reell del av styringen av kommunen. Kommunalsjefer eller stabsfunksjoner med uformelt sektoransvar kan forstyrre og undergrave dette.

- **Bestiller-/utførerorganisering** (etablering av et organisatorisk skille mellom drifts- og forvaltningsoppgaver):

Innenfor områder som forholdsvis lett kan vurderes ift. ressursbruk og tjenesteyting (f.eks. veivedlikehold, innsamling av avfall, vaktmester- og renholdstjenester/eiendomsforvaltning), er det lang tradisjon på å etablere kontraktsforhold mellom en kommunal bestiller og en utfører som kan være enten kommunal, interkommunal eller privat.

Mange kommuner har innført et skille mellom forvaltnings- og driftsfunksjoner i forbindelse med (eller i forkant av) outsourcing/konkurransetsetting av kommunale tjenester – også i forhold til velferdsoppgaver (spesielt pleie- og omsorgstjenester og barnevern).

Innføring av et organisatorisk skille mellom drifts- og forvaltningsfunksjoner, er først og fremst motivert ut fra ønske om å sikre ryddig og lik forvaltningspraksis: Vedtakene skal bli formelt riktige og standardene mer like.

Spesielt innen velferdstjenestene (pleie og omsorg, barnevern) kan modellen imidlertid skape utfordringer ift. samlet ressursbruk og fleksibilitet, både for å tilpasse tjenester til endringer i brukernes behov og for å sikre smidig styring og ressursutnyttelse, jf. bl.a. Busch m.fl., 2001. For å bøte på disse utfordringene, har kommuner utviklet ulike “motstrategier”, f.eks:

- Forvaltnings-/bestillerfunksjonen får budsjettansvar eller vedtaksrammer. Det betyr at bestillerfunksjonen får finansielt ansvar for å sikre at samlet vedtaksmengde holdes innenfor en definert kapasitet. Dette begrenser friheten i skjønnsutøvelsen fra bestillerens side, samtidig som det understreker drifts-/utførerens ansvar for å sikre en effektiv tjenesteyting.
- Det sikres et nært samarbeid mellom forvaltning/bestilling og drift. I mange kommuner gjøres dette ved at de to funksjonene organiseres i samme virksomhet eller avdeling.
- Vedtakene fra forvaltnings-/bestillerenhetene utformes med et “slingringsmonn”. Dette gjør at mindre endringer i brukernes behov ikke krever en endring av vedtakene.

Alle disse strategiene har prinsipielle fordeler og ulemper.

Tiltak som bidrar til å utnytte **stordriftsfordeler** er de organisatoriske effektiviserings-tiltakene som gir mest direkte og raskest effektiviseringsgevinst i mange kommuner. Dette dreier seg f.eks. om sammenslåing av skoler/bygging av større skoler, større sykehjem og samlokalisering av boliger til mottakere av pleie- og omsorgstjenester, eller interkommunalt samarbeid innenfor områder der små kommuner vanskelig kan sikre stabil kompetanse.

Stordriftsfordeler ved eksempelvis sammenslåing av skoler, bygging av større skoler og sykehjem m.m. gir innsparinger både når det gjelder løpende driftsutgiftene og en mer

effektiv utnyttelse av areal og investert kapital. Samtidig som slike tiltak gir raske og direkte resultater, er spørsmål om lokalisering av kommunale tjenester ofte betent og omstridt.

Suksesskriterier:

I kommentarene i spørreundersøkelsen og i drøftinger i dypdeintervjuene trekker kommunene frem følgende forutsetninger for å lykkes med effektiviseringsarbeidet:

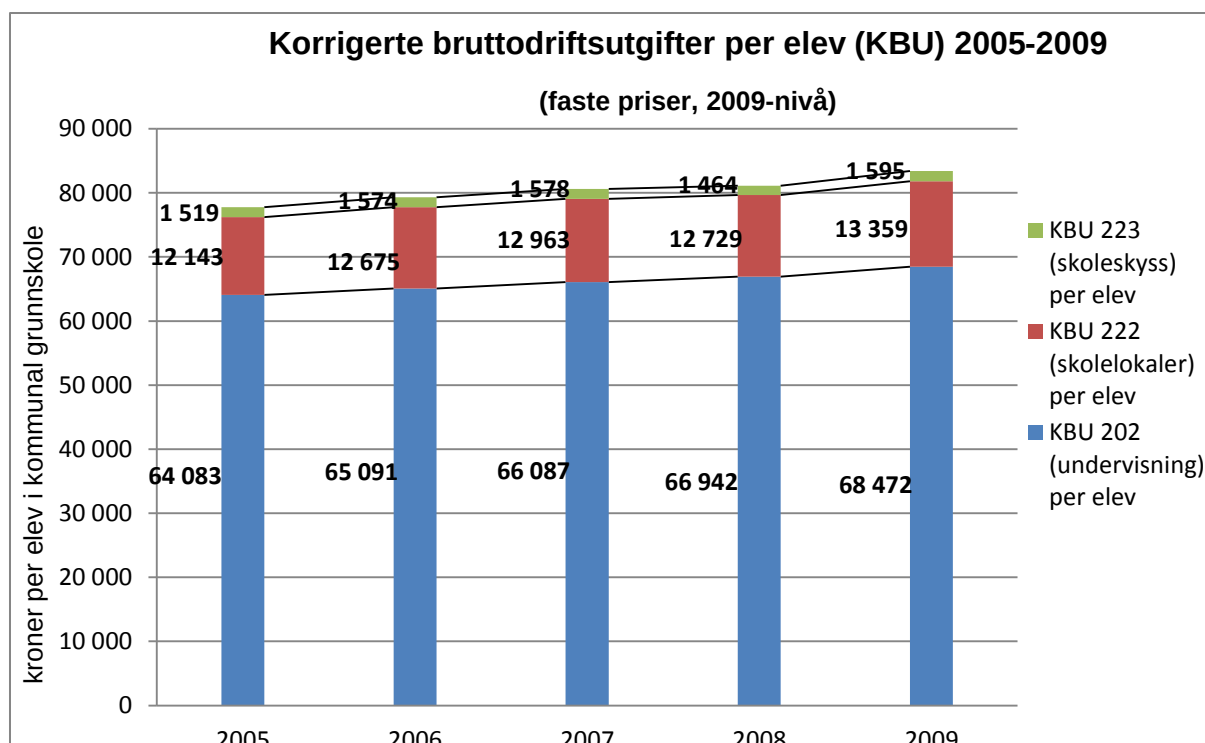
- Kommunen må ha god oversikt over sin ressursbruk og tjenesteyting – som en forutsetning for å kunne foreta bevisste prioriteringer.
- Kommunen må ha en ledelse som kommuniserer prioriteringene tydelig og sikrer at de er forankret, det vil si forstått og akseptert i hele organisasjonen.
- Kommunen må praktisere stor åpenhet og skape en kultur for utvikling, prøving og feiling.
- Kommunens ledelse må praktisere utstrakt delegasjon og følge opp virksomhetene i tråd med forutsetningene for delegasjonen.
- Gjennom rekruttering, praksisnær kompetanseutvikling og støttefunksjoner må kommunen sikre at ledere og ansatte er i stand til å yte tjenester med høy kvalitet innenfor de ressursene som de disponerer.

Mange rådmenn kommenterer at det kan være vanskelig å få folkevalgte til å gi styrings-signaler/prioriteringer tidlig, og å fatte vanskelige vedtak i forkant. De “store grepene” er ofte først mulig, når kommunen har kommet opp i alvorlige økonomiske problemer og etter at det er skapt en kriseforståelse i kommunestyret. Noen kommenterer også at folkevalgte har en tendens til å forskuttere resultater av effektiviseringstiltak: Gevinster innarbeides i budsjettforutsetningene, uten å ta hensyn til at det tar tid å realisere disse gevinstene. Dette står dog i motsetning til oppfatningen av 53 prosent av rådmennene som mener at kommunestyret er opptatt av å se effektivisering i et perspektiv over flere år (jf. figur 5).

4 Grunnskole

4.1 Utvikling i grunnskolen fra 2005-2009

Fra 2005-2009 viste de korrigerte brutto driftsutgiftene per elev en realøkning på 7,3 prosent for hele landet. Figur 6 illustrerer utviklingen:



Kilde: KOSTRA, prisjustering iht. Statistisk sentralbyrås prisindeks for kommunal konsum (nasjonalregnskapet)

Figur 6: Korrigerte brutto driftsutgifter per elev i kommunale grunnskoler, 2005-2009, faste priser (2009-nivå)

Figuren illustrerer at det har vært en realøkning i utgiftene per elev innenfor alle de tre funksjonene som dekker den ordinære kommunale grunnskolen. I prosent har den prisjusterte økningen i perioden 2005-2009 vært på:

6,6 prosent	for funksjon 202 – grunnskoleundervisning
9,8 prosent	for funksjon 222 – skolelokaler
4,8 prosent	funksjon 223 – skoleskyss

Våre analyser viser at utviklingen av utgifter per elev – rimeligvis – er nært knyttet til utviklingen av lærertettheten/gjennomsnittlig gruppestørrelse i grunnskolen i kommunene. Spesielt innen barnetrinnet er gjennomsnittlig gruppestørrelse redusert som følge av Kunnskapsløftets økning i minstetimetallet.

Det er imidlertid store forskjeller i utvikling av kostnader per elev mellom kommunene.

Vi finner at følgende forhold har betydning for utgiftsutviklingen og utvikling av gruppestørrelse:

- Lave frie inntekter per innbygger og/eller lav økning i frie inntekter per innbygger gir et effektiviseringspress, med lavere lærertetthet og lavere utgifter.
- Stor vekst i antall elever gir mulighet til effektivisering ved å fylle opp skoler og grupper.
- Kommuner som reduserer antall skoler, oppnår større grupper og lavere utvikling av utgiftene per elev enn gjennomsnittet.

Vedlegg 4 gir en mer detaljert beskrivelse og analyse av utviklingen i grunnskolen fra 2005-2009.

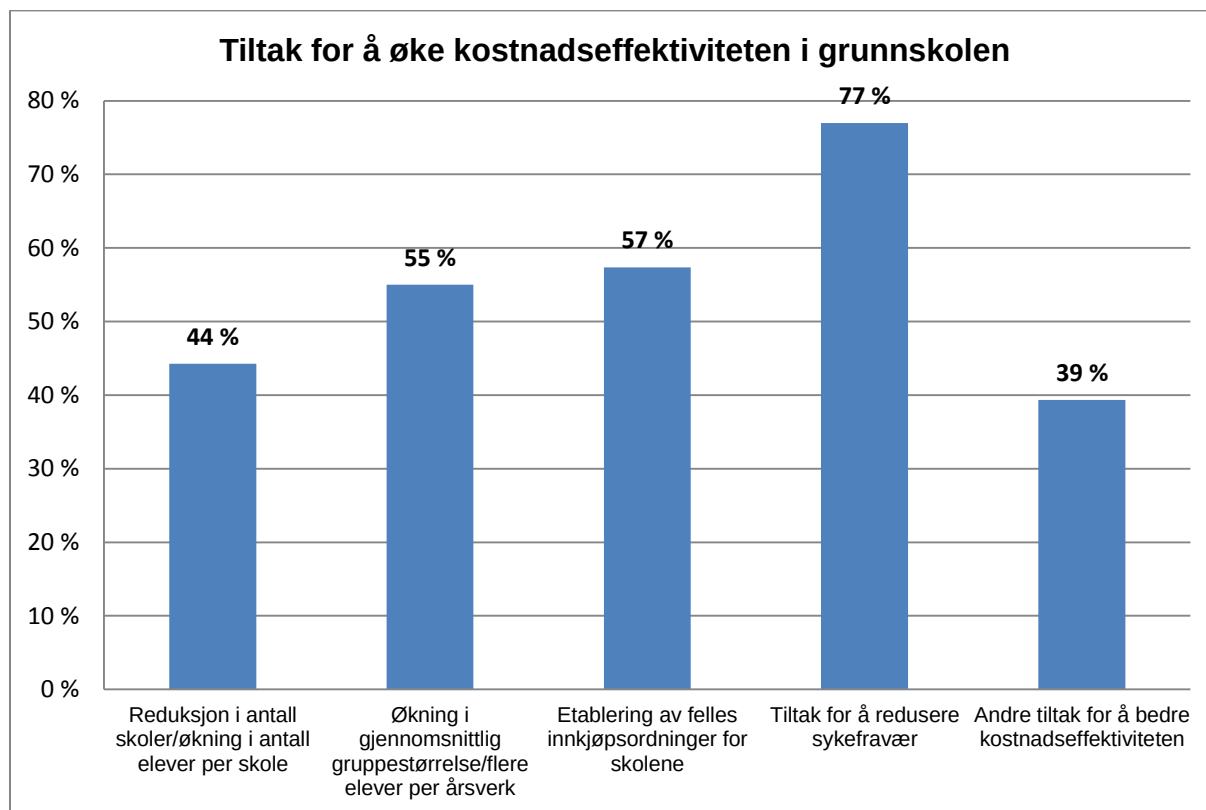
4.2 Resultater fra spørreundersøkelsen

4.2.1 Kommunenes svar på spørsmål om effektivisering i grunnskolen

Alle kommuner (62) som har besvart spørsmålene til grunnskolen, oppgir å ha gjennomført effektiviseringstiltak i grunnskolen i perioden 2006 til 2010.

Tiltak for bedre kostnadseffektivitet

Figur 7 viser fordelingen av svarene på spørsmål om tiltak for å bedre kostnadseffektiviteten i grunnskolen:



Figur 7: *Kostnadseffektiviserende tiltak som er gjennomført i grunnskolen i perioden 2006-2010*

44 prosent av kommunene oppgir å ha redusert antall skoler og økt antall elever per skole, mens 55 prosent har økt antall elever per årsverk (økt gruppestørrelse). 57 prosent av kommunene har etablert felles innkjøpsordninger for skolene, mens hele 77 prosent har satt i verk tiltak for å redusere sykefraværet i skolen.

Blant de 39 prosent av kommunene som kommenterer andre tiltak for å bedre kostnadseffektiviteten, finner vi bl.a.:

- Effektivisering av spesialundervisning
- Ressursvridning fra spesialundervisning til styrket tilpasset opplæring
- Barnehager og skoler er slått sammen til oppvekstsentra
- Vedlikehold og renhold er samordnet

En kommune nevner spesielt at endringer i skolestrukturen ikke er et tiltak som primært skal bidra til kostnadseffektivisering:

- *Nedleggelse av skoler hadde et delt formål: Dels var argumentene pedagogiske mht sikre alle elever undervisning med faglig kompetente lærere, hvilket det er større muligheter for i et stort lærerkollegium, samt å sikre en mer likeverdig ressurstilgang for enhetene (mange små skoler ble forfordelt). Dels var argumentet organisatorisk mht å etablere robuste enheter med et økonomisk og pedagogisk handlingsrom. Dels var argumentet økonomisk mht å unngå flate kutt, som først og fremst ville ramme de store skolene.*

Tiltak for å bedre kvaliteten

Alle som svarer på undersøkelsen, sier at de i perioden fra 2006 til 2010 har økt fokus på læringsresultater. Her nevnes blant annet utarbeidelse og drøfting av årlige statusrapporter om læringsutbytte.

82 prosent har bedret samarbeidet mellom skole og hjem. 87 prosent har satset på videreutdanning av undervisningspersonalet.

I 69 prosent av svarene kommenteres andre tiltak, bl.a. følgende:

- Utnyttelse av fagnettverk for å øke skolens kompetanse og bruk av best praksis.
- Tett oppfølging fra skoleledernivå blir understreket som sentralt.
- Bruk av nettportal med BMS - målekart og data på skolenivå.

Spesialundervisning

74 prosent av kommunene har økt spesialundervisning fra 2006 til 2010. Flere av svarene understreker at dette ikke var et bevisst og ønsket valg, men et resultat av en økende søknadsmengde. Mange uttrykker bekymring for at spesialundervisning tar en stadig større del av midlene til grunnskolen. Tidlig innsats og god kartleggingskompetanse er nevnt som sentrale tiltak.

68 prosent sier at de evaluerer spesialundervisningen for å vurdere om den har effekt. En del kommuner foretar evalueringen gjennom halvårsrapporter og evalueringer på skolen, noen i samarbeid med PPT. Vi er imidlertid litt usikre på svarene fra noen av kommunene. De kan tyde på at mye evaluering er knyttet til oppfølging av de individuelle opplæringsplanene til elevene som får spesialundervisning, men at man ikke foretar en evaluering på systemnivå.

Flere påpeker også at det er vanskelig å vurdere om spesialundervisningen har effekt, fordi det mangler gode måleindikatorer.

Noen kommenterer at det gir best effekt å bruke ressursene på flere lærere i klassene som har utfordringer og enkeltelever med spesielle behov. Slik opplever de at flest mulig elever får tilpasset opplæring innenfor den ordinære rammen.

En kommune illustrerer et organisatorisk grep:

- *Spesialskoler og grupper er i perioden knyttet nærmere det ordinære skoleløpet gjennom etablering av et prinsipp om forsterkede skoler. En forsterket skole er rent organisatorisk en ordinær skole som har en spesialavdeling knyttet til seg. Når spesialavdelingen er knyttet til en ordinær skole, fremfor å være en selvstendig enhet, er*

tanken at samhandlingen mellom det ordinære og det spesiell øker, og at en får en kompetanseutvikling på begge sider.

Effektiviseringsgevinst

34 prosent av kommunene har anslått en effektiviseringsgevinst av de tiltakene de har satt i gang. Til sammen har disse 22 kommunene rapportert en effektiviseringsgevinst på 156 mill. kroner.

Effektiviseringsgevinsten utgjør for de 22 kommunene, gjennomsnittlig 2,8 prosent av netto driftsutgiftene til grunnskolen. I noen av kommunene er gevinsten liten (0,2-0,3 prosent), mens effektiviseringsgevinsten i fire kommuner utgjør mellom 6,5 og 8,7 prosent av netto driftsutgiftene til grunnskolen. I tre av disse fire kommunene er skolestrukturen endret vesentlig i løpet av perioden 2006-2010.

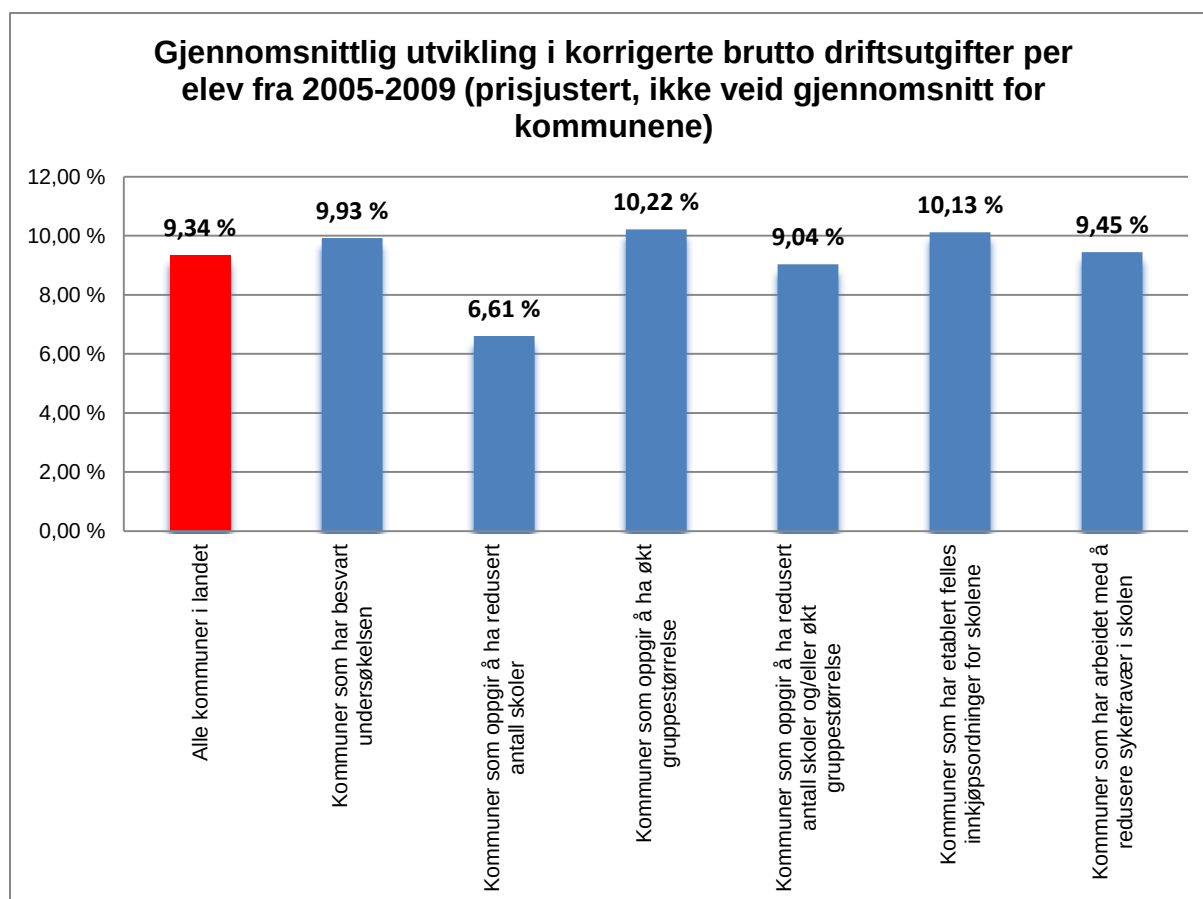
Nedenfor gjengir vi noen problemstillinger som kommunene tar opp i forhold til mulighetene for å effektivisere grunnskolen:

- *Sterke føringer i lover og forskrifter kan man generelt si bidrar til et smalere handlingsrom i skolesektoren enn i kommunen for øvrig. Sterke ressursgrupper som foreldre og ansatte gjennom sine organisasjoner bidrar også til at effektiviseringer kan bli vanskelig å ta ut. Prosesser omkring skolenedleggelser og sammenslåinger er eksempel på dette.*
- *Det er ikke dokumentert at større effektivitet øker læringsmiljøet. Det er heller ikke dokumentert at større andel elever med spesialundervisning, øker læringsevnen og bedrer resultatene.*
- *Effektiviseringsgevinsten kan vere like mykje ei kvalitetsheving som å gi økonomisk gevinst. Noko av effektiviseringsgevinsten i grunnskolen har også blitt brukt til nye tiltak eller nye oppgåver/kostnader t.d. nye kostnader ved fosterheimsplassering etc.*
- *Moderat utbygging i forhold til elevtallsveksten og en bevisst strategi om bygging av større skoler (barneskoler med 75 til 90 elever per trinn og ungdomsskoler med 150-200 elever per trinn) har spart betydelige beløp.*

4.2.2 Analyse av svarene fra utvalgskommunene

På landsbasis har driftsutgiftene per elev fra 2005-2009, vist en økning på 7,3 prosent. Et ikke veid gjennomsnitt (alle kommuner teller like mye) viser en prisjustert økning på 9,3 prosent.

Figur 8 viser utviklingen i alle landets kommuner, satt opp mot de 62 kommunene som svarte på vår undersøkelse og kommuner som har satt i verk ulike tiltak:



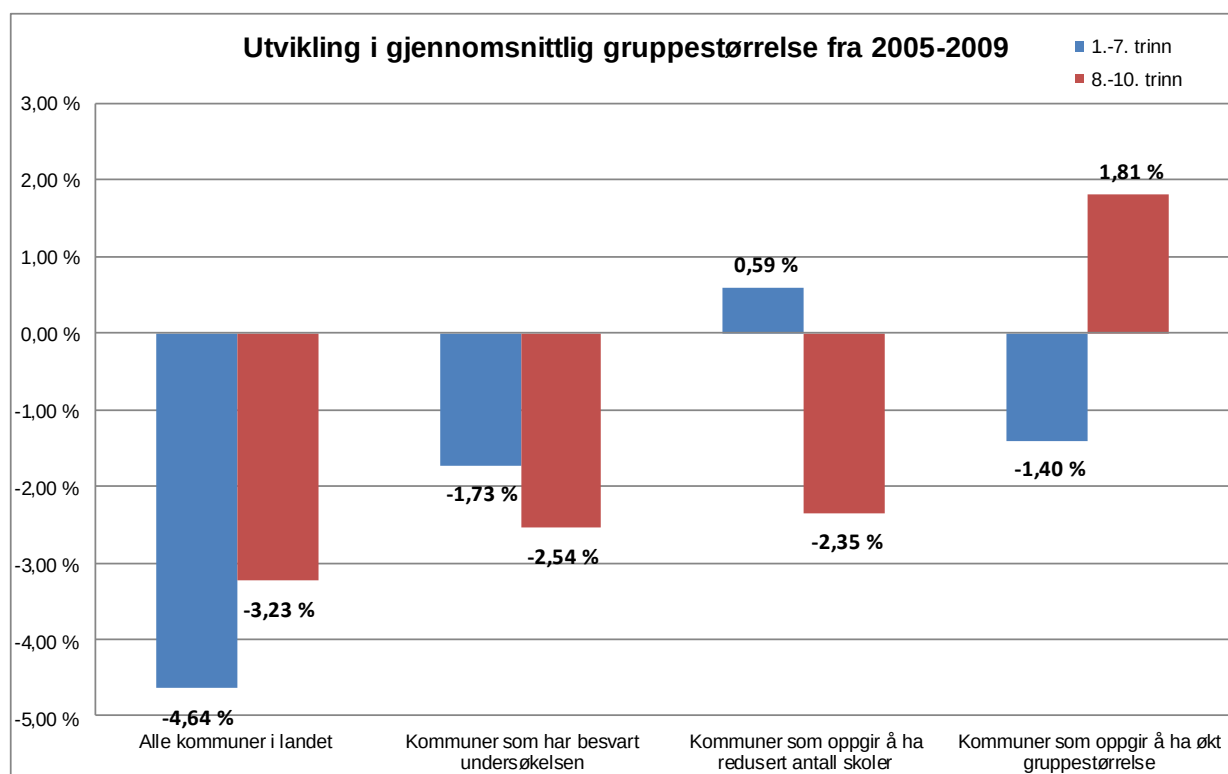
Figur 8: Utvikling av korrigerte brutto driftsutgifter per elev fra 2005-2009, prisjustert, ulike grupper kommuner⁷

Utvalgskommunene viste en noe høyere utgiftsutvikling enn landet for øvrig. Kommunene som har redusert antall skoler, viser imidlertid en klart lavere økning i utgiftene per elev.

55 prosent av kommunene svarte at de har iverksatt tiltak for å øke gjennomsnittlig gruppestørrelse. Som vi har sett i kapittel 4.1, er gjennomsnittlig gruppestørrelse på landsbasis redusert fra 2005-2009. For barnetrinnet har dette først og fremst sammenheng med økningen i minstetimetallet i oppfølgingen av Kunnskapsløftet.

Figur 9 på neste side viser utvikling av gjennomsnittlig gruppestørrelse i landet og i utvalgskommunene:

⁷ I kapittel 4.1 opererte vi med en gjennomsnittlig priskorrigert økning i utgiftene per elev på 7,3 prosent på landsbasis. I dette landsgjennomsnittet betyr utgiftsutviklingen i store kommuner mer enn i små kommuner, i og med at sum utgifter deles på sum elever i hele landet. I dette kapitlet fokuserer vi på forskjeller mellom kommunene. Vi bruker derfor et ikke-veid gjennomsnitt som innebærer at alle kommuner "teller" like mye.



Figur 9: Utvikling i gjennomsnittlige gruppestørrelse på barne- og ungdomstrinnet fra 2005-2009, ulike grupper kommuner

Figuren illustrerer at bare kommunene som har redusert antall skoler, faktisk har økt gruppestørrelsen på barnetrinnet. Alle andre kommuner viser en reduksjon i gruppestørrelsen på barnetrinnet – dog betydelig mindre i utvalgs kommunene enn i landet for øvrig.

Kommunene som opplyser i undersøkelsen at omfanget av spesialundervisning er økt i perioden, viser en noe høyere vekst i antall elever med spesialundervisning enn gjennomsnittet. Det er derimot ingen sammenheng mellom kommunenes svar om at spesialundervisning er økt og utviklingen i andelen av lærertimene som er knyttet til spesialundervisning. Det betyr at mange kommuner som har økt antall elever med spesialundervisning, har redusert gjennomsnittlig antall timer per elev. Selv om flere elever får færre timer hver, har andelen av lærertimene som brukes til spesialundervisning økt fra 13,7 prosent i 2005 til 16,2 prosent i 2009.

I spørreundersøkelsen og i dybdeintervjuene kommenterer flere at knappe timerammer lett fører til en ond sirkel: Jo større grupper en lærer har i den ordinære undervisningen, desto lettere vil læreren argumentere for henvisning til PPT – og dermed en økning i spesialundervisning. Disse timene fører da til ytterligere press på ressursene som kan brukes til ordinær, tilpasset opplæring. Når stadig flere lærertimer knyttes til få elever, kan det gi en samlet mindre effektiv tjeneste.

I multivariate analyser er følgende forhold signifikante for utviklingen i utgifter per elev i kommunene som har deltatt i spørreundersøkelsen:

- Utvikling i gjennomsnittlig gruppestørrelse, sterkest for 1.-7., men også for 8.-10. trinn.

- Utvikling i lønnsutgifter per årsverk. Dette er et forhold som kommunene i liten grad kan (eller ønsker) å påvirke: Lønnsutgiftene per årsverk er avhengig av kompetanse og ansiennitet (spesielt også seniortiltak) i lærerstaben.
- Antall elever per skole
- Andel av grunnskoleutgiftene som brukes til lokaler/skyss.

En analyse av utviklingen av utgifter per elev ift. kommunenes svar på spørreundersøkelsen, viser at bare “reduksjon i antall skoler og økning i antall elever per skole” har signifikant betydning. Det betyr at kommuner som oppgir å ha redusert antall skoler/økt antall elever per skole, viser en lavere økning i utgifter per elev enn de øvrige kommunene.

Derimot har kommunenes svar på spørsmål om økning i gruppestørrelse ingen signifikant betydning for utgiftsutviklingen. Dette må ses på bakgrunn av at vi bare finner en sammenheng mellom kommunenes svar på spørreundersøkelsen (har redusert gruppestørrelse) og den faktiske utviklingen av gjennomsnittlig gruppestørrelse for 8.-10. trinn ($r=0,38$). For 1.-7. trinn er det ingen sammenheng ($r=0,04$) mellom kommunenes svar i spørreundersøkelsen og den faktiske utviklingen i gjennomsnittlig gruppestørrelse. I regresjonsanalysen finner vi at den faktiske utviklingen i gruppestørrelsen på 1.-7. trinn, har størst betydning for utgiftsutviklingen i grunnskolen.

Vi finner heller ingen sammenheng mellom utgiftsutviklingen og kommunenes opplysninger om de har etablert felles innkjøpsordninger for skolene.

Ingen av de **kvalitetshevende** tiltakene som kommunene beskriver i surveyen, har signifikant sammenheng med kostnadsutviklingen.

Om kommunene har gjennomført kvalitetshevende tiltak (styrket samarbeidet skole/hjem, videreutdanning av lærere, evaluerer spesialundervisning eller andre tiltak), har heller ingen signifikant betydning for utvikling av antall elever som går rett over til videregående utdanning etter avslutning av grunnskolen.⁸

Derimot finner vi at kommunene som har opplyst at de satset på videreutdanning av lærere, oppnådde i 2009 et høyere antall gjennomsnittlige grunnskolepoeng og bedre resultater i nasjonale prøver på 5. trinn. For resultatene i nasjonale prøver på 8. trinn gir satsning på videreutdanning ikke sterkt signifikante resultater.⁹ I dybdeintervjuene understreker flere at målrettet satsning på kompetanseutvikling som er tilpasset lærernes arbeidssituasjon (“praksisnær”) og god oppfølging av lærere, har bidratt til å styrke læringsresultatene. Noen kommenterer at “*god klasseledelse er viktigere enn lærertetthet*”. Også Utdanningsdirektoratet (Udir, 2011) understreker betydningen av bl.a. klasseledelse, lærernes relasjonskompetanse og skoleledelse for læringsmiljøet i skolene.

I disse analysene har vi kontrollert for nivået på utgifter per elev, gjennomsnittlig gruppestørrelse, andel elever med spesialundervisning, andel av lærertimene som brukes til spesialundervisning, gjennomsnittlig antall elever per skole, frie inntekter per innbygger og kommunestørrelse (antall innbyggere 0-17 år). Ved siden av videreutdanning av lærere, legger vi merke til at andelen elever som får spesialundervisning, gir signifikante negative

⁸ Alle kommuner svarer at de har søkt å bedre kvaliteten ved å ha økt fokus på læringsresultater. Effektene av økt fokus kan derfor ikke analyseres.

⁹ Vi kommenterer resultater som er signifikante på 95%-nivå.

koeffisienter for både antall grunnskolepoeng og resultatene i nasjonale prøver på 5. og 8. trinn. Det betyr at en høy andel elever med spesialundervisning svekker resultatene.

Våre analyser er i tråd med funnene til Bonesrønning m.fl. (2010): En analyse av nasjonale prøver fra 2008 viser at lærertetthet har minimal betydning for elevprestasjonene. Elevenes sosiale bakgrunn er den viktigste faktoren som fører til forskjeller i prestasjonene. I tillegg viser Bonesrønning til internasjonale studier som fremhever betydningen av “lærerkvaliteten”, uten at dette er operasjonalisert i analysen av resultatene fra nasjonale prøver.

Oppsummering:**Hvilke tiltak bidrar til effektivisering i grunnskolen?**

- Færre og større skoler og økt gruppestørrelse/lavere lærertetthet, bidrar til økt kostnadseffektivitet.
- Satsning på målrettet og praksisnær kompetanseutvikling for å sikre god klasseledelse og styrke læringsmiljøet, bidrar til bedre læringsresultater og dermed økt resultateffektivitet.

5 Barneverntjenesten

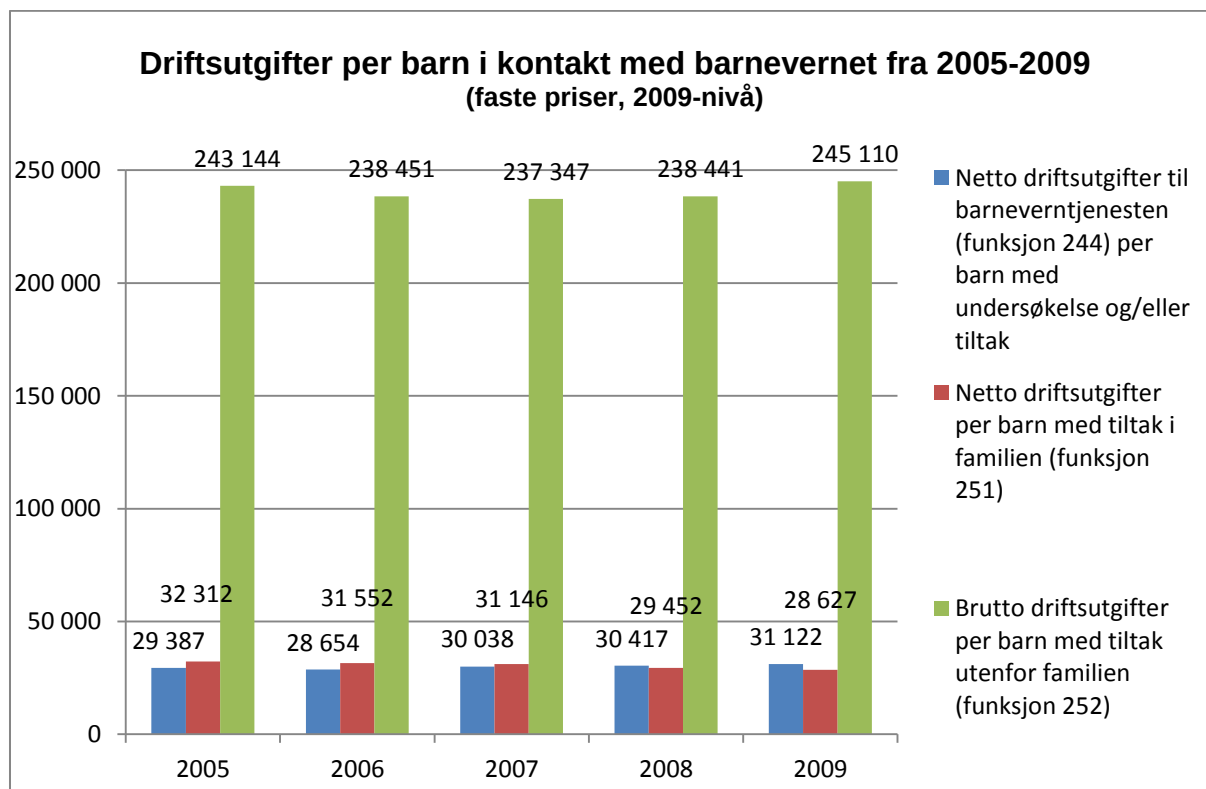
5.1 Utvikling i barneverntjenesten fra 2005-2009

Kommunenes utgifter til barnevernet har økt betydelig i de senere årene. Tabell 1 nedenfor viser utviklingen i utgifter til barnevernet per innbygger 0-17 år i perioden 2005-2009:

Tabell 1: Utvikling i netto driftsutgifter til barnevernet per innbygger 0-17 år, 2005-2009, faste priser (2009-nivå), hele landet ekskl. Oslo					
	2005	2006	2007	2008	2009
Nettodriftsutgifter til barnevernet (244, 251 og 252), kroner per innbygger 0-17 år	4 625	4 745	4 942	5 074	5 379

Realøkningen i utgiftene per innbygger 0-17 år fra 2005-2009 er på 16,3 prosent.

Sett i forhold til antall barn som kommer i kontakt med barnevernet, er utviklingen imidlertid betydelig svakere. Figur 10 illustrerer dette:



Kilde: KOSTRA, prisjustering iht. TBUs deflator (høstrapporten 2010)

Figur 10: Driftsutgifter per barn i barnevernet på landsbasis (ekskl. Oslo), 2005-2009, faste priser (2009-nivå)

Figur 10 viser at det har vært en realøkning i netto driftsutgifter per barn med undersøkelse og/eller tiltak på funksjon 244 fra 29.387 kroner i 2005 til 31.122 kroner i 2009 (5,9 prosent). Netto driftsutgifter per barn med tiltak i hjemmet (funksjon 251) viser fra 2005 til 2009 en reduksjon fra 32.302 til 28.627 kroner (- 11,4 prosent). Tiltak utenfor hjemmet viser en økning fra 243.107 kroner i 2005 til 245.110 kroner per barn i 2009 (0,8 prosent).

Dette illustrerer at ressursinnsats per barn, viser en langt svakere utvikling enn kommunenes samlede ressursinnsats i barnevernet. Den store økningen i kommunenes samlede utgifter til barnevernet som tabell 2 har vist (16,3 prosent), er således i overveiende grad knyttet til en økning i antall barn som kommer i kontakt med barnevernet, enten ved en undersøkelse eller ved tiltak.

For barneverntjenesten (funksjon 244) finner vi at kommuner med relativt lave utgifter per barn i 2005, økte både utgifter og bemanning mer enn gjennomsnittet. Det har således skjedd en utjevning mellom kommunene.

I hele landet har andelen av barnevernundersøkelsene som ikke gjennomføres innen tre-måneders fristen fra 2005 til 2009, blitt redusert noe fra 26,5 til 24,8 prosent. Det er imidlertid store forskjeller mellom kommunene – fra en reduksjon på 100 prosent til en flerdobling av andelen av undersøkelsene som har tatt mer enn tre måneder.

En nærmere analyse av utviklingen i undersøkelser som innebærer en fristoverskridelse viser at:

- Kommuner som hadde en høy andel fristoverskridelser i 2005, har redusert denne andelen relativt mer enn gjennomsnittet fram til 2009.
- Kommuner som har redusert andelen undersøkelser med fristoverskridelser fra 2005-2009, viser en relativ økning i andelen av undersøkelser som avsluttes med tiltak.

Også når det gjelder utgifter til barneverntiltak finner vi en utjevning mellom kommunene i perioden fra 2005-2009. Dette skyldes først og fremst at kommuner med høye tiltaksrater i 2005, viser en svakere utvikling enn gjennomsnittet.¹⁰

Vedlegg 5 gir en mer detaljert beskrivelse av utviklingen i kommunenes barnevern fra 2005-2009.

5.2 Resultater fra spørreundersøkelsen

5.2.1 Kommunenes svar på spørsmål om effektivisering i barnevernet

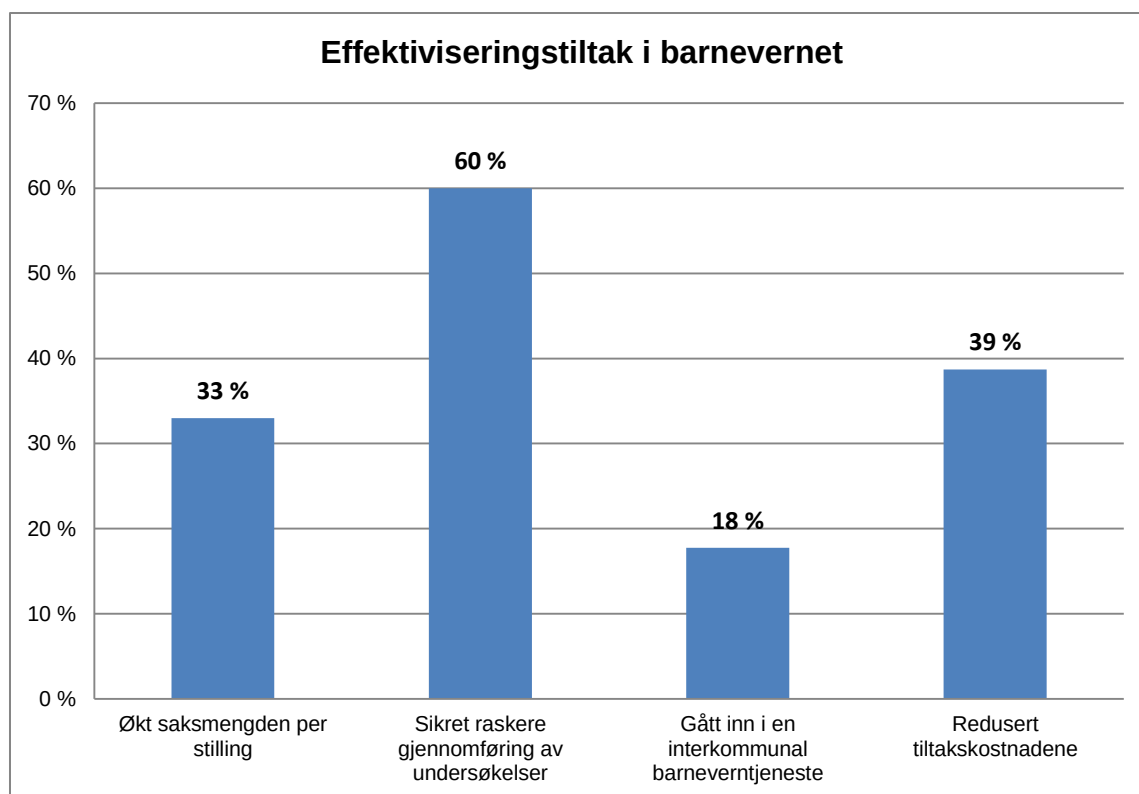
I alt har 62 kommuner besvart spørsmålene om effektivisering i barnevernet.

Av disse er 31 prosent tilknyttet en interkommunal barneverntjeneste, mens to har utredet deltakelse i en interkommunal barneverntjeneste og er i gang med politisk behandling av dette spørsmålet.

48 av de 62 kommunene (77 prosent) som har besvart skjema for barnevern, har gjennomført effektiviseringstiltak i perioden 2006 til 2010.

Tiltakene fordeler seg på følgende måte:

¹⁰ I disse analysene har vi ekskludert kommuner med svært få barn med barneverntiltak. I disse kommunene har ett eller noen få nye tilfeller (eller avslutning av få barneverntiltak) stor betydning for både klientrater og utgifter.



Figur 11: Effektiviseringstiltak i barnevernet i perioden 2006-2010

33 prosent av kommunene har økt saksmengden (flere undersøkelser og/eller flere barn med tiltak) per stilling i barneverntjenesten. Mange kommenterer at dette ikke er et valgt effektiviseringstiltak, men at det skyldes økt sakspågang som ikke kompenseres i tilstrekkelig grad gjennom tilførsel av nye stillinger, jf. følgende typiske kommentarer:

- Økt saksmengde pr saksbehandler er blitt naturlig pga mer enn en fordobling av antall saker til barneverntjeneste. Slik sett kan det ikke defineres som effektivisering fordi det har ført til ytterligere tidsoverskridelser.
- Vedr. økt saksmengde: Dette er ikke positivt, men fordi vi har flere saker, skjer dette uten at vi ønsker det.

60 prosent av kommunene har satt i verk tiltak for å sikre en raskere gjennomføring av undersøkelser i barnevernet. Dette er i samsvar med analysene i kapitlet ovenfor som viser at det har vært en viss reduksjon i andelen av undersøkelser som tar mer enn tre måneder. Blant tiltakene som ble iverksatt for å sikre en raskere gjennomføring, nevnes bl.a.:

- Avsluttet saker som har ligget i lang tid, uten at de var jobbet i.
- Omgjorde 6,5 årsverk fra stab, støtte og ledelse til kuratorstillinger.
- Fra spesialistmodell (undersøkelse/tiltak/barnevernvakt) til generalistmodell med seksjoner for barn, ungdom, omsorg.
- Omorganisert fra to fagteam (barn/ungdom) til to spesialistteam (undersøkelse/ tiltak) for å få bedre og mer effektiv håndtering av nye meldinger/undersøkelser og unngå fristoverskridelser.

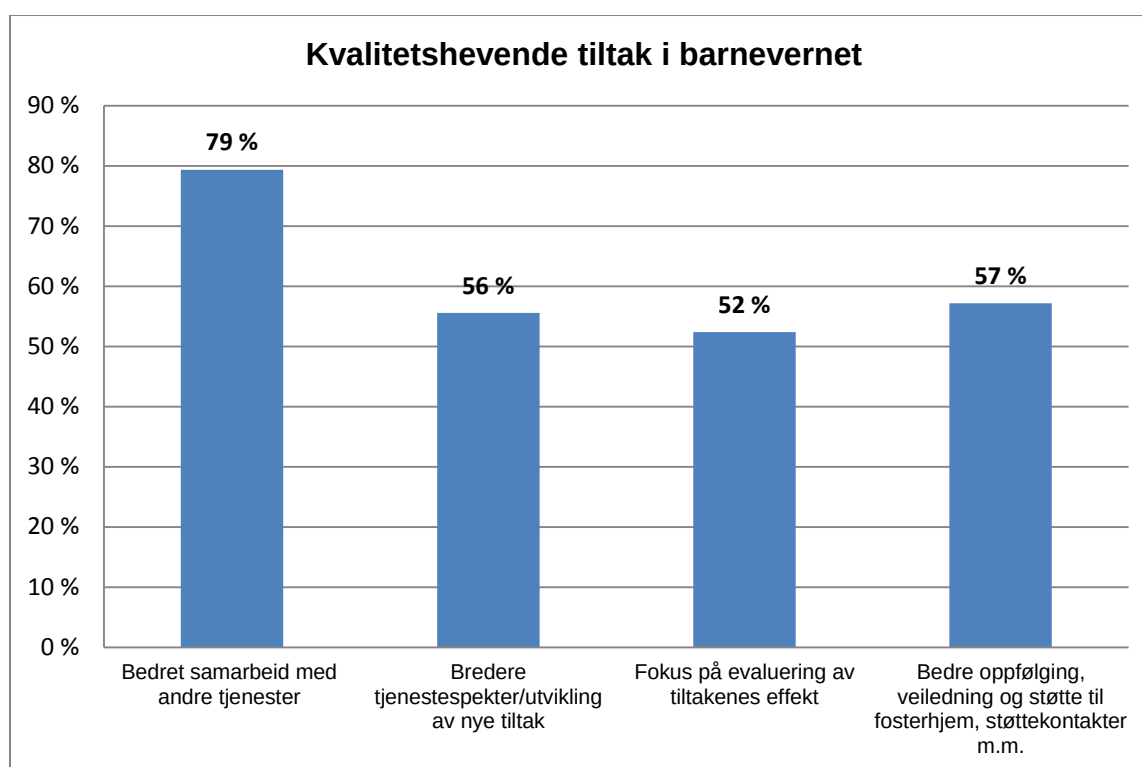
18 prosent av kommunene (11 kommuner) som har svart, har i perioden 2006-2010 gått inn i en interkommunal barneverntjeneste. Det er viktig å påpeke at tilslutning til en interkommunal barneverntjeneste som regel ikke er motivert ut fra økonomiske hensyn, men

har som siktemål å sikre en mer stabil, robust og faglig sterk barneverntjeneste. Flere kommuner understreker det i sine kommentarer. En av disse påpeker at økt kapasitet og kompetanse, har ført til flere undersøkelser og flere tiltak.

38 prosent av kommunene har satt i verk tiltak for å redusere tiltakskostnadene. Blant disse nevnes:

- *Vi har utviklet lokale tiltak med støttepersoner/lokale beredskapshjem. Dekning av kun 60% barnehage-/sfo plass. Tidfesting av vedtak om hjelpetiltak til 3 eller max 6 måneder.*
- *Gjennomført anbudsrunder på tunge hjelpetiltak, kvaliteten har økt og kostnadene har gått ned. Etablert en bistandsgruppe hvor tiltaksplaner skal drøftes, kvalitetssikres, samt drøfte valg av tiltak.*
- *Etablert 4 kommunale familieveiledningssentre for hjelpetiltak i familien (skal dekke 30% av behovet for hjelpetiltak), finansiert ved effektivisering. Fokus på snittkostnader både innenfor og utenfor familien, med spesiell vekt på å kvalitetssikre refusjoner.*
- *Vi har ikke redusert tiltakskostnader, men har endret innholdet av tiltakene med å gi mindre kompensierende tiltak, til mer endringstiltak. Vi jobber nå etter spesialistmodellen, noe som gjør den enkelte mer kompetent ift. sitt arbeidsfelt.*

Figur 12 viser hvor stor andel av kommunene som rapporterer å ha gjennomført andre, kvalitetshevende tiltak i barnevernet:



Figur 12: Kvalitetshevende tiltak i barnevernet i perioden 2006-2010

Nær 80 prosent av kommunene som har besvart spørsmålene om barneverntjenesten, har rapportert at de har iverksatt tiltak for å bedre samarbeidet mellom barnevernet og andre tjenester med sikte på forebygging/tidlig intervensjon.

Over halvparten av kommunene svarer også at de har arbeidet med bedre oppfølging, veiledning og støtte overfor oppdragstakere (fosterhjem, støttekontakter m.m.), utvikling av et

bredere tjenestespekter/nye barneverntiltak, og at de har økt fokus på evaluering av barneverntiltakenes effekt.

I kommentarene peker flere kommuner på betydningen av tidlig intervensjon og samarbeid med andre tjenester. Noen har redusert kjøp av tjenester og heller opprettet egne familieterapeuter eller miljøterapeuter som kommer tidlig inn i familiekonflikter. Det blir påpekt at det er viktig å øke kvaliteten gjennom veiledning, observasjon og tiltaksoppfølging. Likeledes nevnes tverrfaglig samarbeid med skoler, barnehager, PPT, helsestasjon og psykiatrienheter.

Effektiviseringsgevinst?

8 kommuner har i sine svar anslått en økonomisk effektiviseringsgevinst på til sammen 26,5 mill. kroner som følge av de tiltak som de har iverksatt.

Mange peker imidlertid på at effektivisering i barnevernet ikke fører til økonomiske besparelser – og om de gjør det, vil det skje på sikt.

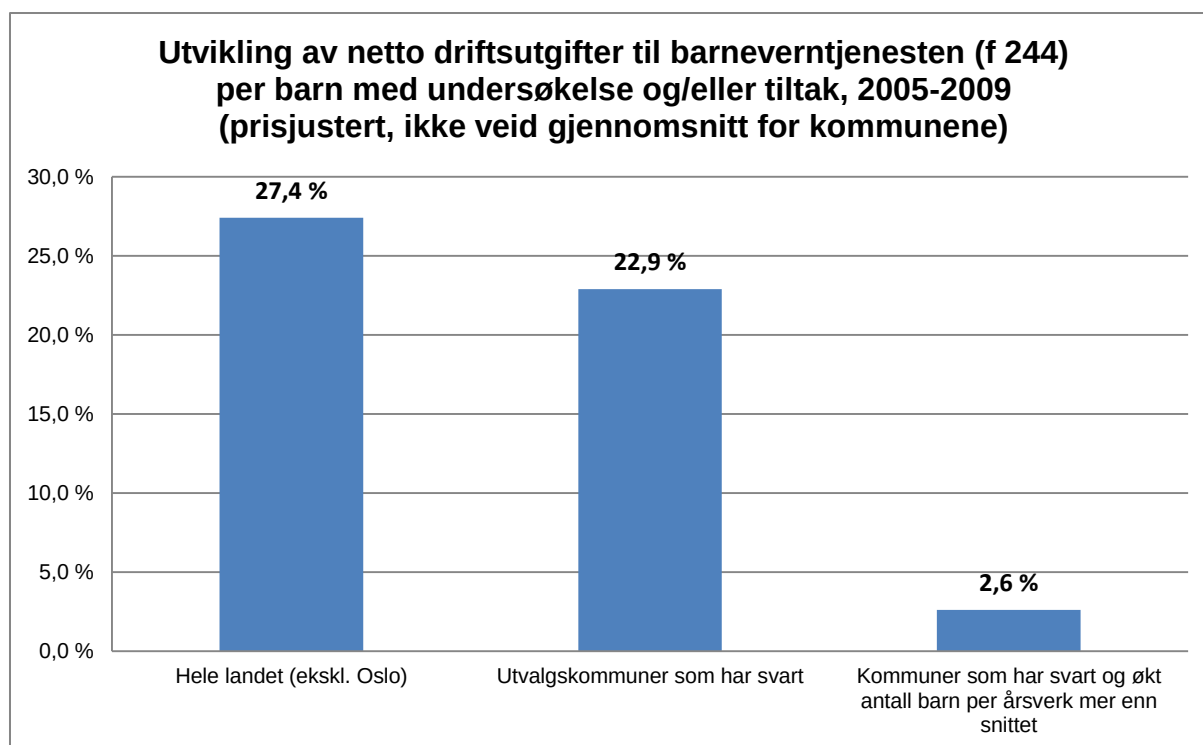
Noen av kommentarene kan illustrere dette:

- *Gevinsten ligger i at vi, til tross for flere meldinger/undersøkelser og barn i tiltak og kun svært lite økning i budsjettet, har ingen fristoverskridelser.*
- *Det er vanskelig å anslå effektiviseringsgevinsten for 2010. Vi har satt i gang flere prosjekter med sikte på forebygging og/eller tidlig intervensjon hvor vi regner med en langsiktig effekt. Eksempler på dette er et familiehus og et prosjekt for barn i rusfamilier.*
- *Auke i sakstifang og auka samhandling/samarbeid er effektiviseringstiltak som "et kvarandre opp"; Godt samarbeid/samhandling gir fleire meldingar/saker, noko som gir auka tal barnevernssaker, som tek meir tid og kan ende med fleire tiltak.*
- *Reknar med mange faglege, men ikkje økonomiske gevinstar ved etablering av interkommunal barnevernteneste.*

5.2.2 Analyse av svarene fra utvalgs kommunene

Barneverntjenesten (funksjon 244)

Figur 13 på neste side viser utviklingen av netto driftsutgifter til barneverntjenesten per barn med undersøkelse og/eller barneverntiltak for landet, de 63 utvalgs kommunene som har besvart spørreundersøkelsen og de kommunene som har svart at antall barn per årsverk er økt:



Figur 13: Utvikling av netto driftsutgifter til barneverntjenesten per barn med undersøkelse og/eller tiltak fra 2005-2009, prisjustert, ulike grupper kommuner

Figuren viser en betydelig høyere utgiftsvekst for alle kommuner i landet (ikke veid gjennomsnitt) enn utviklingen av utgifter per barn i hele landet som vi viste i figur 11 (veid gjennomsnitt som ender opp med 5,9 prosent). Dette betyr at mindre kommuner har økt utgiftene betydelig mer enn større kommuner.

Både på landsbasis og i valgskommunene finner vi store forskjeller mellom kommunene. Når vi analyserer forskjellene mellom valgskommunene finner vi de samme sammenhengene som på landsbasis (jf. vedlegg 5):

1. Antall barn med undersøkelse og/eller tiltak per årsverk i barneverntjenesten, påvirker utgiftene mest.
2. Fra 2005 til 2009 har det skjedd en utjevning mellom kommunene, både når det gjelder utgifter per barn med tiltak og/eller undersøkelse ($r=0,43$) og når det gjelder antall barn per årsverk ($r=0,54$).

Det er få sammenhenger mellom utgiftsutviklingen og kommunenes svar i spørreundersøkelsen. Et unntak finner vi likevel: Kommuner som sier at de har bedret oppfølging, veiledning og støtte til oppdragstakere (fosterhjem, støttekontakter m.m.), har økt utgiftene mer enn snittet.

Svarene fra mange kommuner er ikke konsistente: Mange som sier at saksmengden per årsverk er økt, viser en lavere økning i antall barn med undersøkelse og/eller tiltak enn snittet. Gjennomsnittlig er saksmengden (antall barn med undersøkelse og/eller tiltak per årsverk) økt med 0,4% i de kommunene som har svart at saksmengden er økt, mens økningen i de øvrige kommunene er på gjennomsnittlig 2,2%. Kommunene som har svart at saksmengden er økt,

hadde imidlertid i utgangspunkt (2005) et høyere antall barn med undersøkelse og/eller tiltak per årsverk enn de øvrige kommunene (26,4 mot 20,7 barn per årsverk).

Det er således sannsynlig at mange kommuner har uttalt seg om nivået, heller enn utviklingen av saksmengden per årsverk.

I de 63 kommunene som har besvart spørsmålene om barneverntjenesten, er andelen av undersøkelsene som ikke avsluttes innen tre måneder fra 2005-2009 gjennomsnittlig økt med 4,9 prosentpoeng. I undersøkelsen ble kommunene spurt om de i løpet av de siste fem årene har iverksatt tiltak for å sikre en raskere gjennomføring av undersøkelser. Analysene av utviklingen på landsbasis viser at kommuner med en høy andel fristoverskridelser i 2005, har redusert denne andelen ift. gjennomsnittet. Svarene i vår undersøkelse bekrefter dette: Det er først og fremst kommuner som hadde en høy andel fristoverskridelser i 2005, som satte i verk tiltak for å redusere andel undersøkelser som tar mer enn tre måneder. Undersøkelsen viser at mange av disse kommunene lyktes med å redusere andel undersøkelser over 3 måneder.

Tabell 2 nedenfor viser fordeling av svarene, satt opp mot den faktiske utviklingen i andel undersøkelser som ikke avsluttes innen 3 måneder i perioden 2005-2009:

<i>Tabell 2: Utvikling i andel undersøkelser som ikke avsluttes etter 3 måneder fra 2005-2009, kommuner som opplyser at de har satt i verk tiltak ift. kommuner som ikke har satt i verk tiltak</i>		
	Kommuner som har iverksatt tiltak for raskere gjennomføring	Kommuner som ikke har svart at de har iverksatt tiltak ift. gjennomføring
Antall kommuner	38	25
Gjennomsnittlig endring i andel av undersøkelser som ikke er avsluttet innen 3 måneder	1,4 prosentpoeng	10,4 prosentpoeng
Andel kommuner som har økt andelen undersøkelser > 3 måneder	53 %	68 %
Andel kommuner som har redusert andelen undersøkelser > 3 måneder	47 %	32 %
Andel kommuner med økning over 15 prosentpoeng	21 %	24 %
Andel kommuner med reduksjon over 15 prosentpoeng	24 %	16 %

Tabellen viser følgende trekk:

- Kommuner som har uttalt at de har satset på tiltak for raskere gjennomføring, har klart dette – i gjennomsnitt. En større andel av kommunene som har iverksatt tiltak, har klart å redusere andelen fristoverskridelser enn blant de øvrige kommunene.
- Det er imidlertid stor spredning: Også blant kommunene som sier at de har iverksatt tiltak for raskere gjennomføring av undersøkelser, finner vi at over halvparten har økt andelen av undersøkelsene som ikke avsluttes innen 3 måneder. En femtedel av disse viser en økning av andelen av undersøkelsene som overskrider 3-måneders fristen med mer enn 15 prosent.

Vi må understreke at det er mange småkommuner i vårt utvalg. Rundt en tredel har færre enn 1.000 innbyggere fra 0 til 17 år. Basert på landsgjennomsnittet, har disse kommunene inntil

24 barnevernundersøkelser i året.¹¹ En eller få krevende undersøkelser kan derfor ha betydelige konsekvenser for utvikling i andelen av undersøkelsene som registreres som “fristbrudd”.

For øvrig finner vi ingen sammenheng mellom bemanningen i barnevernet (andel barn med undersøkelse og/eller tiltak per årsverk) og andelen av barnevernundersøkelsene som ikke avsluttes innen 3 måneder. Heller ikke andelen av årsverkene som har fagutdanning ser ut til å ha betydning for verken utvikling eller nivå på andel av barnevernundersøkelsene som krever mer enn tre måneder.¹² Det betyr at andre forhold (f.eks. organisering, rutiner og kulturen/holdninger i barneverntjenesten), er viktige for å sikre en rask gjennomføring av undersøkelsene enn antall årsverk isolert. Dette bekreftes også i dybdeintervjuene og i Telemarksforsknings notat 22/2010 (Håkonsen m.fl., 2010).

Mange kommuner som har besvart spørsmålene, krysser av på enten ingen eller alle tiltak for kvalitetsheving i barneverntjenesten.¹³ Som illustrert ovenfor har noen kommuner kommentert konkrete tiltak. Likevel er det godt mulig at noen kommuner har krysset av for intensjoner, snarere enn reelt gjennomførte tiltak.

I dybdeintervjuene kommenterte en kommune som var presset både ift. gjennomføring av undersøkelser og oppfølging av tiltak, at den hadde gått bort fra en generalistmodell og avsatt egne stillinger til undersøkelsesarbeidet. Dette har bidratt til å redusere fristbrudd, sikrer fokus på undersøkelser og skaper mer ro for de ansatte som arbeider med oppfølging av tiltakene. En annen kommune fremhever at generalistmodellen sikrer kontinuitet overfor barn/ungdom og familiene. Ulike modeller er ofte uttrykk for ulike utfordringer i kommunene.

Både i spørreundersøkelsen og i dybdeintervjuene beskrives mange tiltak som skal bidra til å forebygge problemer og avdekke risikoforhold tidlig gjennom lavterskeltiltak i samarbeid mellom barnevernet og andre tjenester. Tverrfaglige råd gir mulighet til drøfting av problemer/spørsmål knyttet til enkeltbarn og å sikre oppfølging av de instansene som er nærmest problemet.

I analysen av dataene fra spørreundersøkelsen finner vi ingen sammenheng mellom utvikling av antall undersøkelser og kommunenes svar på spørsmål om de har bedret samarbeid med andre tjenester med sikte på forebygging/tidlig intervensjon.

Derimot gir bedret samarbeid med andre instanser signifikant høyere andel undersøkelser som fører til tiltak. Det betyr at kommuner som har satset på å styrke samarbeidet mellom barnevernet og andre instanser ikke nødvendigvis setter i gang flere undersøkelser, men at flere av undersøkelsene fører til barneverntiltak. Dersom vi kan tolke dette som et uttrykk for at samarbeid fører til bedre, mer “kvalifiserte” meldinger fra samarbeidsinstansene, er dette en klar kvalitetsforbedring.

¹¹ Mange av kommunene har betydelig færre enn 1.000 barn/unge – og undersøkelsesraten i småkommuner er lavere enn for landsgjennomsnittet.

¹² Det er imidlertid interessant å konstatere at korrelasjonen mellom andel fagutdannede medarbeidere i 2005 og utviklingen av andelen fagutdannede fra 2005-2009 er på -0,69. Det betyr at det har skjedd en betydelig utjevning også i sammensetningen av årsverkene i kommunenes barneverntjenestene: Kommuner med tidligere lav andel fagstillinger, har økt denne betydelig mer, mens en rekke andre kommuner har redusert andelen.

¹³ Spørsmålene var: “bedret samarbeid med andre tjenester med sikte på forebygging og/eller tidlig intervensjon”, “bredere tjenestespekter/etablert nye tiltak”, “fokus på evaluering av tiltakenes effekt”, “bedre oppfølging, veiledning og støtte til fosterhjem, støttekontakter m.m.”

Videre finner vi også at kommuner som sier at de har satset på bedre samarbeid mellom barnevernet og andre tjenester, har økt andel undersøkelser som overskrider 3-månedersfristen tydelig mindre enn de øvrige kommunene.

Barneverntiltak

Som kommentert ovenfor er det vanskelig å foreta statistiske analyser med utgangspunkt i enheter som inneholder få – eller ingen – observasjoner av det vi er ute etter å analysere.

Blant de 63 kommunene som har svart på undersøkelsen, hadde tre kommuner færre enn tre barn i tiltak i eller utenfor hjemmet, både i 2005 og i 2009.¹⁴

Også i mange andre kommuner som har besvart vår undersøkelse, er det mange som har få barn i barneverntiltak. I 2009 hadde 6 kommuner færre enn 10 barn med tiltak i hjemmet og 19 kommuner færre enn 10 barn i tiltak utenfor sin opprinnelige familie.

Spesielt for de mest kostnadskrevende tiltakene (tiltak utenfor familien) har vi dessuten konstatert at tall på landsbasis indikerer at utskifting av barn i omsorgstiltak, har stor betydning (jf. vedlegg 5). Dette er rimelig: Når et barn får et omsorgstiltak sent på året, vil det bety en betydelig lavere kostnad enn ett barn som har vært i et tilsvarende tiltak i hele året. Spesielt for kommuner med få barn i tiltak utenfor familien – som ofte er omsorgstiltak – vil dette ha stor betydning for utvikling av utgiftene per tiltaksbarn.

Effektivitet i barnevernet må vurderes i forhold til hele tiltakskjeden. I analysene nedenfor begrenser vi oss likevel til utvikling av kommunenes utgifter til tiltak i barnets familie (funksjon 251). Vi søker imidlertid å ta hensyn til utviklingen av sammensetningen av tiltakene (i/utenfor barnets opprinnelige hjem) og utviklingen når det gjelder andel av undersøkelsene som resulterer i barneverntiltak i kommunene.

Følgende forhold har betydning for utviklingen av netto driftsutgiftene per barn med tiltak i opprinnelig familie blant kommunene som har svart på undersøkelsen:

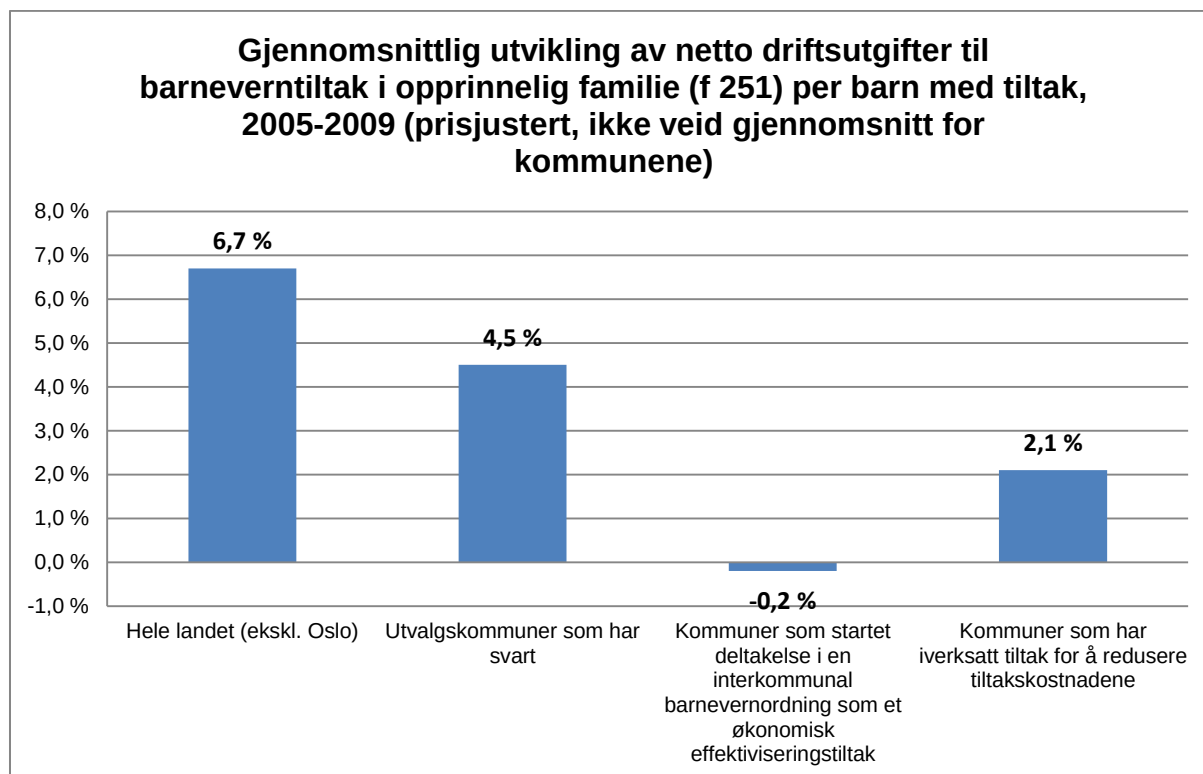
1. En økning i gjennomstrømningen i hjelpetiltak (antall barn i tiltak i løpet av året delt på gjennomsnittet av antall barn i tiltak per 1.1. og 31.12.) fører til lavere utgiftsvekst.
2. Utvikling av antall innbyggere 0-17 år: Kommuner med vekst i barne-/ungdomsbefolkningen har økt utgiftene per barn mindre/reduert utgiftene per barn mer enn kommuner med uendret eller synkende antall innbyggere 0-17 år.
3. Kommuner med relativt høye utgifter per barn med tiltak i opprinnelig familie i 2005, har redusert utgiftene fra 2005-2009 ift. kommuner med relativt lave utgifter per barn i 2005 (utjevning).
4. Kommuner med høye frie inntekter per innbygger viser gjennomsnittlig en større økning eller lavere reduksjon av utgiftene per barn med tiltak i opprinnelig familie enn kommuner med lavere frie inntekter per innbygger.

I kapittel 5.1 har vi konstatert at gjennomsnittsutgiftene per barn med tiltak i opprinnelig familie på landsbasis er redusert med 11,4 prosent fra 2005-2009. Når vi imidlertid beregner et ikke-veid gjennomsnitt (alle kommuner teller like mye, uavhengig av antall barn i befolkningen eller i tiltak), finner vi en økning i gjennomsnittlige netto driftsutgifter per barn med tiltak i opprinnelig familie på 6,7 prosent. Det betyr at det først og fremst er store

¹⁴ Tre observasjoner er minstetallet som SSB publiserer i sine KOSTRA-publikasjoner.

kommuner/kommuner med mange barn i tiltak som har redusert utgiftene per barn, mens mindre kommuner viser en økning i utgiftene per barn med tiltak i opprinnelig familie.

I figur 14 setter vi utviklingen i hele landet opp mot utviklingen i utvalgs kommunene som har deltatt i vår undersøkelse:



Note: For landsgjennomsnittet er kommuner som viser svært store endringer som skyldes at de har få barn med tiltak i hjemmet, ekskludert.

Figur 14: Utvikling av netto driftsutgifter til barneverntiltak i opprinnelig familie per barn med tiltak fra 2005-2009, prisjustert, ulike grupper kommuner

Figuren viser at utvalgs kommunene som har svart på spørreundersøkelsen, hadde gjennomsnittlig en noe lavere vekst i utgiftene per barn med tiltak i opprinnelig familie enn landsgjennomsnittet. Dette kan ha sammenheng med at store kommuner – som på landsbasis viser lavere utgiftsvekst – er overrepresentert i vårt utvalg.

I spørreundersøkelsen og i dybdeintervjuene kommenterer flere at etablering og utvikling av tiltak i egen regi, har vært en suksessfaktor. I mange kommuner er det vanskelig å finne tilstrekkelig tiltakspersoner eller kjøpe tiltak fra private (bl.a. støttekontakter, familierapeuter, besøkshjem/avlastningstilbud). Utvikling og oppfølging av slike tiltak bidrar til å sikre et bredere og fleksibelt tiltaksspekter.

Videre kommenterer flere at en i de siste årene har foretatt en dreining i tiltakene i opprinnelig familie: Mange tiltak har tidligere hatt en “kompenserende” funksjon, dvs. at de har erstatter manglende økonomiske, sosiale eller psykiske ressurser i barnets familie og nærmiljø. Slike kompensatoriske tiltak er i mange kommuner overført til andre tjenester (skole, fritidstilbud, helsestasjon), dels i samarbeid om lavterskel forebygging med barnevernet. Dette bidrar til at

barnevernet i større grad kan fokusere på tiltak som har til formål å endre oppvekst-/omsorgssituasjonen til barn/ungdom.

Blant kommunene som deltok i undersøkelsen, finner vi at kommuner som har svart at de deltar i en interkommunal barneverntjeneste som et tiltak for å effektivisere ressursbruken (10 kommuner), viser gjennomsnittlig en reduksjon i utgifter per barn med tiltak i hjemmet. Dette kan tyde på at interkommunalt samarbeid gir tilgang til mer kostnadseffektive tiltak – mens utgiftene til selve barneverntjenesten som illustrert ovenfor, som regel øker. Også kommuner som svarer at de har iverksatt tiltak for å redusere tiltakskostnadene (23 kommuner), viser en lavere vekst i utgiftene per barn med tiltak i hjemmet enn gjennomsnittet.

Kommuner som svarer at de har satset på å øke kvaliteten ved å satse på bedre oppfølging, veiledning og støtte til oppdragstakere (fosterhjem, støttekontakter m.m.), viser gjennomsnittlig en noe større økning/lavere reduksjon i utgiftene per barn med tiltak i opprinnelig familie.

I utgangspunkt kunne man ha en hypotese om at fokus på evaluering av tiltakenes effekt, vil ha betydning for gjennomstrømning: Evaluering kan føre til at tiltak som ikke fungerer etter hensikten avsluttes, eller erstattes med tiltak på et annet nivå. Vi finner imidlertid ingen signifikant sammenheng mellom verken nivå eller utvikling i gjennomstrømning blant barn med hjelpetiltak og kommunene svar på spørsmålet om de har økt fokus på evaluering av tiltakenes effekt.

Oppsummering:

Hvilke tiltak bidrar til effektivisering i barnevernet?

- Kostnadseffektiviteten i barnevernet kan påvirkes ved følgende tiltak:
 - En økning av antall barn med undersøkelse og/eller tiltak per årsverk reduserer rimeligvis utgiftene per barn til barneverntjenesten (funksjon 244).
 - Deltakelse i en interkommunal barneverntjeneste og etablering av tiltak i kommunal regi ser ut til å bidra til lavere utgifter – og dermed økt kostnadseffektivitet – for tiltak i hjemmet (funksjon 251).
- Resultateffektiviteten kan påvirkes ved følgende tiltak:
 - Organisatoriske tiltak, rutiner og holdningsarbeid i barnevernet kan bidra til å redusere antall fristoverskridelser – og dermed øke resultateffektiviteten i barnevernet.
 - Tiltak for å bedre samarbeid mellom barnevernet og andre instanser kan bidra til tidligere og bedre, mer kvalifiserte meldinger, uten at antall meldinger/undersøkelser nødvendigvis økes.

6 Pleie- og omsorgstjenester

6.1 *Utviklingen i pleie- og omsorgstjenesten fra 2005(2007) - 2009*

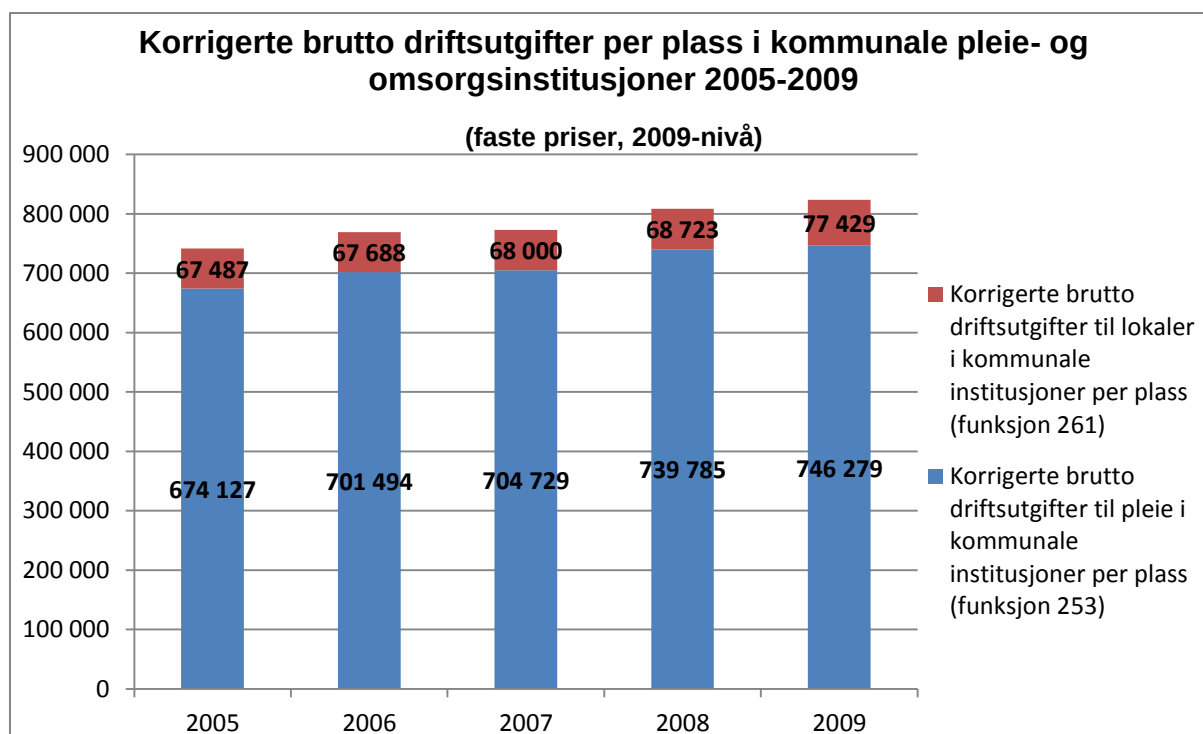
Innføring av IPLOS medfører et brudd i tidsseriene for mottakere av og utgifter til hjembaserte pleie- og omsorgstjenester fra 2006. For hjemmetjenester begrenses analysene derfor til de tre årene fra 2007 til 2009.

I faste priser har utgiftene per mottaker av hjemmetjenester, vist små endringer på landsbasis. En økning på 2,7 prosent fra 2007 til 2008, ble fulgt av en reduksjon på 1,6 prosent fra 2008 til 2009.

Utgifter per mottaker av hjemmetjenester er et svært grovt mål for enhetskostnadene i hjemmetjenesten, i og med at hjemmetjenestene betjener svært ulike brukergrupper med svært ulik tjenesteintensitet.

Variasjonene mellom kommunene henger rimeligvis sammen med gjennomsnittlig antall hjelpetimer per bruker. Andelen brukere med omfattende hjelpebehov og spesielt andel yngre mottakere og andel mottakere av ressurskrevende tjenester, bidrar til å forklare forskjellene mellom kommunene.

For utgifter per plass i kommunale pleie- og omsorgsinstitusjoner har innføring av IPLOS ingen betydning. Figur 15 viser utviklingen i korrigerte brutto driftsutgifter per plass fra 2005-2009:



Kilde: KOSTRA, prisjustering iht. TBUs deflator (høstrapporten 2010)

Figur 15: Korrigerte brutto driftsutgifter per plass i kommunale pleie- og omsorgsinstitusjoner, hele landet, 2005-2009, faste priser (2009-nivå)

I faste priser har de korrigerte brutto driftsutgiftene i kommunale institusjoner økt med samlet 11,1 prosent per plass fra 2005-2009. Utgiftene til institusjonslokaler (funksjon 261) økte med 14,7 prosent, mens utgiftene til pleie og omsorg i institusjonene økte med 10,7 prosent per plass. Det er rimelig å anta at økningen i lokalutgifter bl.a. har sammenheng med en standardøkning (økning i andel enerom og rom med eget bad/WC) i perioden og satsning på vedlikehold ved hjelp av statlige stimuleringsmidler etter finanskrisen.

Variasjonene mellom kommunene viser at de med størst økning, hadde en betydelig økning i antall enerom, økning i korttidsopphold og/eller økning i andelen brukere som er under 67 år. I tillegg økte utgiftene per plass over landssnittet, i kommuner med høye frie inntekter.

Vedlegg 6 gir en mer detaljert beskrivelse og analyse av utviklingen i pleie- og omsorgstjenestene i de senere årene.

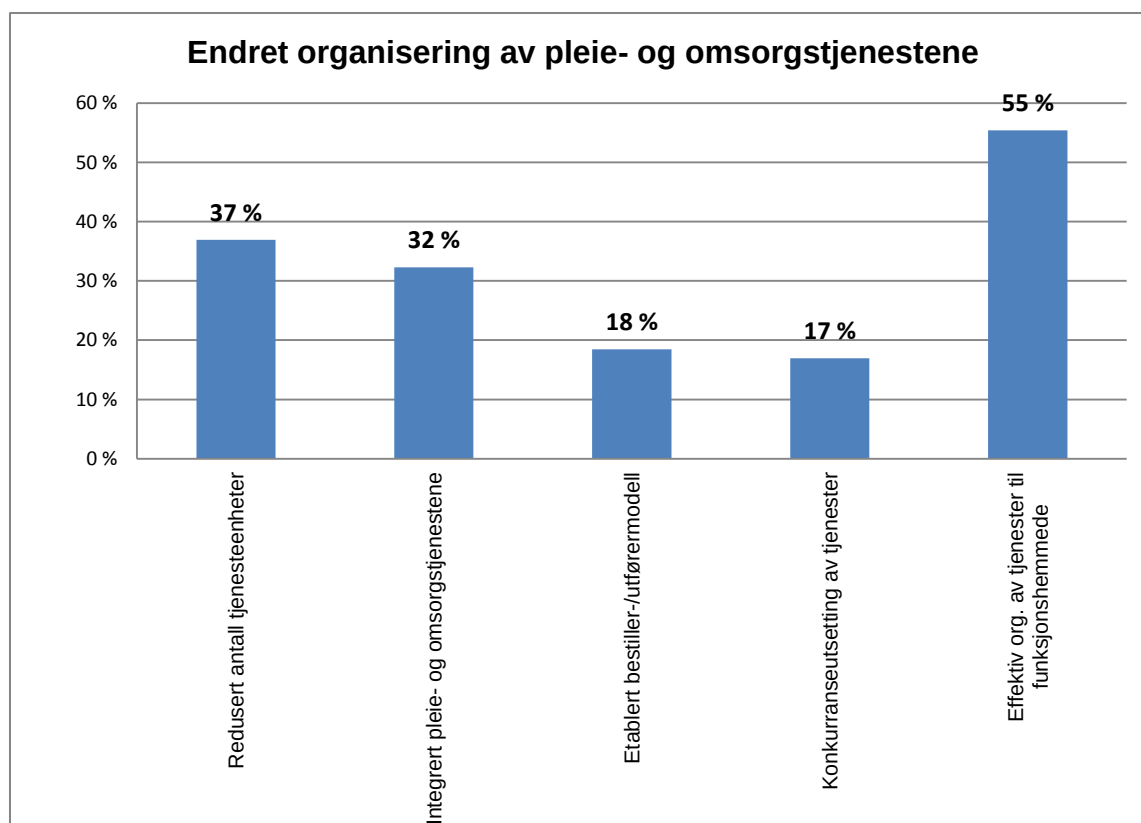
6.2 Resultater fra spørreundersøkelsen

6.2.1 Kommunenes svar på spørsmål om effektivisering i pleie- og omsorgstjenestene

63 av de 65 kommunene som har besvart spørsmålene om pleie- og omsorgstjenestene, svarer at de har gjennomført effektiviseringstiltak i perioden 2006 til 2010.

Endret organiseringen av tjenestene

Figur 16 viser andelen av kommunene som har gjennomført ulike organisatoriske tiltak i pleie- og omsorgstjenestene:



Figur 16: Organisatoriske effektiviseringstiltak i pleie- og omsorgstjenestene i perioden 2006-2010

Rundt en tredel av kommunene har redusert antall tjenesteenheter i pleie- og omsorgstjenestene og/eller integrert pleie- og omsorgstjenester i større grad. I kommentarene oppgir imidlertid andre kommuner at de har gått bort fra en integrert modell og til mer rendyrkede tjenester. I noen av disse går det ut på å skille praktisk bistand og hjemmesykepleie, mens andre har skilt ut hjemmetjenester til funksjonshemmede fra hjemmetjenester til eldre.

18 prosent har innført bestiller-/utførerorganisering i perioden 2006-2010. Flere kommenterer at skillet mellom bestiller- og utførerfunksjonene, ble etablert før 2006.

Konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester ble i perioden 2006-2010 foretatt i 17 prosent av kommunene. Bare fem av disse kommunene har kommentert eksplisitt hvilke tjenester som ble konkurranseutsatt. I to kommuner gjaldt konkurranseutsetting drift av et sykehjem, to kommuner har konkurranseutsatt praktisk bistand (hjemmehjelp) gjennom innføring av fritt brukervalg og en kommune har konkurranseutsatt servicefunksjoner (vask).

Kommentarer i både spørreundersøkelsen og i dybdeintervjuene understreker at konkurranseutsetting ikke er nødvendig for å lære av måten andre organiserer og driver tjenestene: Flere påpeker at de systematisk bruker sammenlikninger med andre kommuner – og dels med private aktører – for å finne muligheter for å effektivisere driften. Dette gjelder for både direkte brukerrettede oppgaver og for støttefunksjoner (kjøkken, vask, renhold, eiendomsdrift).

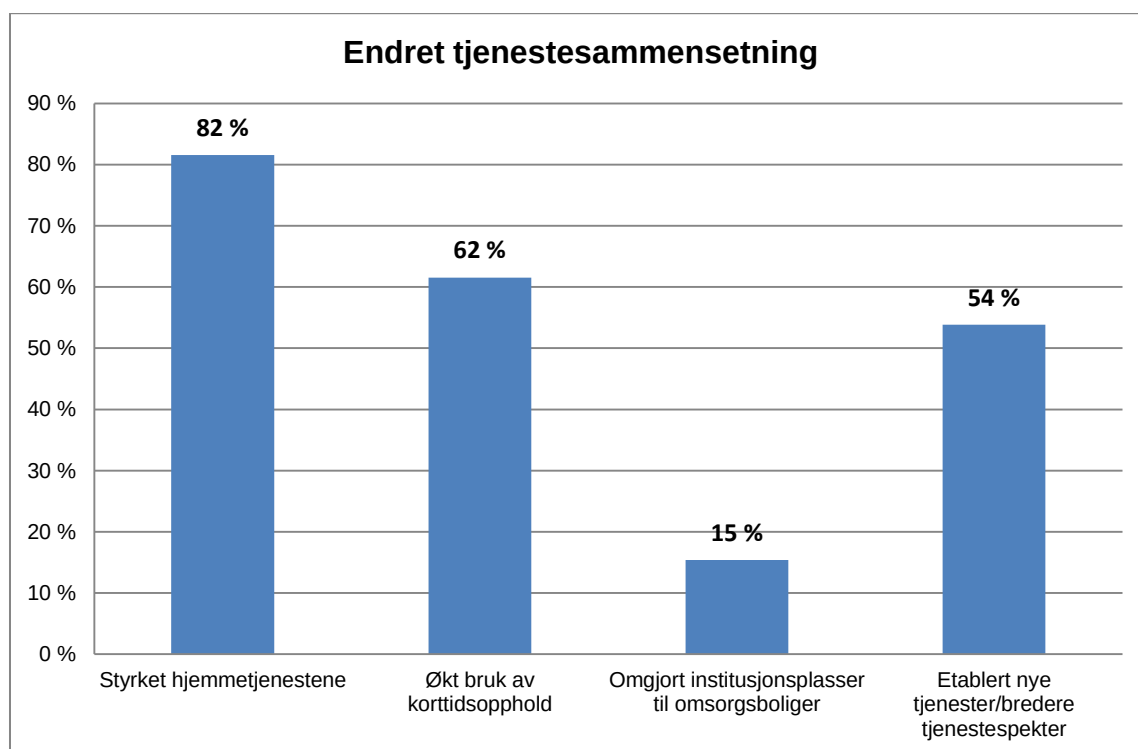
Over halvparten av kommunene oppgir at de har organisert tjenester til funksjonshemmede mer effektivt. I noen kommuner innebærer dette at det ble opprettet egne organisatoriske enheter for tjenester til funksjonshemmede, i andre at boenheter for funksjonshemmede ble samlokalisert og samorganisert.

67 prosent av kommunene rapporterer at de har gjennomført andre tiltak i forhold til organisering av pleie- og omsorgstjenestene. Blant disse finner vi bl.a.:

- Bedre samordning av tjenestetilbudet og utnyttelse av eksisterende ressurser.
- Sammenslåing av enheter for å få mer robuste driftsavdelinger.
- Etablert tjenester på tvers av brukergrupper/tjenesteområder.
- Personell på bokollektiv for utviklingshemmede jobber også på dagsenter.
- Etablering av lavterskeltilbud som trygghetsavdeling og dagtilbud på sykehjemmet.
- Innført nytt seksjonsnivå mellom helse- og omsorgssjef og avdelingsledere.
- Endret grunnbemanning på sykehjem.
- Laget en strammere turnus.
- Samlet brukere med likeartede behov.
- Mindre personell innenfor hver tjeneste og samordnet mer internt. Satset på bedre ledelse.
- Sikret bedre samsvar mellom brukernes funksjonsevne og tjenestene som blir gitt.
- Samlet servicefunksjoner (kjøkken, renhold) på færre steder.

Endret tjenestenes sammensetning med sikte på en mer effektiv ressursbruk og/eller bedre tilpasning av tjenestene til brukernes behov

Figur 17 viser andelen av kommuner som har svart at de har endret tjenestesammensetningen for å effektivisere ressursbruken eller sikre en bedre tilpasning av tjenestene til brukernes behov:



Figur 17: Tiltak for å endre tjenestesammensetning i pleie- og omsorgstjenestene i perioden 2006-2010

82 prosent av kommunene har styrket hjemmetjenestene. 62 prosent bruker flere institusjonsplasser til korttidsopphold. Få kommuner (15 prosent) oppgir at de har omgjort institusjonsplasser til omsorgsboliger, men mange blant de 54 prosent som oppgir å ha etablert nye tjenester, viser til at de har bygget ut omsorgsboliger til ulike grupper (bl.a. bofelleskap for personer med lettere demens, boliger for fysisk funksjonshemmede, omsorgsboliger til personer med psykiske lidelser m.m.). Videre kommenteres det at bruk av omsorgslønn og brukerstyrt personlig assistent (BPA), er økt i perioden 2006-2010.

Nesten halvparten av kommunene (48 prosent) svarer at de har **økt andelen direkte brukerrettet tid i hjemmetjenesten**. I denne forbindelse kommenteres det at dette blant annet er gjort ved å effektivisere kjøring og administrativ tid og innføring av multidoser. Dessuten nevner flere innsatsstyrt finansiering og aktivitetsbasert finansiering som egnede tiltak. Vi legger imidlertid også merke til at flere av kommunene som har svart at andelen brukerrettet tid er økt, antakelig har misforstått spørsmålet: De har økt ressursene i hjemmetjenesten samlet (økt antall timer brukerrettet tid), uten at andelen av arbeidstiden i hjemmetjenesten til brukerrettet tid, nødvendigvis er økt.

23 prosent av kommunene oppgir at de har **reduisert kostnadene per plass i pleie- og omsorgsinstitusjoner**. Dette er blant annet gjort ved at:

- Pleiefaktor er opprettholdt, men bemanningsfaktor samlet er redusert.
- Det er etablert en mer effektiv turnus.
- Drift av sykehjem er konkurranseutsatt.
- Bedre styring/reduksjon av vikarbruken.
- Personalet brukes fleksibelt, bl.a. mellom avdelinger eller mellom dagsenter og sengeposter og gjennom samorganisering av natttjenesten inne og ute.

28 prosent av kommunene har økt antall **enerom** på pleie- og omsorgsinstitusjonene i perioden 2006-2010.

80 prosent har iverksatt **tiltak for å bedre brukertilfredsheten**. Mange kommenterer at de jevnlig gjennomfører brukerundersøkelser og peker ut forbedringsområder og -tiltak med utgangspunkt i brukerundersøkelsene. Andre tiltak som kommenteres er bl.a.:

- Tjenestebeskrivelser med kvalitetsstandard eller serviceerklæringer for hjemmetjenesten.
- Økt tilgjengelighet av lavterskeltilbud som trygghetsplasser, hjemmebesøk, dagtilbud og korttidsplasser.
- Etablering av brukerråd, pårørende grupper o.l.
- Bedret samarbeidet med frivillige organisasjoner.
- Kompetanseutvikling for å styrke brukerfokus.

91 prosent av kommunene har iverksatt **tiltak for å redusere sykefraværet** i pleie- og omsorgstjenestene. Tiltakene innebærer blant annet utnyttelse av mulighetene som ligger i IA-avtalen, tettere og mer systematisk oppfølging av ansatte, og ulike trim-/fritidstilbud til ansatte.

91 prosent av kommunene har i perioden utviklet en mer effektiv bruk av **informasjonsteknologi**. Dette dreier seg blant annet om å ta i bruk håndholdte terminaler og bruke fagsystemet på en mer effektiv måte. Innføring av systemer for oppfølging av praktiske prosedyrer for sykepleie og systemer for turnusplanlegging nevnes også av flere.

Effektiviseringsgevinst

14 av de 65 kommunene som har besvart spørsmålene til pleie- og omsorgstjenestene, antyder en samlet effektiviseringsgevinst på rundt 80 mill. kroner som følge av de tiltakene som de har gjennomført. Dette utgjør gjennomsnittlig 3,2 prosent av netto driftsutgiftene til pleie- og omsorgstjenester i disse kommunene.

Flere kommenterer imidlertid at pleie- og omsorgstjenestene er en “vekstsektor”, både når det gjelder antall brukere og når det gjelder brukernes behov og forventninger. Det er altså snarere tale om ressursøkning enn innsparing. Følgende kommentarer kan illustrere dette:

- *Ingen av tiltakene utenom nedbemanning har medført noe gevinst på budsjett. Flere tyngre og yngre brukere med tiltak i egne hjem har heller gjort at budsjettene har blitt omdisponert fra sykehjem og hjemmetjeneste til tiltak for disse brukerne.*
- *Beløp er veldig vanskelig å vise til. Vi reduserte med nærmere 100 årsverk i 2009 og 2010 til sammen, dvs ca. 50 mill. kroner. Samtidig skjer det alltid noe vekst ved nye brukere, slik at netto er vanskeligere å isolere.*
- *Det er utrolig vanskelig å være presis på beløp fordi mange endringer skjer samtidig, og det er knapt mulig å foreta nøyaktige sammenlikninger.*
- *Helse- og sosialsektoren har hatt et hovedfokus på effektivisering av pleie- og omsorgstjenestene i hele den aktuelle perioden. Samtidig har det vært en økning i aktivitetsnivået gjennom denne tiden, med nye omsorgsboliger og sykehjem og med en satsing på flere heltidsstillinger, samt fokus på å redusere sykefraværet. Sektoren har også gjennomført tiltak for å finne et riktig og forsvarlig nivå på tjenestene.*

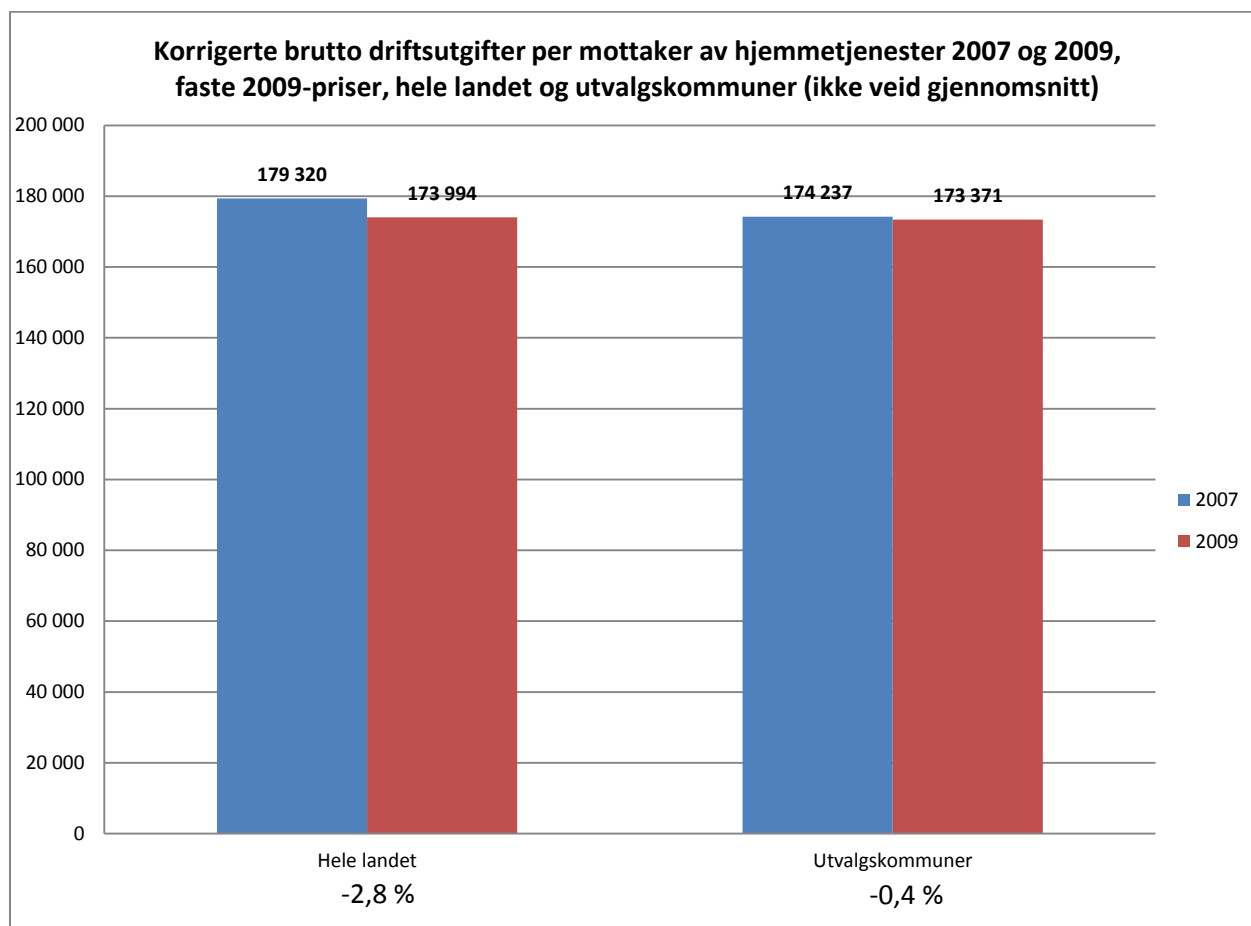
For øvrig har vi registrert en rekke kommentarer som drøfter tilnærming til og forutsetninger for effektivisering i pleie- og omsorgstjenestene, jf. bl.a.:

- *Det har vært gjort en del overordnede grep i kommunen for å bedre informasjon og samhandling, blant annet opprettet fagenheter i rådmannens stab som skal sikre intern og eksternt samhandling og kommunikasjon. Det er opprettet Koordinerende enhet, og det er opprettet et utvalg som skal vurdere innretning av helse- og sosialtjenestene på bakgrunn av en eksternt gjennomgang av kommunens pleie, omsorg og forvaltningsorganisasjon. Kommunen har økt rulleringen på korttidsplassene og arbeider målrettet for å øke tilbudet til avlastning eldre.*
- *I 2011 er det vedtatt en rekke tiltak som går på organisering av tjenesten, utvidelse av lavterskeltilbud (dagtilbud hjemmeboende aldersdemente), "nåløseproblematikk", dvs. tjenestebeskrivelser med kriteriegrunnlag for å redusere og "optimalisere" tjenestene iht. økonomiske rammer.*
- *Effektivisering er et sentralt tema i hverdagen. Vi jobber daglig med dette og prøver å bevisstgjøre hverandre på hvordan vi skal jobbe smartere slik at brukerne blir mest mulig fornøyd og det blir enda bedre å være tjenesteyter. Sektoren er med i LEAN, et KS - prosjekt som kort sagt nettopp skal ha fokus på kontinuerlig forbedring og kvalitet i tjenestene.*

6.2.2 Analyse av svarene fra utvalgs kommunene

Hjemmetjenester

Figur 18 viser utgiftsutviklingen per mottaker av hjemmetjenester fra 2007 til 2009 i hele landet og i utvalgs kommunene som har besvart spørsmålene om pleie- og omsorgstjenester:



Figur 18: Driftsutgifter per mottaker av hjemmetjenester i 2007 og 2009 i hele landet og i utvalgs kommunene som deltok i undersøkelsen¹⁵

Utvalgs kommunene som har deltatt i vår undersøkelse, er rimelig representative for landsgjennomsnittet. Forskjellene i utgifter per mottaker av hjemmetjenester er forholdsvis små – og de har blitt redusert fra 2007 til 2009.

For hjemmetjenestene har vi bare tre år med fullstendige data. Denne korte perioden gjør det problematisk å analysere utviklingen i utgifter per mottaker av hjemmetjenester. Vi ser likevel at det har vært en utjevning i utgiftene per bruker mellom de 65 kommunene som har svart på undersøkelsen. Dette ser først og fremst ut til å ha sammenheng med en utjevning i bruksraten for hjemmetjenester blant yngre innbyggere (andel av innbyggerne under 67 år som mottar hjemmetjenester): Kommuner som har redusert hjemmetjenester til brukere under 67 år, viser en lavere reduksjon av utgifter per bruker enn gjennomsnittet.

¹⁵ Et veid gjennomsnitt (sum utgifter delt på sum antall brukere i hele landet) viser en realøkning i utgifter per bruker på 1 prosent fra 2007-2009 (jf. kap. 6.1). I figuren viser vi et ikke-veid gjennomsnitt. Det betyr at alle kommuner teller like mye. Det ikke veide gjennomsnittet viser en reduksjon i utgifter per bruker, både i hele landet og i utvalgs kommunene. Dette tyder på at forholdsvis små kommuner har redusert utgiftene til hjemmetjenester, mens økningen som vi konstaterer for hele landet, har skjedd i større kommuner.

Tilgjengelige data gir ikke grunnlag for å konkludere entydig på hva dette skyldes. Kommentarene fra noen av kommunene – og erfaringer fra andre undersøkelser – tilsier likevel at følgende antakelse styrkes: I en økonomisk presset situasjon, blir kommunene nødt til å heve tersklene for tildeling av kommunale tjenester. Det betyr at færre brukere med små behov (“marginale brukere”) får tjenester. Dette reduserer antall brukere/bruksrater, men øker gjennomsnittskostnadene for de gjenværende brukere.

En analyse av utgiftsvariasjonene mellom de 65 kommunene som har besvart vår undersøkelse, viser at følgende forhold har betydning for utgifter per mottaker av hjemmetjenester i 2009:

- Kommunenes rapportering av gjennomsnittlig antall timer per mottaker, gjennomsnittlig hjelpebehov og antall mottakere med høyt hjelpebehov/høyt antall timer per uke er konsistent. Det betyr at kommuner med et høyt antall timer per mottaker også har registrert høyt gjennomsnittlig hjelpebehov og en høy andel brukere med høyt hjelpebehov og mange timer per uke. Disse forholdene bidrar også til å forklare nivået på gjennomsnittlige utgifter per bruker.
- Høy institusjonsdekning (antall beboere i institusjon per innbygger over 80 år) bidrar til å forklare relativt lave utgifter per bruker i hjemmetjenestene.
- Høy dekning av boliger med heldøgnsbemanning (antall beboere i boliger med heldøgnsbemanning per innbygger over 66 år) bidrar til å forklare relativt høye utgifter per bruker i hjemmetjenestene.
- Et høyt antall mottakere av og/eller høye utgifter per innbygger til ressurskrevende tjenester, bidrar til å forklare høye utgifter per mottaker av hjemmetjenester.

Blant utvalgskommunene finner vi store variasjoner, men noen interessante funn:

<i>Tabell 3: Utvikling og nivå på driftsutgifter per mottaker av hjemmetjenester, knyttet til spørsmål i undersøkelsen</i>			
	Antall	Endring i korrigerte brutto driftsutgifter per mottaker, 2007-09 (faste priser)	Korrigerte brutto driftsutgifter per mottaker i 2009
Alle utvalgskommuner som har svart	65	-0,4 %	173 371
Kommuner som har svart at de har endret organiseringen:			
- ved reduksjon av antall tjenesteenheter	24	2,5 %	166 752
- ved integrering av tjenester	21	-9,1 %	161 895
- ved etablering av en bestiller-/utfører-organisering	11	0,3 %	169 979
- ved konkurranseutsetting av tjenester	11	6,3 %	179 044
- ved en mer effektiv organisering av tjenester til funksjonshemmede	36	-3,9 %	176 828
Kommuner som har svart at de har styrket hjemmetjenestene	53	-0,7 %	174 213
Kommuner som har svart at andel brukerrettet tid i tjenesten er økt	31	-1,4 %	178 905

Kommuner som oppgir å ha integrert tjenester i løpet av perioden, har redusert utgiftene per bruker mest. Det er først og fremst noen små kommuner som opplyser at de har integrert tjenester (bl.a. ved å etablere fellesvakter for institusjon og hjemmetjenester) og som viser en betydelig reduksjon i utgifter per tjenestemottaker.

Vi observerer imidlertid også en motsatt tendens: Flere kommuner som tidligere opererte med integrerte tjenester, har valgt å skille mellom ulike tjenester, spesielt når det gjelder praktisk bistand (hjemmehjelp) og hjemmesykepleie. For noen kommuner er dette en følge av innføring av fritt brukervalg for praktisk bistand: Når en bruker kan velge mellom kommunal eller privat hjemmehjelp, må også kommunen ha et klart skille mellom drift av hjemmehjelp og hjemmesykepleie. Andre kommuner (igjen-)innfører et slikt skille imidlertid uavhengig av konkurranseutsetting/fritt brukervalg. De har konstatert at integrerte hjemmetjenester fører til lite effektive vaktplaner/turnuslister og til at det gjennomføres oppdrag innen praktisk bistand på kveld/helg (med lønnstillegg) som i utgangspunkt bør utføres innen ordinær arbeidstid på ukedagene.

Dernest ser vi at kommuner som har endret organiseringen av tjenestene til funksjonshemmede, viser gjennomsnittlig en tydelig større reduksjon i utgifter per bruker enn gjennomsnittet. Her er det spesielt mellomstore og store kommuner som viser betydelige reduksjoner. Tiltakene går bl.a. ut på å samlokalisere boliger til funksjonshemmede og å utvide oppgavene til personalet i boligene (f.eks. at personalet følger brukere til dagaktiviteter utenfor boligen).

Dybdeintervjuene bekrefter at organisering og standard på tjenester til funksjonshemmede er sentrale problemstillinger når det gjelder effektivisering av hjemmetjenesten. Innen eldreomsorgen har en lenge arbeidet ut fra prinsippet om lavest effektivt omsorgsnivå (LEON) og definert omsorgstrapper som skal sikre at mottakere får hjelpen på riktig nivå i riktig omfang. I mange kommuner har dette ført til at “terskelen” for å få hjelp er økt og at det fokuseres relativt mer på hjelp til selvhjelp (bl.a. aktivisering) enn overtakelse av praktisk hjelp og omsorg.

For funksjonshemmede brukere har mange kommuner en utfordring å definere en omsorgstrapp. For å sette det på spissen:

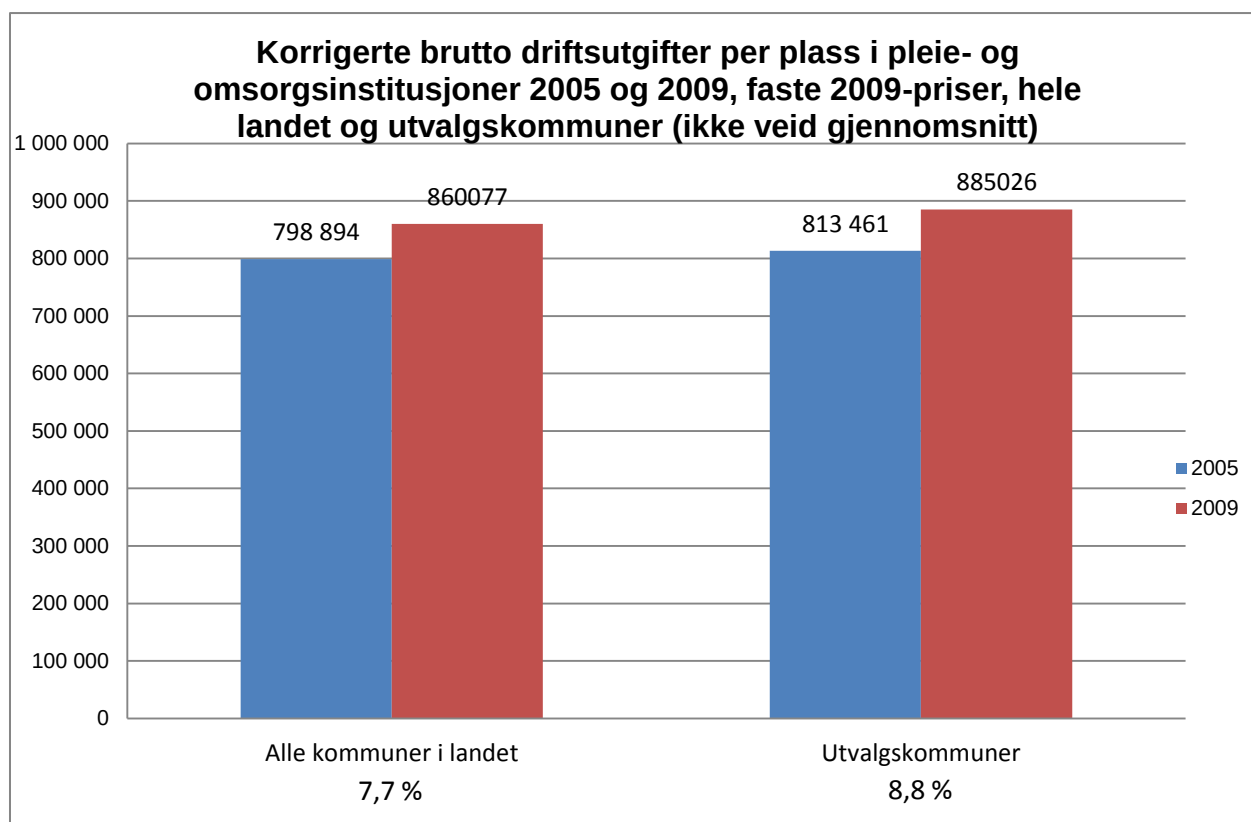
Dagens tilbud består ofte av to trinn:

1. Familieomsorg (med ingen eller få supplerende kommunale tilbud ift. dagaktiviteter og avlastning) som går rett over til
2. Heldøgns kommunal omsorg i bemannet bolig.

I utgangspunkt ville vi forventet at kommuner som satser på utbygging av omsorgsboliger (som supplement/erstatning for sykehjems plasser), vil få en økning i utgiftene per mottaker av hjemmetjenester. Tallene for utvalgskommunene viser imidlertid at dette ikke nødvendigvis er riktig. Verken KOSTRA-tall for antall brukere i boliger med heldøgns bemanning eller kommunenes svar på spørsmålet om de har satset på omsorgsboliger, bidrar til å forklare variasjoner i utgiftene per mottaker av hjemmetjenester.

Institusjonsbaserte tjenester

Figur 19 viser utgiftsutviklingen per plass i kommunale pleie- og omsorgsinstitusjoner fra 2005 til 2009 i hele landet og i utvalgskommunene, som har besvart spørsmålene om pleie- og omsorgstjenester:



Figur 19: Driftsutgifter per plass i kommunale pleie- og omsorgsinstitusjoner i 2005 og 2009 i hele landet og i utvalgskommunene som deltok i undersøkelsen

De 63 kommunene som har besvart spørreskjemaene og som har fullstendige KOSTRA-tall for både 2005 og 2009, viser store variasjoner i utvikling av utgifter per plass. En kommune har redusert enhetsutgiftene i faste priser med 28 prosent, mens en annen kommune har økt utgiftene per plass med 39 prosent.

Analysene tyder på at bare utvikling i andel beboere på korttidsopphold, bidrar signifikant til å forklare disse variasjonene: Kommuner med en stor økning i andel institusjonsbeboere på korttidsopphold viser en høyere utgiftsvekst enn gjennomsnittet. For øvrig bidrar verken utvikling av dekningsgraden for institusjonsplasser, andel enerom, bruksrater i hjemmetjenesten eller frie inntekter til å forklare forskjellene i utviklingen av institusjonskostnadene.

Vi finner flere signifikante variabler når vi analyserer nivået på driftsutgifter per plass i 2009:

- En høy andel beboere på korttidsopphold bidrar til å forklare høye utgifter per plass. Dette har sannsynligvis sammenheng med at korttidsplasser som er avsatt til rehabiliteringsopphold, har høyere og mer spesialisert bemanning enn vanlige langtidsavdelinger.

- En høy bruksrate for hjemmetjenester blant innbyggere 67-79 år, bidrar til å forklare lavere utgifter per plass i pleie- og omsorgsinstitusjoner. Vi antar at dette betyr at satsning på hjemmetjenester til yngre brukere med store pleiebehov, bidrar til å redusere utgiftene til pleie, omsorg og aktivisering av beboere på institusjon.
- Noe vanskeligere er det å tolke det tredje funnet: Kommuner med en høy andel brukere av hjemmetjenester i aldersgruppen 80 år og over, viser høyere utgifter per institusjonsplass enn gjennomsnittet. Kan det være at dette reflekterer at noen kommuner har høye standarder innen både hjemmetjenestene og pleie- og omsorgsinstitusjoner?
- Kommuner med høye frie inntekter per innbygger har høyere kostnader per institusjonsplass enn gjennomsnittet. Samtidig ser vi at nivået på frie inntekter per innbygger, har betydning for både dekningsgraden for institusjonsplasser og bruksratene i hjemmetjenesten: Kommuner med høye frie inntekter har både flere institusjonsplasser og flere brukere av hjemmetjenester enn kommuner med lave frie inntekter. Dette styrker hypotesen ovenfor: Kommuner med høye frie inntekter har mulighet for å etablere bedre standarder, både når det gjelder dekning (bruksrater) og enhetskostnadene for sine tjenester.

Få kommuner i utvalget har konkurranseutsatt pleie- og omsorgstjenester i perioden 2005-2010. Vi finner ingen signifikant sammenheng mellom konkurranseutsettingen og utviklingen av utgifter per institusjonsplass i disse kommunene.

Som kommentert tidligere, bruker mange flere kommuner benchmarking for å vurdere kostnadene i pleie- og omsorgsinstitusjonene. I motsetning til hjemmetjenester gir KOSTRA-tall et bedre utgangspunkt for sammenlikning av institusjonskostnader med andre kommuner.

Mange kommuner har imidlertid gått lenger enn KOSTRA tillater, og vurderer kostnader til støttefunksjonene på sykehjemmene (kjøkken, renhold, eiendomsforvaltning) ved hjelp av sammenlikninger mellom egne institusjoner, andre kommuner eller private aktører.

Flere kommenterer at slike analyser har ført til at de satser på å utnytte stordriftsfordeler ved å samle eller samorganisere støttefunksjoner, f.eks. ved å etablere sentralkjøkken for både institusjoner, boliger og hjemmeboende brukere, eller fellesvask. Andre kommenterer at de har satset på større – og dels mer spesialiserte – sykehjem når de hadde behov for nybygging eller rehabilitering av eksisterende institusjoner. I denne forbindelsen må vi understreke at stordriftsfordeler selvsagt er avhengig av potensialet i den enkelte kommunen.¹⁶

De fleste kommunene hadde en stor andel enerom i pleie- og omsorgsinstitusjonene allerede i 2005. Vi ser imidlertid at kommunene som har satset på økt andel enerom, viser en noe større kostnadsøkning enn de øvrige kommunene i utvalget. Dette er ett av eksemplene i vår undersøkelse som skaper en sammenheng mellom kvalitet (strukturkvalitet) og kostnadene.

¹⁶ I kapittel 3.1 har vi referert en kommentar fra en “ein-av-alt-kommune”: Kommuner med ett sykehjem har små muligheter til å utnytte fordelene som fellesvask eller felleskjøkken kan gi – og de har heller ikke grunnlag for å øke sykehjemsstørrelsen for å utnytte stordriftsfordeler ift. vaktplaner m.m.

Oppsummering:

Hvilke tiltak bidrar til effektivisering i pleie- og omsorgstjenestene?

Kostnadseffektivitet:

- Fleksibel bruk av personalressurser mellom ulike tjenester og tjenesteenheter/virksomheter kan bedre kostnadseffektiviteten i pleie- og omsorgstjenestene. I mindre kommuner gjelder dette først og fremst ift. vikarbehov. For øvrig har mange kommuner fått til en effektivisering ved at personalet i boliger følger sine brukere og deltar i aktiviteter utenfor boligen.
- Utvikling av en mer differensiert omsorgstrapp og samlokalisering av tjenester til funksjonshemmede bidrar til økt kostnadseffektivitet.
- Benchmarking og sammenslåing av støttefunksjoner (kjøkken, vask, renhold og øvrig eiendomsdrift) har i mange kommuner bidratt til reduserte kostnader.

Resultateffektivitet:

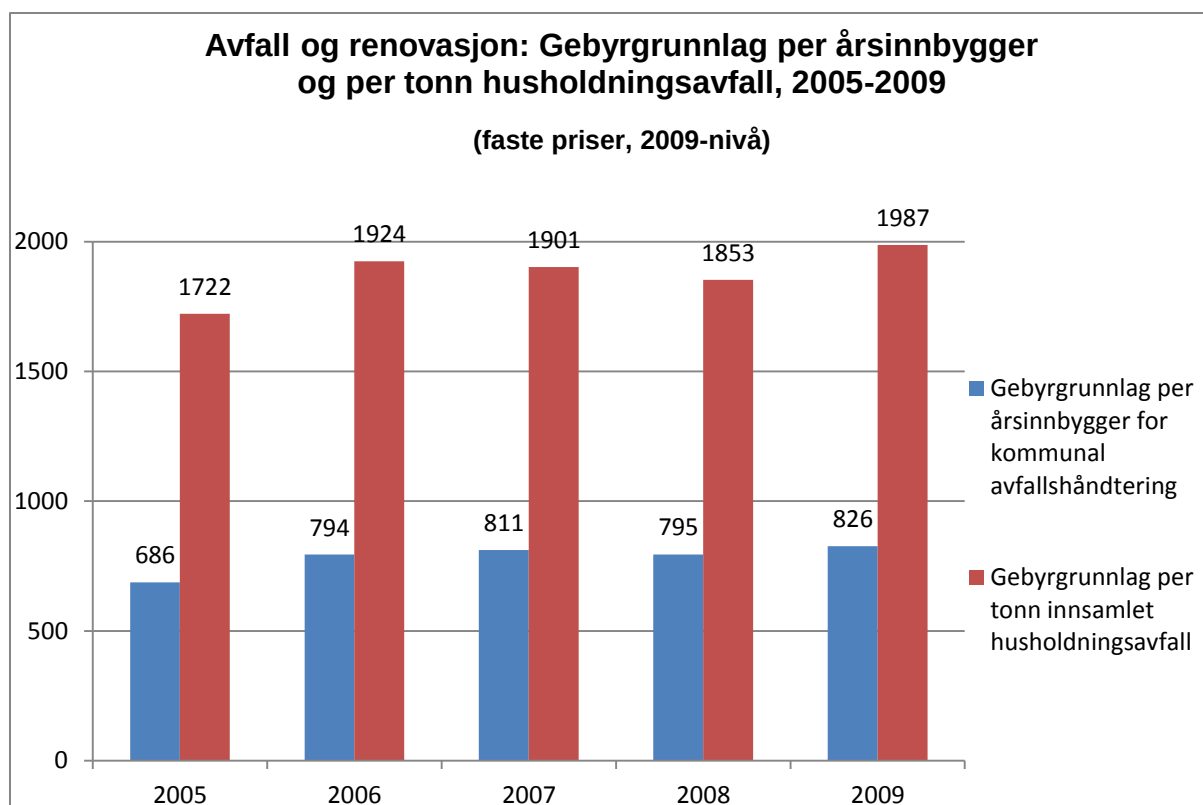
- Bevisst bruk av resultatene fra brukerundersøkelser kan bidra til bedre tjenester – uten at det nødvendigvis fører til økte kostnader.
- Økt bruk av korttidsopphold kan være uttrykk for at kommuner utvider omsorgstrappen og bruker den mer fleksibelt for å tilpasse tjenestene til brukernes behov – selv om dette isolert sett fører til økte utgifter per sykehjemsplass.

7 Avfall og renovasjon

7.1 Utvikling i avfall-/renovasjonssektoren fra 2005-2009

Figur 20 viser utviklingen i gebyrgrunnlaget (som uttrykk for kostnadene til renovasjon og avfallshåndtering i kommunene) per årsinnbygger og per tonn innsamlet husholdningsavfall fra 2005 til 2009:¹⁷

¹⁷ Antall årsinnbyggere er en beregnet størrelse, bestående av antall innbyggere i kommunen og et anslag på feriebefolkningen som betjenes av kommunal renovasjon. Feriebefolkningen beregnes som antall hytteabonnenter * 3 personer per hytte * 30 dager i året.



Kilde: KOSTRA, prisjustering iht. TBUs deflator (høstrapporten 2010)

Figur 20: Gebyrgrunnlag for renovasjon per årsinnbygger og gebyrgrunnlag per tonn husholdningsavfall, hele landet, 2005-2009, faste priser (2009-nivå)

Kostnadene til avfall og renovasjon viser en reell økning fra 2005-2009 med 20,4 prosent per årsinnbygger og med 15,4 prosent per tonn innsamlet husholdningsavfall.

En slik betydelig og generell kostnadsøkning må selvsagt tilbakeføres til “eksterne” faktorer: Kostnadsutviklingen i avfallssektoren må ses i forhold til skjerpet krav til avfallshåndtering og -deponering iht. avfallsforskriften som trådte i kraft 1. juli 2004 (med overgangsordninger). Fra 2005 til 2009 økte andelen av husholdningsavfall som utsorteres på landsbasis fra 49 til 53 prosent. Andelen av husholdningsavfall som gjenvinnes eller utnyttes til energiproduksjon, er i den samme perioden økt fra 69 til 73 prosent.

En gjennomgang av grunnlagsdataene som SSB publiserer, viser at svært mange kommuner ikke har oppgitt tall for noen år i perioden, og at tallene for mange kommuner viser en urimelig økning eller reduksjon i kostnadene for avfall/renovasjon. Dette fører til store svakheter når vi prøver å få et bilde over utviklingen i de ulike kommunegruppene.¹⁸ For mange kommuners vedkommende har en betydelig økning eller reduksjon av kostnadene sammenheng med ulik regnskapsmessig behandling av utgifter knyttet til fornyelse/investeringer i eget driftsmateriell og utgifter til interkommunalt samarbeid/betaling til eksterne leverandører.

¹⁸ Selv om KOSTRA-tallene for mange kommuner er mangelfulle eller viser urimelige tall, tror vi at utviklingen fra 2005-2009 viser en positiv utvikling av datakvaliteten. Variasjonen (målt ved standardavvik) mellom kommunene som har levert fullstendige data, er for gebyrgrunnlag per årsinnbygger og per tonn husholdningsavfall redusert med rundt 50 prosent fra 2005 til 2009.

Når vi tar ut kommuner med mangelfulle og tvilsomme tall, tyder KOSTRA-tallene på at mange småkommuner hadde relativt høye kostnader til avfallsinnsamling og -håndtering i 2005. Utviklingen fra 2005-2009 tyder ikke på at det har vært en tydelig utjevning mellom kommunegruppene når det gjelder kostnadene (gebyrgrunnlaget) for avfallsinnsamling og -håndtering fra 2005-2009.

Vi har forsøkt å analysere om forskjeller i kostnadsutviklingen for renovasjon og avfallshåndtering mellom kommunene, kan tilbakeføres til endringer i volum (antall tonn avfall per innbygger) eller kvaliteten målt ved andel av husholdningsavfall som hhv. utsorteres eller gjenvinnes/energiutnyttes. Mange kommuner har ufullstendige tall – og mange viser en utvikling som åpenbart er urimelig. Selv når vi tar ut disse kommunene, finner vi ingen entydige sammenhenger mellom utvikling av gebyrgrunnlaget for avfall/renovasjon og utvikling av avfallsmengde og kvaliteten i sortering og behandling av husholdningsavfall.

7.2 Resultater fra spørreundersøkelsen

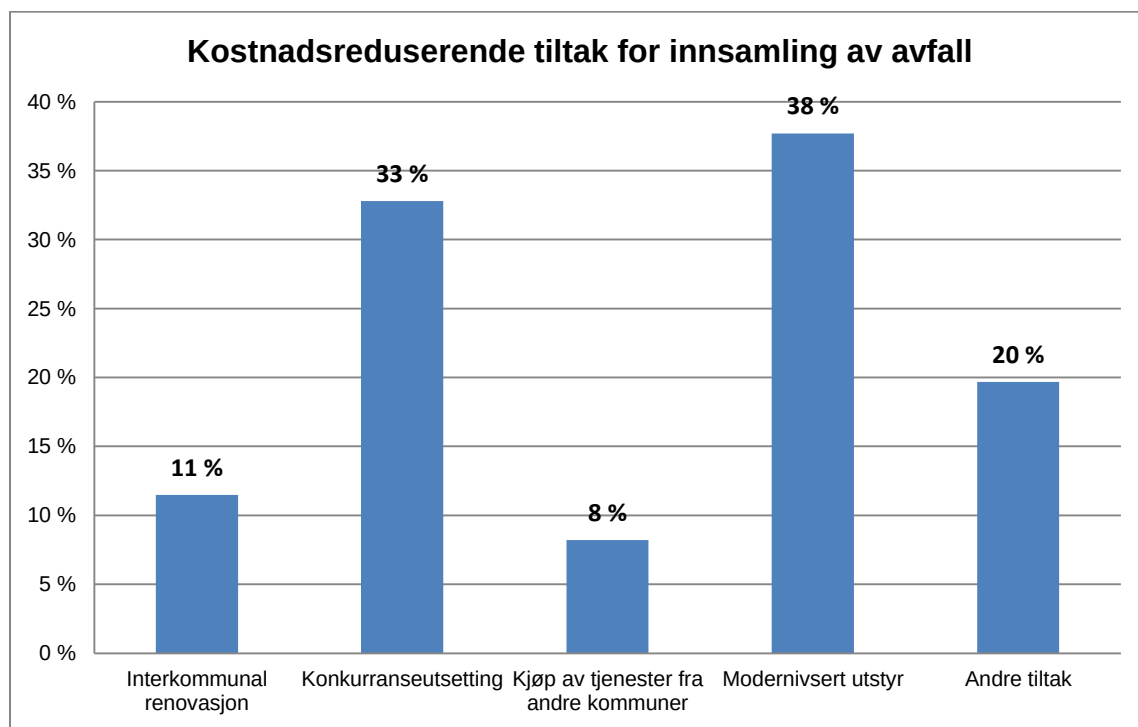
7.2.1 Kommunenes svar på spørsmål om effektivisering i avfall-/renovasjonssektoren

I alt 61 kommuner har besvart spørsmålene og innsamling og behandling av avfall.

Innsamling av avfall:

80 prosent av kommunene opplyser at de deltar i en interkommunal ordning for innsamling av avfall. 12 prosent er vertskommune for ordningen, mens en stor del av ordningene er organisert som interkommunale selskap. De fleste av disse ordningene er etablert før 2006.

60 prosent svarer at de har gjennomført tiltak for å redusere kostnadene til innsamling av avfall i perioden 2006-2010. Figur 21 viser hvilke tiltak disse kommunene har iverksatt:



Figur 21: Kostnadsreduserende tiltak for innsamling av avfall i perioden 2006-2010

11 prosent av kommunene har i perioden 2006-2010 knyttet seg til en interkommunal ordning for innsamling av avfall. En tredel av kommunene har konkurranseutsatt innsamling av avfall og 8 prosent kjøper renovasjonstjenester fra andre kommuner. 38 prosent har i perioden modernisert utstyret for innsamling av avfall.

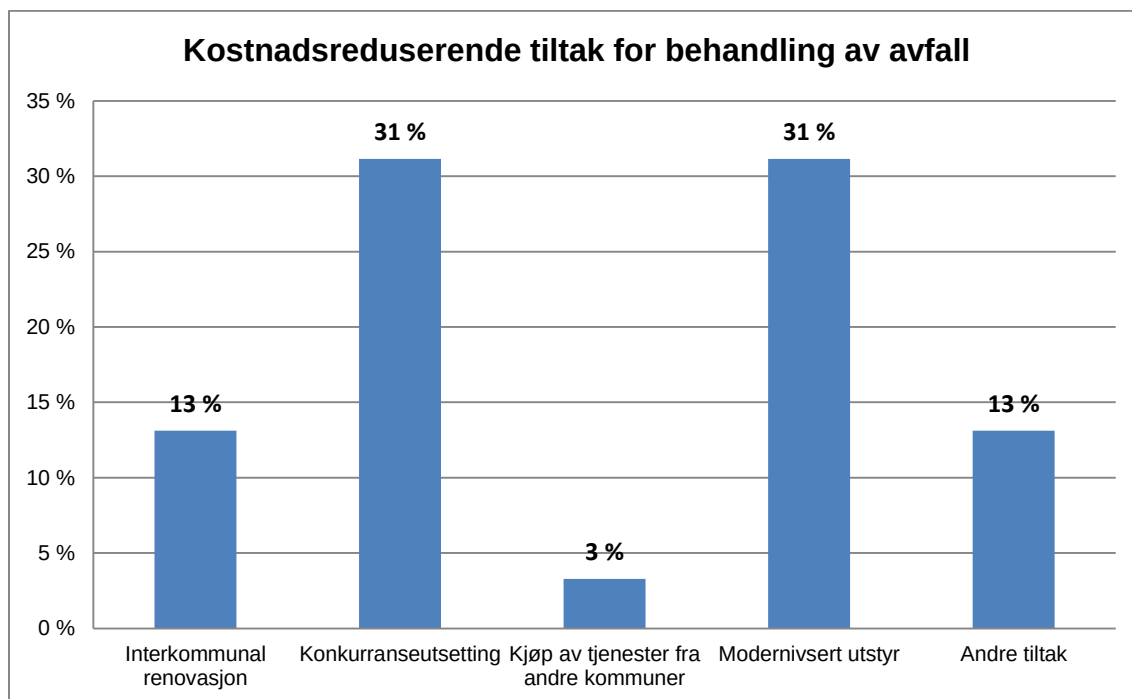
Blant de 20 prosentene som oppgir å ha iverksatt andre kostnadsreducerende tiltak finner vi bl.a.:

- Administrasjonen av innsamling av avfall er effektivisert.
- Kjørerutene er lagt om for å få til besparelser.
- Benchmark av renovasjonstjenesten ble gjennomført i 2010 og behovet for tiltak er fremkommet. Blant annet enmannsbetjent bil på noen ruter, fjerning av returpunkter for klær og levering til gjenvinningsstasjon i stedet, fjerning av returpunkter for drikkekartong med lite mengder, kutte ut en rute for restavfallsinnsamling og ta denne inn i ruten en annen dag i stedet.
- Fokus på arbeidsmiljø og redusert sykefravær, forbedret arbeidsmetodikk og optimalisering av rutinene.
- Etablering av en ny gebyrordning som på sikt vil effektivisere innsamling av avfall.
- En kommune har satt et effektivitetskrav til innsamling og transport av avfall i egen regi. Kravet innebærer en kostnadsreduksjon på ca. 10 prosent over tre år. Kommunen oppgir at kravet er oppfylt.

Behandling av avfall:

75 prosent av kommunene deltar i en interkommunal ordning for behandling av avfall. 10 prosent av kommunene er vertskommune for denne ordningen, men også her er de fleste interkommunale ordningene organisert i foretak/interkommunale selskap.

56 prosent oppgir å ha gjennomført tiltak for å redusere kostnadene til avfallsbehandling i perioden 2006-2010. Figur22 på neste side illustrerer hvilke type tiltak som er iverksatt:



Figur 22: Kostnadsreducerende tiltak for behandling av avfall i perioden 2006-2010

13 prosent av kommunene har i perioden 2006-2010 knyttet seg til en interkommunal ordning for behandling av avfall. 31 prosent har konkurranseutsatt avfallsbehandling og 3 prosent kjøper tjenester fra andre kommuner. 31 prosent har modernisert utstyr til behandling av avfall, mens 13 prosent har iverksatt andre tiltak. Blant disse finner vi:

- En kommune har gått over til kontraktsperioder på 4 - 6 år som sikrer tilgang til ny og effektiv teknologi.
- Overgang fra sekkerrenovasjon til bruk av plastbeholder.
- Investering i slamavvanningsanlegg for avløpsrensing.
- Bedre tilbud/kapasitet ved bruk av bedre kildesortering.
- Etablert forbrenningsanlegg.
- Flere og bedre bransjeavtaler har ført til rimeligere ordninger.

For både innsamling og behandling av avfall viser flere kommuner til at det interkommunale selskapet arbeider kontinuerlig med effektivisering, men at kommunen ikke har full oversikt over dette arbeidet.

56 prosent av kommunene oppgir at de i perioden 2006-2010, har etablert eller utvidet kildesortering og 54 prosent har økt andelen av avfall som gjenvinnes.

Effektiviseringsgevinster?

Noen kommuner illustrerer effektiviseringsgevinster som følge av ulike tiltak, jf. følgende eksempler:

- *Når det gjelder konkurranseutsetting, har kommunen spart utgifter i størrelsesorden 1 mill. kr årlig på en hovedentreprise samt 200.000 kr på et annet oppdrag. Ytterligere to konkurranseutsatte oppgaver har imidlertid blitt betydelig dyrere etter en fornyet anbudsrunde. Her ville kommunen trolig spart penger ved å ta oppdragene tilbake til egenregi.*
- *Fra 01.01.10 ble det innført en sorteringsordning for avfall. Det er økning i mengde husholdningsavfall på 660 tonn. Samtidig har mengden restavfall gått ned med 1802 tonn. Hvis vi regner med en behandlingskostnad på kr 1000 per tonn restavfall pluss verdi av gjenvunne materialer, representerer den bedre sorteringsgraden en besparelse på mellom 2 og 2,5 millioner kroner.*
- *Kommunen tilbyr det største tømmevolumet i regionen med god kildesortering, uten at gebyrene har økt vesentlig. Vi har en stor kommune med store avstander.*

Flere peker imidlertid på at effektivisering i stor grad dreier seg om kvalitetsheving, snarere enn økonomiske besparelser. Det er et stort mangfold av nye tilbud eller utvidelse av tilbud til husstandene:

- *Ikke fått effektivisering i form av økonomisk besparelse, men i form av kvalitativt bedre tjenester.*
- *Kommunen har etablert en gjenbrukshall, der det er gratis å levere brukbare ting, som kommunen selger videre.*
- *Det er et løpende arbeid å sikre bedre sortering av avfallet. Renere fraksjoner gir bedre gjenvinning. Dette gjøres med kontroll, informasjon og opplæring.*
- *Det er innført et eget tilbud om henting av grovavfall i husholdningene. Innsamlingen baserer seg på bestilling. Innsamlingen gjennomføres en gang per måned. To innsamlinger i løpet av året, vår og høst, er forbeholdt hageavfall.*
- *Etablert flere miljøstasjoner samt betjent gjenvinningsanlegg.*

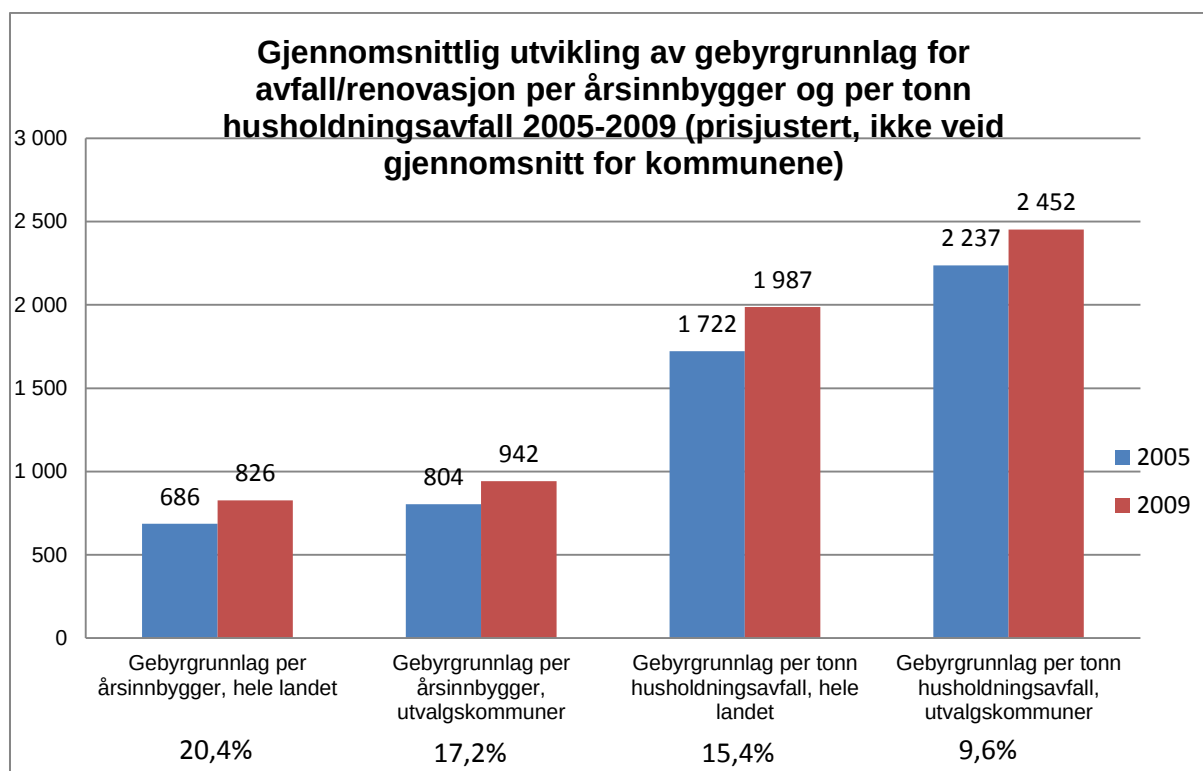
For øvrig kommenterer mange kommuner at nye forskrifter fører til økte kostnader, jf. følgende eksempler:

- *Spørsmålet om effektiviseringsgevinst er håpløst. Nye krav til sortering og overgang fra deponering til energigjenvinning øker kostnadene. Innhenting av anbud gir variable priser over tid, avhengig av markedet for sorterte fraksjoner.*
- *Endringene innført etter at deponiforbudet kom, har først og fremst økt kostnadene samtidig som gjenvinningsandelen hele tiden er økt.*
- *Totalkostnadene har økt på grunn av deponiforbud og dyrere løsning for behandling av restavfall.*

7.2.2 Analyse av svarene fra utvalgskommunene

Som på landsbasis har mange kommuner av de 61 kommunene som deltok i vår undersøkelse mangelfulle tall for enkelte år, eller åpenbart feilaktige tall (f.eks. et negativt gebyrgrunnlag, altså negative drifts- og kapitalkostnader, fratrasket andre inntekter). Spesielt tallene som viser utvikling i kostnadene fra 2005-2009, blir derfor for mange kommuner feil eller misvisende. I drøftingene nedenfor har vi ekskludert disse kommunene.

Figur 23 viser utviklingen i gebyrgrunnlaget per innbygger og per tonn innsamlet husholdningsavfall for hele landet og for de 42 utvalgskommunene som har fullstendige og rimelige tall:



Figur 23: Utviklingen i gebyrgrunnlaget for avfall/renovasjon fra 2005-2009 i landet og i utvalgskommunene

Utvalgskommunene hadde både i 2005 og 2009 noe høyere kostnader til avfall/renovasjon enn gjennomsnittet for hele landet. De viser imidlertid en lavere realvekst (17,2 prosent per årsinnbygger og 9,6 prosent per tonn avfall) enn landet for øvrig.¹⁹

Vi finner – rimeligvis – at små kommuner, kommuner med høye frie inntekter per innbygger, kommuner med en høy andel innbyggere i spredtbygde strøk og store reiseavstander, gjennomsnittlig har relativt høye kostnader/et høyt gebyrgrunnlag for avfall og renovasjon. Også kommuner med en høy andel hytteabonnenter for renovasjon, har relativt høye kostnader. Dette understreker kommentarer i spørreundersøkelsen: Kommuner med spredt bosetting og et relativt lavt avfallsvolum har høyere kostnader for å innfri kravene i de nye avfallsforskriftene.

¹⁹ Antall årsinnbyggere består av antall innbyggere iht. folkeregisteret og et beregnet antall innbyggere i fritidsboliger.

En mer detaljert analyse (multivariat analyse) bekrefter at nivået på frie inntekter og kommunestørrelse (antall innbyggere), har betydning for kostnadsvariasjonene.

I tillegg finner vi også at kostnadene er avhengig av hvor mange avfallsfraksjoner som hentes fra husholdningene (jo flere fraksjoner, desto høyere kostnader) og hvor stor andel av avfallet som gjenvinnes (jo høyere gjenvinning, desto høyere kostnader).

Det betyr at kvalitet i form av henting av flere avfallsfraksjoner og/eller høy gjenvinningsandel, koster. Dette bekreftes av svarene på spørreundersøkelsen: Kommuner som i perioden 2005-2009 oppgir å ha innført eller økt omfanget av kildesortering og kommuner som har økt andelen av husholdningsavfall som gjenvinnes, viser høyere kostnader enn gjennomsnittet.

Blant de 42 utvalgskommunene som har svart, deltar 34 i en interkommunal ordning for innsamling av avfall. Tallene kan tyde på at disse kommunene hadde en noe høyere kostnadsvekst enn de 8 kommunene som ikke deltar i en interkommunal renovasjonsordning. Også kostnadene per årsinnbygger eller per tonn avfall, er gjennomsnittlig høyere i kommunene som deltar i en interkommunal ordning enn i de øvrige kommunene. I kommuner som deltar i en interkommunal ordning, hentes imidlertid gjennomsnittlig flere avfallsfraksjoner hos husholdningene.

Selv om det ikke er en del av prosjektets formål, førte dette funnet til at vi reiste et spørsmål i dybdeintervjuene: Kan deltakelse i et interkommunalt samarbeid føre til å utydeliggjøre ansvarsforhold, kanskje til og med ansvarsfraskrivelse fra deltakerkommunenes side?

I de fleste kommunene er interkommunalt samarbeid i renovasjons-/avfallssektoren organisert i form av IKS (interkommunalt selskap). En slik organisering sikrer at deltakerkommunene er representert i samarbeidets/selskapets styrende organer. Styrerepresentasjon har tidligere ofte blitt ivare tatt av ordføreren eller en annen folkevalgt fra deltakerkommunene.

Styrerepresentasjon innebærer imidlertid at kommunens representant(er) kan komme i en dobbeltrolle: De skal sikre sin egen kommune og samtidig sikre bedriftsøkonomien i selskapet de styrer. Og kommunens administrative ledelse har små muligheter til å påvirke strategiene og kostnadene som det interkommunale selskapet pådrar seg. Dette kan føre til uheldige og lite effektive utslag. Det kan eksempelvis tenkes at en kommunal styrerepresentant går inn for investeringer i selskapet som innebærer gebyrøkninger, mens den samme personen går inn for reduserte gebyrer i kommunestyret i sin egen kommune. Fra 1. november i år gjelder nye habilitetsregler som skal forhindre slike dobbeltroller. Bedre eierstyring har blitt vektlagt i mange kommuner i de senere årene, jf. bl.a. KommunalRapport, 3. juni 2011.

Etter vår vurdering er det åpenbart at mange kommuner på noen områder, må samarbeide. IKS-modellen – med ansvar for forvaltning og drift av tjenester – kan sikre dette i noen sammenhenger. I andre sammenhenger som vi har fått illustrert, kan det imidlertid være mest hensiktsmessig å inngå mer uforpliktende avtaler, f.eks. avtaler om felles anbudsprosesser. Disse sikrer at kommunen (både administrativt og politisk) kan velge anbudene som er mest kostnadseffektive.

Litteraturhenvisninger

- Bonesrønning H. og J. M. Vaag Iversen (2010)
Prestasjonsforskjeller mellom skoler og kommuner: Analyse av nasjonale prøver 2008. SØF-rapport nr 01/10, Trondheim 2010
- Brandtzæg B. A. m.fl. (2010)
Kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet – Hva forklarer økende kostnader til barnevern i kommunene? TF-rapport nr. 270/2010, Telemarksforskning 2010
- Busch T. og J.O. Vannebo (2001)
Bestiller-/utførermodellen. Utfordringer og problemområder. Høyskolen i Sør-Trøndelag 2001
- Fürst R. og L. Høverstad (2000)
Styringssystemer og styringsforståelse – en drøfting med eksempler fra kommuneforvaltningen. Kommuneforlaget. Oslo 2000
- Fürst R. og L. Høverstad (2004)
Effektiviseringsnettverk – nasjonale indikasjoner på effektivisering i kommunesektoren. Oppdragsrapport for KS, 13.09.2004
- Håkonsen L. og T.E. Lunder (2010)
Er det noen sammenheng mellom stillinger i barnevernet og behandlingstid på undersøkelser? TF-notat 22/2010, Telemarksforskning 2010
- KL (2010)
De effektive kommuner – Undersøgelse av kommunernes effektiviseringsarbejde, KLs Afdeling for Økonomi og Administrasjonspolitik. København, januar 2010
- KommunalRapport, 3. juni 2011
Flere bør lære eierstyring (artikkel av Marte Danbolt)
- KS (2010-1)
Grunnskolen: Mer spesialundervisning og økt vedlikehold; Kommunene og norsk økonomi – nøkkeltallsrapport 2010
- KS (2010-2)
Barnevernet: Stadig flere barn får hjelp; Kommunene og norsk økonomi – nøkkeltallsrapport 2010
- KS (2010-3)
Pleie og omsorg: Tjenestetilbudet utvides; Kommunene og norsk økonomi – nøkkeltallsrapport 2010
- Røvik Kj. A. (1998)
Moderne organisasjoner – trender i organisasjonsforskningen ved tusenårsskiftet. Fagbokforlaget. Bergen 1998
- Utdanningsdirektoratet (2011)
Utdanningsspeilet 2011 – Tall og analyse av grunnsopplæringen i Norge. Oslo 2011

Vedlegg

V 1 Oversikt over utvalgskommunene i prosjektet

Kommune	Kommune- gruppe	Kommune	Kommune- gruppe
0111 Hvaler	1	0833 Tokke	3
0122 Trøgstad	1	0834 Vinje	3
0137 Våler	1	1416 Høyanger	3
0239 Hurdal	1	1923 Salangen	3
0714 Hof	1	2021 Karasjok	3
0723 Tjøme	1	Sum kommunegruppe 3	5
0919 Frøland	1		
1029 Lindesnes	1	0118 Aremark	5
1433 Naustdal	1	0441 Os	5
1529 Skodje	1	0830 Nissedal	5
Sum kommunegruppe 1	10	0929 Åmli	5
		1021 Marnardal	5
0119 Marker	2	1223 Tysnes	5
0430 Stor-Elvdal	2	1411 Gulen	5
0514 Lom	2	1429 Fjaler	5
0519 Sør Fron	2	1523 Ørskog	5
0521 Øyer	2	1546 Sandøy	5
0543 Vestre Slidre	2	1725 Namdalseid	5
0617 Gol	2	1743 Høylandet	5
0817 Drangedal	2	1825 Grane	5
0911 Gjerstad	2	1838 Gildeskål	5
1211 Etne	2	1927 Tranøy	5
1242 Samnanger	2	Sum kommunegruppe 5	15
1438 Bremanger	2		
1543 Nesset	2	0432 Rendalen	6
1567 Rindal	2	1266 Masfjorden	6
1630 Åfjord	2	1524 Norddal	6
1636 Meldal	2	1723 Mosvik	6
1717 Frosta	2	1742 Grong	6
1744 Overhalla	2	1811 Bindal	6
1851 Lødingen	2	1826 Hattfjelldal	6
1854 Ballangen	2	1849 Hamarøy	6
1868 Øksnes	2	1936 Karlsøy	6
1925 Sørreisa	2	Sum kommunegruppe 6	9
1919 Skånland	2		
Sum kommunegruppe 2	23		

0136 Rygge	7	0125 Eidsberg	11
0211 Vestby	7	0420 Eidskog	11
0216 Nesodden	7	0425 Åsnes	11
0226 Sørum	7	0522 Gausdal	11
0229 Enebakk	7	0534 Gran	11
0233 Nittedal	7	0538 Nordre Land	11
0415 Løten	7	0612 Hole	11
0624 Øvre Eiker	7	0815 Kragerø	11
0627 Røyken	7	1004 Flekkefjord	11
0711 Svelvik	7	1119 Hå	11
1018 Søgne	7	1224 Kvinnherad	11
1221 Stord	7	1401 Flora	11
1528 Sykkylven	7	1445 Gloppen	11
1532 Giske	7	1566 Surnadal	11
1621 Ørland	7	1624 Rissa	11
Sum kommunegruppe 7	15	1640 Røros	11
		1648 Midtre Gauldal	11
0124 Askim	8	1721 Verdal	11
0418 Nord-Odal	8	1751 Nærøy	11
0529 Vestre Toten	8	1813 Brønnøy	11
0814 Bamble	8	1820 Alstahaug	11
1003 Farsund	8	1865 Vågan	11
1130 Strand	8	1870 Sortland	11
1432 Førde	8	1931 Lenvik	11
1439 Vågsøy	8	1933 Balsfjord	11
1516 Ulstein	8	Sum kommunegruppe 11	25
1554 Averøy	8		
Sum kommunegruppe 8	10	0437 Tynset	12
		0826 Tinn	12
0417 Stange	10	1228 Odda	12
0628 Hurum	10	1837 Meløy	12
0713 Sande	10	2004 Hammerfest	12
0720 Stokke	10	Sum kommunegruppe 12	5
1002 Mandal	10		
1122 Gjesdal	10		
1253 Osterøy	10		
1449 Stryn	10		
1520 Ørsta	10		
1548 Fræna	10		
Sum kommunegruppe 10	10		

0104 Moss	13	1103 Stavanger	14
0213 Ski	13	1201 Bergen	14
0217 Oppegård	13	1601 Trondheim	14
0220 Asker	13	Sum kommunegruppe 14	3
0230 Lørenskog	13		
0403 Hamar	13		
0501 Lillehammer	13		
0602 Drammen	13		
0605 Ringerike	13		
0701 Horten	13		
0704 Tønsberg	13		
0806 Skien	13		
0906 Arendal	13		
1001 Kristiansand	13		
1106 Haugesund	13		
1247 Askøy	13		
1504 Ålesund	13		
1505 Kristiansund	13		
1804 Bodø	13		
1902 Tromsø	13		
Sum kommunegruppe 13	20		

V 2 Svarprosent i spørreundersøkelsen

Antall skjemaer som kom inn etter hhv. en første puring (elektronisk) og telefonisk puring, samt svarprosent for surveyen:

	Generelle spørsmål	Skole	Barnevern	Pleie/omsorg	Avfall/renovasjon
Etter elektronisk puring	27	32	34	32	30
Etter telefonisk puring:	55	30	29	33	31
Skjemaer mottatt i alt	82	62	63	65	61
Svarprosent	55 %	41 %	42 %	43 %	41 %

Oversikten nedenfor viser antall kommuner i utvalget og svarprosent på skjema 1 (generelle spørsmål), fordelt på kommunegrupper:

Kommune-gruppe	Størrelse	Bundne kostnader	Disponible frie inntekter	Antall skjemaer utsendt	Svarprosent
1	Små	Middels	Lave	10	50 %
2	Små	Middels	Middels	23	43 %
3	Små	Middels	Høye	5	100 %
5	Små	Høye	Middels	15	60 %
6	Små	Høye	Høye	9	67 %
7	Mellomstore	Lave	Lave	15	53 %
8	Mellomstore	Lave	Middels	10	40 %
10	Mellomstore	Middels	Lave	10	50 %
11	Mellomstore	Middels	Middels	25	40 %
12	Mellomstore	Middels	Høye	5	40 %
13	Store kommuner			20	75 %
14	Bergen/Trondheim/Stavanger			3	100 %

Fylkesvis er antall utsendte skjemaer og svarprosenten som følger:

Kommuner i utvalget			Kommuner i utvalget		
		Svarprosent			Svarprosent
Østfold	9	33 %	Rogaland	5	80 %
Akershus	10	60 %	Hordaland	10	80 %
Hedmark	10	20 %	Sogn og Fjordane	10	50 %
Oppland	9	44 %	Møre og Romsdal	15	73 %
Buskerud	7	43 %	Sør Trøndelag	7	86 %
Vestfold	7	57 %	Nord Trøndelag	8	63 %
Telemark	8	63 %	Nordland	14	29 %
Aust Agder	4	100 %	Troms	8	38 %
Vest Agder	7	57 %	Finnmark	2	50 %
Sum			150		55 %

Tabellen nedenfor illustrerer at det har vært høyere frafall blant mellomstore og små kommuner enn blant de store kommunene. Frafallet har vært størst blant mellomstore og små kommuner med lave og middels bundne utgifter og kommuner med middels frie inntekter.

	Frafall
Små kommuner	44 %
Mellomstore kommuner	55 %
Store kommuner (inkl. storbyene)	22 %
Små og mellomstore kommuner:	
- med lave bundne utgifter	52 %
- med middels bundne utgifter	53 %
- med høye bundne utgifter	38 %
Små og mellomstore kommuner:	
- med lave disponible frie inntekter	49 %
- med middels disponible frie inntekter	55 %
- med høye disponible frie inntekter	32 %

V 3 Statistisk sentralbyrås kommunegruppering

I analysene benytter vi gruppering av kommuner etter størrelse og kommunaløkonomisk handlefrihet (bundne kostnader og frie disponible inntekter) fra SSBs publisasjon av KOSTRA-nøkkeltall for 2009:

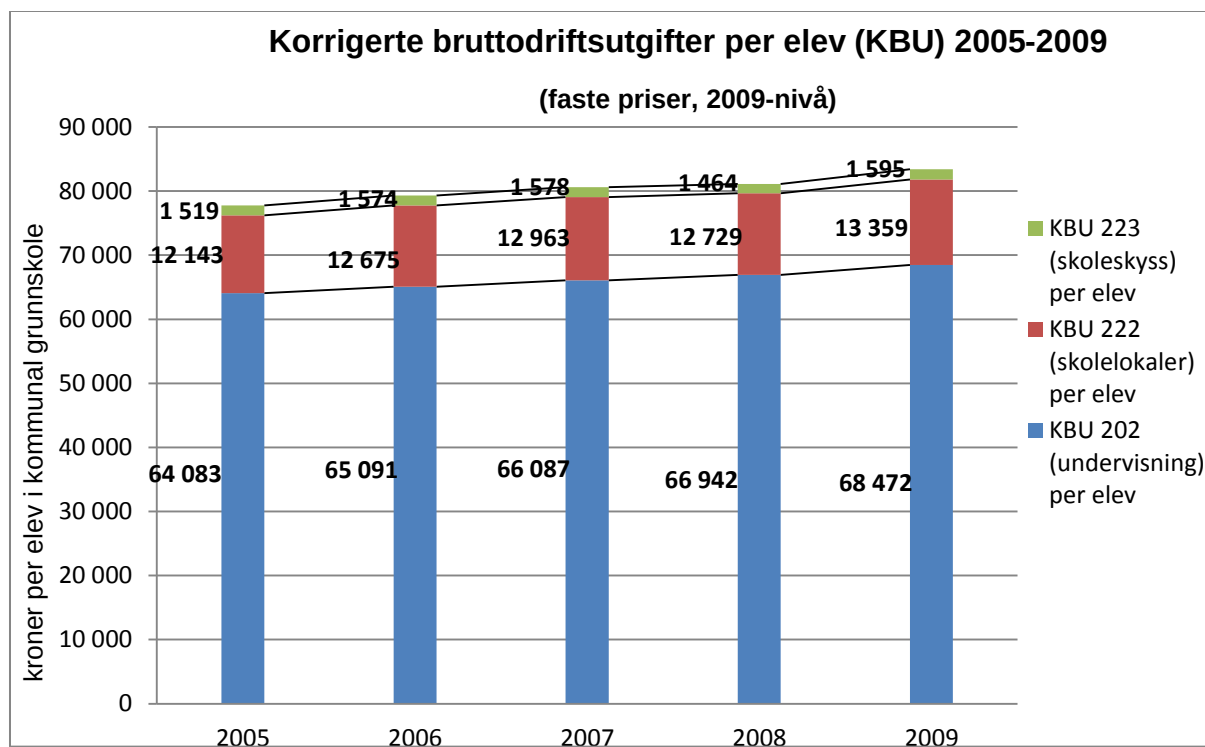
Kommunegruppe	Størrelse	Bundne kostnader	Frie disponible inntekter	Antall kommuner i gruppen
1	Små	Middels	Lave	28
2	Små	Middels	Middels	66
3	Små	Middels	Høye	32
4	Små	Høye	Lave	0
5	Små	Høye	Middels	45
6	Små	Høye	Høye	58
7	Mellomstore	Lave	Lave	34
8	Mellomstore	Lave	Middels	30
9	Mellomstore	Lave	Høye	0
10	Mellomstore	Middels	Lave	20
11	Mellomstore	Middels	Middels	49
12	Mellomstore	Middels	Høye	14
13	Store kommuner			40
14	Bergen/ Trondheim/ Stavanger			3
15	Oslo			1
16			10 kommuner med høyeste frie inntekter (kraftkommuner)	10
Sum				430

V 4 Utvikling i grunnskolen fra 2005-2009

I dette vedlegget beskriver og drøfter vi først utviklingen av utgifter per elev i grunnskolen fra 2005-2009. Vi analyserer hvilke forhold som kjennetegner kommuner som har hhv. økt og redusert utgifter per elev mer enn gjennomsnittet. I avsnitt 2 drøfter vi tilgjengelige opplysninger om læringsresultater i grunnskolen.

4.1 Utvikling i enhetskostnader (utgifter per elev) 2005-2009

Figur v-4-1 viser utviklingen i korrigerte brutto driftsutgifter per elev i kommunale grunnskoler fra 2005-2009:



Kilde: KOSTRA, prisjustering iht. Statistisk sentralbyrås prisindeks for kommunal konsum (nasjonalregnskapet)

Figur v-4-1: Korrigerte brutto driftsutgifter per elev i kommunale grunnskoler, 2005-2009, faste priser (2009-nivå)

Figuren illustrerer at det har vært en realøkning i utgiftene per elev innenfor alle de tre funksjonene som dekker den ordinære kommunale grunnskolen. I prosent har den prisjusterte økningen i perioden 2005-2009 vært på:

6,6 prosent	for funksjon 202 – grunnskoleundervisning
9,8 prosent	for funksjon 222 – skolelokaler
4,8 prosent	funksjon 223 – skoleskyss

Samlet har driftsutgiftene per elev økt med 7,3 prosent. De viktigste årsakene til denne økningen ligger i følgende forhold:

- I forbindelse med Kunnskapsløftet er minstetimetallet for barnetrinnet økt betydelig. Det betyr at lærertettheten i 1.-7. trinn er økt betydelig. Dette har ført til en økning i den samlede lærerinnnsatsen per elev med 3,6 prosent. Gjennomsnittlig gruppestørrelse på barnetrinnet er redusert med 5,1 prosent og på ungdomstrinnet med 2,1 prosent.
- En betydelig økning i andelen av lærertimene som er knyttet til spesialundervisning kan bidra til en ytterligere forklaring: Andelen av lærertimene som er knyttet til spesialundervisning, har økt med 21,6 prosent samtidig som andel elever som får spesialundervisning har økt med 33,3 prosent.

Det betyr at en større del av lærerressursene er knyttet til spesialundervisning, men at hver elev får gjennomsnittlig mindre spesialundervisning i 2009 enn i 2005.

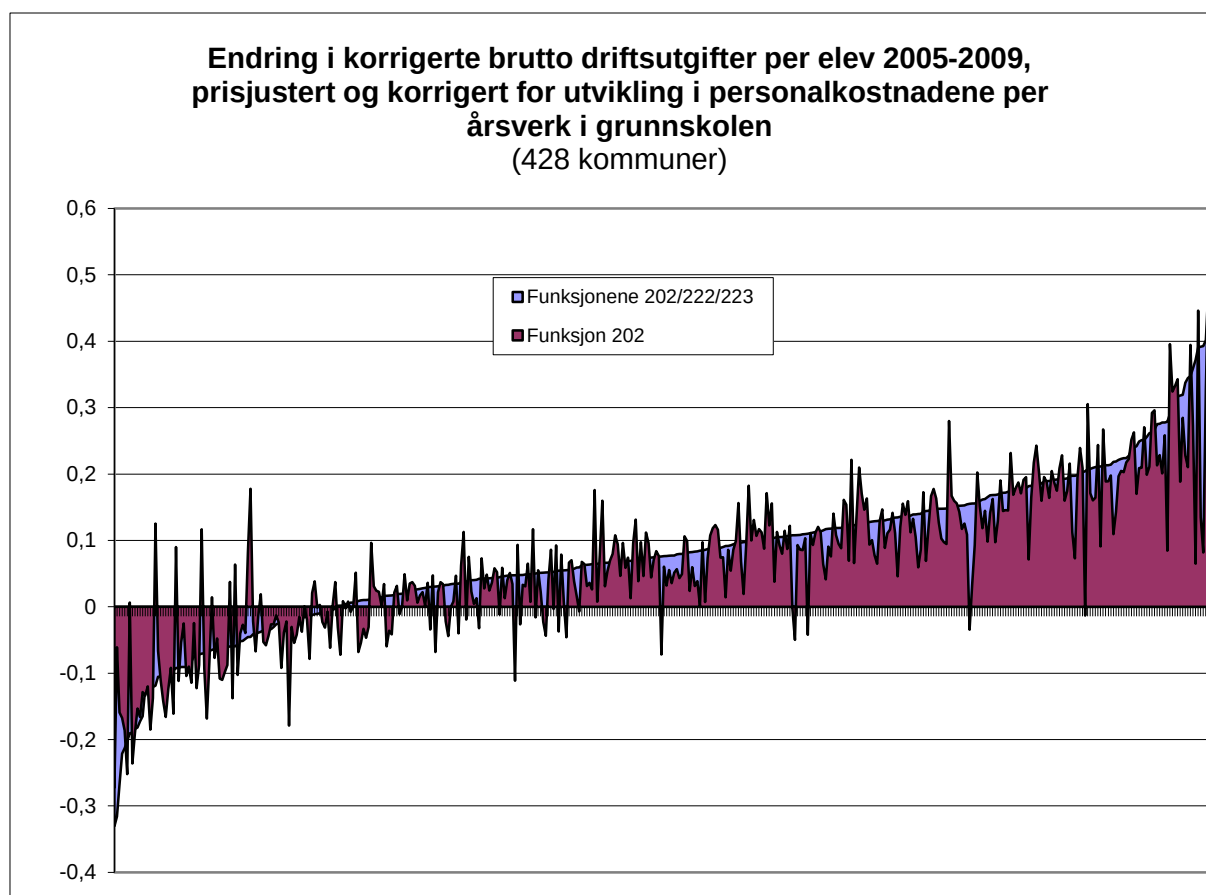
- Personalkostnadene per årsverk i grunnskolen viser en realøkning på 1,3 prosent.²⁰
- KS' nøkkeltallsrapport for 2009 (KS, 2010-1) kommenterer at kommunene har økt vedlikeholdsinnsetningen i skolebygg betydelig, spesielt også ved bruk av midler fra den statlige tiltakspakken som følge av finanskrisen. Dette bidrar til å forklare realøkningen i utgiftene til skolelokaler.
- Andel elever som får skoleskyss har økt noe (fra 22,2 til 22,7 prosent), samtidig som utgiftene per elev som har skoleskyss har økt med 2,4 prosent. Dette kan ha sammenheng med en reduksjon i antall skoler med få elever. Gjennomsnittlig antall elever per kommunal grunnskole har økt fra gjennomsnittlig 201 i 2005 til 211 elever per skole i 2009.

Nøkkeltallsrapporten fra KS kommenterer at det er store variasjoner i utgifter per elev mellom kommunene. Forskjellene følger i stor grad kommunestørrelse og gjennomsnittlig skolestørrelse, men er også knyttet til kommunenes økonomiske rammevilkår (høye frie inntekter bidrar til høyere utgifter per elev).

Det er imidlertid ikke bare utgiftsnivået, men også utgiftsutviklingen som varierer betydelig mellom kommunene.

Figur v-4-2 på neste side viser realutviklingen i utgifter per elev for hhv. alle grunnskole-funksjoner (202, 222 – skolelokaler og 223 – skoleskyss) og for grunnskoleundervisning (funksjon 202). Lønnsutgiftene utgjør gjennomsnittlig nær 80 prosent av kommunenes utgifter til grunnskolen. Som kommentert ovenfor, har personalkostnadene per årsverk vist en realøkning på 1,3 prosent i landet som helhet. Utviklingen av personalkostnadene i den enkelte kommunen er i all hovedsak avhengig av sammensetningen av personalet etter kompetanse, ansiennitet og alder (seniortiltak). Dette varierer mellom kommunene. I figuren⁷ har vi derfor korrigert utgiftene per elev for realutviklingen i personalkostnadene per årsverk i den enkelte kommunen. Kommunene er sortert iht. utvikling av de samlede grunnskoleutgiftene per elev.

²⁰ I KS' nøkkeltallsrapport – Grunnskolen: Mer spesialundervisning og økt vedlikehold – kommenteres at tall fra PAI-registeret gir en økning i antall årsverk per elev på 8 prosent fra 2005-2009 (KS, 2010-1). Dette er en betydelig større økning enn den som fremkommer i KOSTRA-tallene/kommunenes GSI-rapportering.



Kilde: KOSTRA

Figur v-4-2: Endring i gjennomsnittsutgifter per elev i kommunale grunnskoler 2005-2009 i forhold til landsgjennomsnittet. 428 kommuner sortert i stigende rekkefølge

87 kommuner har redusert de samlede utgiftene per elev fra 2005-2009 (faste priser), mens 108 kommuner viser en realreduksjon i utgifter per elev til grunnskoleundervisning (funksjon 202). Dette bekrefter at mange kommuner viser en betydelig økning i utgifter til skolelokaler og skoleskys.

Sett i forhold til gjennomsnittet for alle kommuner, har 222 kommuner økt de samlede utgiftene til grunnskolen per elev mindre enn landsgjennomsnittet, mens 206 kommuner viser en høyere utgiftsvekst enn landssnittet. Variasjonen er betydelig: 3 kommuner har redusert utgiftene per elev med over 20 prosentpoeng i forhold til gjennomsnittet, mens 10 kommuner har økt utgiftene med over 20 prosentpoeng mer enn landsgjennomsnittet. 335 kommuner ligger innenfor et intervall på +/- 10 prosentpoeng i forhold til gjennomsnittet for hele landet.

Figuren viser også at avvikene i utviklingen i forhold til gjennomsnittet i mange kommuner, er betydelig høyere når vi bare ser på funksjon 202 – grunnskoleundervisning. Likevel er det en høy korrelasjon ($r = 0,85$). Dette er rimelig, i og med at funksjon 202 gjennomsnittlig utgjør over 80 prosent av kommunenes samlede utgifter til grunnskolen.

Tidligere undersøkelser viser at utgiftene per elev varierer mellom kommunene bl.a. etter kommunestørrelse og kommunaløkonomisk handlefrihet: Små kommuner og kommuner med høye frie inntekter viser høyere utgifter enn større kommuner og kommuner med lave frie inntekter. Tabell v-4-1 viser gjennomsnittsutgifter per elev i 2005 og utvikling av utgiftene per elev fra 2005-2009 for kommunegruppene som SSB benytter bl.a. ved presentasjon av KOSTRA-tall:²¹

²¹ Vi benytter her kommunegrupperingen som SSB la til grunn for presentasjon av nøkkeltallene i KOSTRA for 2009.

Tabell v-4-1: Utgifter per elev i grunnskolen i 2005 og utvikling av utgifter per elev fra 2005-2009, kommunegrupper ift. landssnitt				
	Nivå 2005 ift. landssnitt		Utvikling 2005-2009 (faste priser, justert for utvikling av personalkostnader)	
Kommunegruppe	Utgifter per elev 202, 222, 223	Utgifter per elev 202	Utgifter per elev 202, 222, 223	Utgifter per elev 202
Gjennomsnitt:	0,0	0,0	8,0 %	6,7 %
Små kommuner:				
1	8,6	7,5	7,6 %	5,4 %
2	15,9	15,0	8,6 %	7,3 %
3	29,5	26,9	9,8 %	9,2 %
5	30,8	28,7	7,5 %	5,0 %
6	47,6	39,7	12,1 %	12,4 %
Mellomstore kommuner:				
7	-5,4	-6,6	5,8 %	4,9 %
8	0,2	0,2	7,7 %	6,2 %
10	-0,1	0,3	8,3 %	6,3 %
11	5,6	6,6	7,2 %	5,6 %
12	15,6	16,5	11,3 %	6,6 %
Store kommuner:				
13	-6,4	-6,1	3,9 %	3,7 %
14	-5,7	-7,8	2,2 %	5,3 %
15	-10,9	-5,6	-1,0 %	0,3 %
Kommuner med de høyeste frie inntektene				
16	61,8	57,0	6,9 %	4,5 %

Kilde: KOSTRA

Note: Se vedlegg 3 for forklaring av kommunegruppene

Utviklingen i utgifter per elev i kommunegruppene viser tydelig mindre forskjeller enn forskjellene mellom enkeltkommuner som vi viste i figur v-4-2. Det betyr at det er store variasjoner mellom kommunene innenfor de ulike kommunegruppene.

Utviklingen er dessuten ikke entydig: Noen kommunegrupper som har hatt høye utgifter per elev i 2005, viser en lavere utgiftsvekst enn landsgjennomsnittet. Dette gjelder spesielt kommunegruppe 5 (små kommuner med høye bundne kostnader og middels frie disponible inntekter) og kommunegruppe 16 (de ti kommunene med de høyeste frie inntektene). Kommunegruppe 6 derimot (små kommuner med høye bundne kostnader og høye frie disponible inntekter) hadde høye utgifter per elev i 2005 og viser en høyere utgiftsvekst per elev fra 2005-2009 enn landsgjennomsnittet. Det er således ikke noen entydig utvikling i retning av utjevning mellom kommunegruppene.

I avsnittene nedenfor ser vi nærmere på utviklingen i utgiftene til hhv. skolelokaler/skoleskyss og grunnskoleundervisning i kommunene:

Skolelokaler og skoleskyss

Utgiftene til skolelokaler og skoleskyss (funksjonene 222 og 223) per elev ble redusert i 94 kommuner i perioden 2005-2009. Fellestrekk for disse kommunene er:

- at de har økt gruppestørrelsen i grunnskolen (eller redusert den i mindre grad enn gjennomsnittet, jf. nedenfor),
- at de har redusert antall grunnskoler i kommunen,
- at de har økt gjennomsnittlig antall elever per skole.

Færre skoler med flere elever og økt gruppestørrelse gir rimeligvis lavere kostnader til skolelokaler per elev. En følge i mange av disse kommunene er at andel elever som får skoleskyss øker.

Blant kommunene som har redusert utgiftene til lokaler og skyss, finner vi både små og store kommuner, kommuner med ulik økonomisk handlefrihet (bundne kostnader og frie inntekter) og kommuner med ulike indekser i forhold til reisetid og reiseavstander. Ingen av disse variablene bidrar signifikant til å forklare forskjeller i utviklingen av utgifter til lokaler/skyss mellom kommunene.

I mer detaljerte analyser finner vi at en stor økning i elevtallet fra 2005-2009, bidrar til å forklare lavere utgiftsvekst. Det betyr at kommuner med en økning i elevtallet lettere kan sikre oppfylling av skoler og grupper og dermed en høy kapasitetsutnyttelse av skolelokalene. Dette reduserer lokalutgiftene per elev.

På den annen side bidrar et høyt nivå på frie inntekter til å forklare høyere utgiftsvekst. Sett på bakgrunn av vedlikeholdsetterslepet som bl.a. kommenteres i KS'nøkkeltallsnotat (KS, 2010-1), virker det rimelig at kommuner med forholdsvis romslige rammer, øker utgiftene til vedlikehold av skolelokaler.

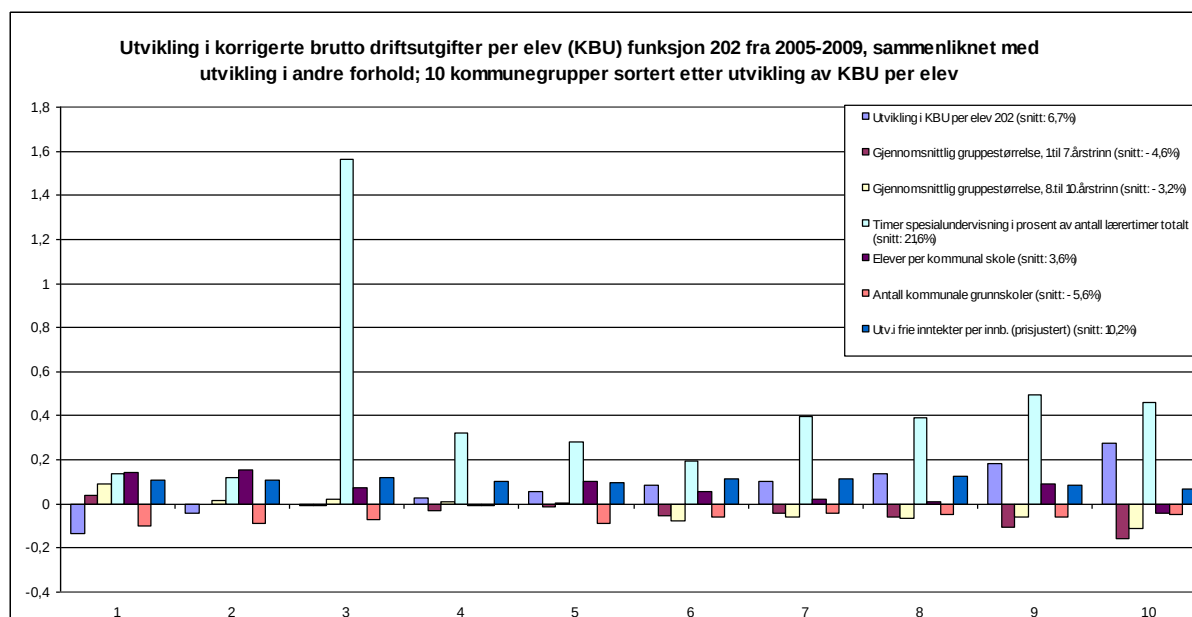
Grunnskoleundervisning

De korrigerte brutto driftsutgiftene til grunnskoleundervisning (funksjon 202) per elev viste en pris- og lønnskorrigert økning på 6,7 prosent fra 2005-2009 i gjennomsnitt for alle kommunene.²² 108 kommuner viste en reduksjon i utgiftene per elev i faste priser.

I figur v-4-3 på neste side har vi gruppert kommunene i 10 like store grupper, sortert ift. utviklingen av utgifter per elev. Dvs. at gruppe 1 omfatter de 41 kommunene med størst realreduksjon i utgiftene, mens gruppe 10 inneholder de 41 kommunene med høyest vekst. Figuren viser i tillegg utviklingen i noen andre sentrale nøkkeltall for de aktuelle kommunegruppene:

- Gjennomsnittlig gruppestørrelse (antall elevtimer per lærertime) på 1. til 7. trinn. For alle kommuner i landet ble gruppestørrelsen redusert med 5,1 prosent fra 2005-2009.
- Gjennomsnittlig gruppestørrelse på 8. til 10. trinn. For alle kommuner i landet viser denne en reduksjon på 2,1 prosent fra 2005-2009.
- Andelen av lærertimene som er knyttet til spesialundervisning. I gjennomsnitt for alle kommuner er denne andelen økt med 21,6 prosent fra 2005-2009.
- Gjennomsnittlig antall elever per kommunal skole. Gjennomsnittlig skolestørrelse har for alle kommuner økt med 5,0 prosent fra 2005-2009.
- Antall kommunale grunnskoler som i gjennomsnitt for alle kommuner er redusert med 5,6 prosent fra 2005-2009.
- Frie inntekter per innbygger. Prisjustert har de frie inntektene per innbygger økt med gjennomsnittlig 10,2 prosent for alle kommuner.

²² Ikke vektet gjennomsnitt, dvs. at alle kommuner teller like mye, uavhengig av antall elever.



Kilde: KOSTRA

Figur v-4-3: Utvikling av korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskoleundervisning per elev fra 2005-2009, satt opp mot utviklingen for andre relevante nøkkeltall; 10 kommunegrupper sortert etter utvikling av utgifter per elev

Figuren viser at kommuner som har redusert utgiftene per elev (gruppene 1 og 2) i gjennomsnitt har økt gjennomsnittlig gruppestørrelse, mens gjennomsnittet for alle kommuner viser en reduksjon i gruppestørrelsen på både barne-, mellom- og ungdomstrinnet. Kommunene med reduksjon i utgiftene per elev viser dessuten en lavere økning i andel av undervisningstimene som er knyttet til spesialundervisning, en større økning i antall elever per skole og en større reduksjon i antall skoler, enn kommunene som har økt utgiftene per elev.

På den annen side finner vi at kommuner med betydelig økning i utgiftene per elev, har:

- redusert gruppestørrelsen i grunnskolen,
- en større økning i andelen av undervisningstimene som brukes til spesialundervisning,
- redusert antall elever per skole,
- og de har redusert antall grunnskoler mindre enn gjennomsnittet.

En regresjonsanalyse viser at frie inntekter i kommunene, har hatt betydning for utvikling av utgiftene per elev. Nær en tredjedel av variasjonen i utgifter per elev forklares av følgende forhold:

- Utvikling i gjennomsnittlig gruppestørrelse på hhv. 1.-7. trinn og 8.-10. trinn: Kommuner med økning eller svakere reduksjon i gruppestørrelsen enn gjennomsnittet, viser en lavere økning i utgifter per elev. Utvikling i gruppestørrelsen på 1.-7. trinn har størst betydning.
- Utvikling av frie inntekter per innbygger: Kommuner med svakere utvikling av frie inntekter per innbygger, viser en lavere vekst i utgifter per elev.
- Nivå på frie inntekter per innbygger i 2009: Kommuner med høye frie inntekter per innbygger i 2009 viste en høyere økning i utgifter til grunnskoleundervisning per elev fra 2005-2009 enn kommuner med lave frie inntekter per innbygger. Det er en svak statistisk sammenheng mellom nivået på frie inntekter i 2009 og utviklingen av frie inntekter fra 2005-2009 (korrelasjonskoeffisient $r = 0,21$).²³

²³ Korrelasjonskoeffisienten (r) uttrykker graden av samsvar mellom to variabler. Fullstendig statistisk samsvar mellom to variabler ($r = 1$) betyr at en økning på 1 prosent på den ene variabelen også betyr en økning på 1 prosent på den andre variabelen. En koeffisient på 0 betyr at det ikke er noen statistisk sammenheng mellom de to variablene. Merk: Korrelasjonskoeffisienten beskriver statistiske sammenhenger, uten at det (nødvendigvis) representerer at økningen i den ene variabelen er årsak til økninger i den andre variabelen!

Frie inntekter kan kommunene – i hvert fall på kort sikt – påvirke i liten grad. Gruppestørrelsen derimot kan påvirkes gjennom prioritering av lærerinnsatsen og gjennom valg av skolestruktur i kommunene. Når vi ser nærmere på utvikling av gruppestørrelse på 1.-7. trinn, finner vi:

- 126 kommuner har økt gjennomsnittlig gruppestørrelse fra 2005-2009. Blant disse er det en overvekt kommuner med lave frie inntekter (kommunegruppene 1 og 10), kommuner med middels frie inntekter og høye bundne kostnader (kommunegruppe 5) og store kommuner (kommunegruppe 13). Dette kan tyde på at kommunaløkonomisk handlefrihet (nivået på bundne kostnader og frie inntekter) har betydning for utviklingen av gjennomsnittlig gruppestørrelse/lærertetthet på barne- og mellomtrinnet i grunnskolen.
- Dette bekreftes i en regresjonsanalyse som viser at nivået på frie inntekter, har betydning for utvikling av gjennomsnittlig gruppestørrelse.
- Videre er utvikling av antall elever i kommunene signifikant. Det betyr at kommuner med vekst i antall elever fra 2006-2009, viser en mindre reduksjon i gruppestørrelsen enn kommuner med redusert elevtall.
- Også utvikling i antall skoler og gjennomsnittlig antall elever per skole har, signifikant betydning. Disse to forholdene er nært korrelert ($r=0,84$). Kommuner med en reduksjon i antall skoler og/eller en økning i gjennomsnittlig antall elever per skole, viser en økning i gjennomsnittlig gruppestørrelse.

Vi har spesielt sett på kommunene som har redusert antall grunnskoler. Blant disse finner vi en overrepresentasjon av mellomstore kommuner. Elevtallsutviklingen har betydning for utvikling av antall skoler: En rekke kommuner med vekst i elevtallet har økt antall grunnskoler, mens flere kommuner med reduksjon i elevtallet har redusert antall skoler. Videre tyder en regresjonsanalyse på at bosettingsmønsteret påvirker utvikling av antall grunnskoler i kommunene: Store reiseavstander innen sonen har negativ betydning. Det betyr at flere kommuner med store reiseavstander har redusert antall skoler enn kommuner med korte reiseavstander. Dette er i samsvar med analysene i KS' notat (KS, 2010-1) som viser at det først og fremst er skoler med et lite elevgrunnlag, gjerne i spredtbygde strøk, som nedlegges.

4.2 Resultater: Læringsresultater i grunnskolen og overgang til videregående utdanning

For å illustrere resultatene av grunnskolenes arbeid i kommunene, har vi tilgang til følgende data:

- Gjennomsnittlige resultater av nasjonale prøver på hhv. 5. og 8. trinn.
- Gjennomsnittlig antall grunnskolepoeng for avgangselevne i kommunen.
- Andel av elevene som begynner i videregående opplæring samme år som de avsluttet grunnskolen.

Fullstendige tallserier for perioden 2005-2009 foreligger dessverre bare for andel elever som går over til videregående opplæring. Denne indikatoren er dessuten mangelfull, i og med at retten til videregående opplæring ikke er avhengig av at elevene begynner samme år som de avslutter grunnskolen. Variasjonen mellom kommunene er dessuten forholdsvis liten: Fra 2005-2009 har andel elever som gikk rett over til videregående opplæring økt med 0,5 prosentpoeng, fra 96,8 til 97,3 prosent. Standardavviket i 2009 er på 3,2 prosentpoeng. Det betyr at de fleste kommunene ligger nær gjennomsnittet.

Når vi ser på de fire variablene for 2009, finner vi gjennomgående forholdsvis lave korrelasjoner. Sterkest sammenheng viser resultatene fra nasjonale prøver på 5. og på 8. trinn ($r = 0,31$) og nasjonale prøver på 8. trinn og antall grunnskolepoeng ($r = 0,29$). Det betyr at de ulike variablene "måler" ulike resultater av grunnskolens arbeid.

Analyser av forskjellene mellom kommunene når det gjelder utviklingen i andel elever som går rett over til videregående opplæring, gir ingen signifikante resultater. Det betyr at verken strukturelle variabler (kommunestørrelse, økonomisk handlefrihet – kommunegruppe – og andel av undervisningsårsverkene som ikke har godkjent utdanning) eller variabler knyttet til utviklingen i grunnskolen når det gjelder gruppestørrelse, spesialundervisning, skolestørrelse m.m., bidrar til å forklare forskjeller mellom kommunene.

Heller ikke når det gjelder resultatene på nasjonale prøver eller grunnskolepoeng i 2009, gir analysene klare tegn på "bakgrunnsvariabler" som bidrar til å forklare forskjellene mellom kommunene. Det er bare utviklingen i antall kommunale skoler og/eller utvikling i antall elever i kommunene som ser ut til å ha en viss betydning for resultatene på nasjonale prøver i 2009. Det betyr at det er en svak tendens til at kommuner som har hatt en økning i antall elever fra 2005-2009 og kommuner som har økt antall grunnskoler, viser noe bedre resultater i nasjonale prøver på 8. trinn.

Alt i alt betyr dette at vi finner svake sammenhenger mellom "resultatvariablene" innbyrdes og vi mangler forklaring på forskjellene mellom kommunene med utgangspunkt i variabler som beskriver struktur, økonomiske rammevilkår og utvikling i grunnskolen. Dette gjør det spesielt interessant å undersøke om effektiviseringstiltak som kommunene oppgir å ha gjennomført, gir større forklaringskraft.

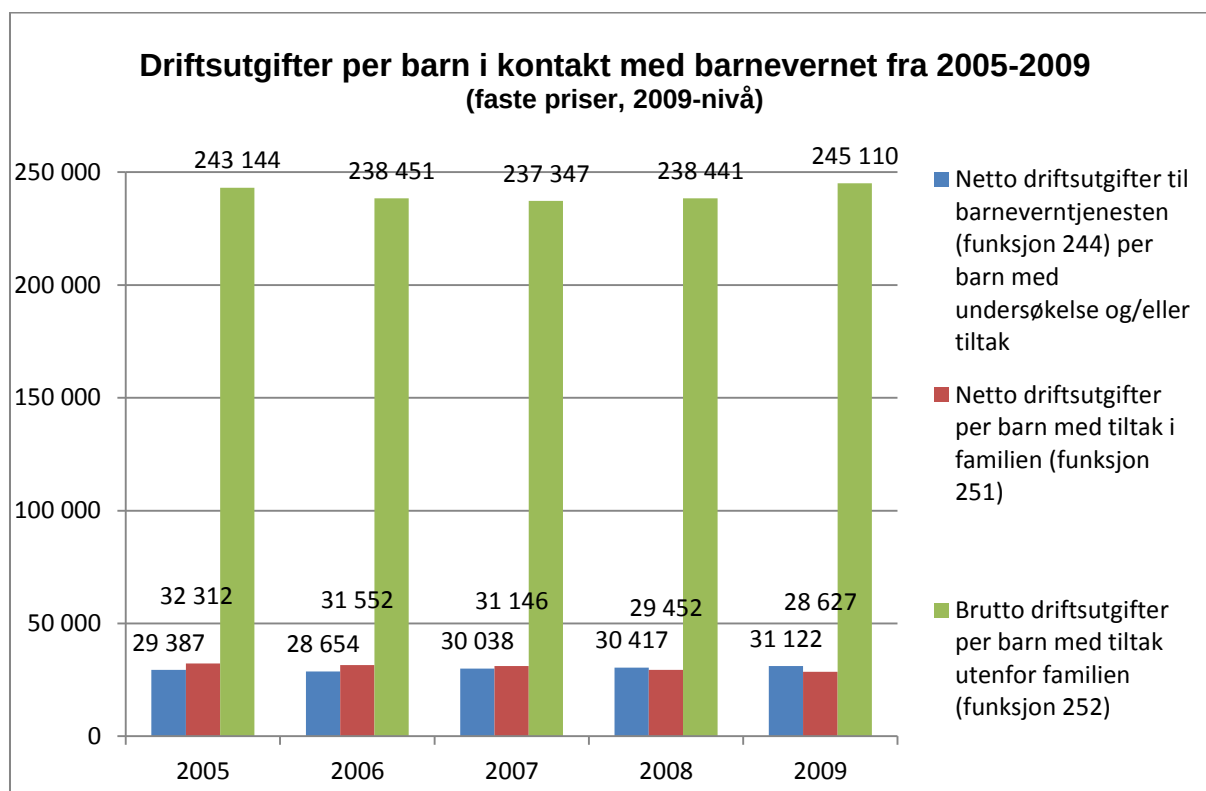
V 5 Utvikling i barnevernet 2005-2009

Telemarksforskning (Brandtzæg m.fl., 2010) konstaterer i en nylig rapport en betydelig økning i kommunenes utgifter til barneverntjenesten i perioden 2002 til 2009. Telemarksforskning finner at denne økningen i stor grad kan tilbakeføres til en vekst i antall barn som er i kontakt med eller i tiltak fra barnevernet og en økning i antall stillinger i barnevernet, spesielt i de minste kommunene.

I våre beskrivelser av barneverntjenesten holder vi Oslo utenfor. Oslo forvalter både kommunale og statlige barneverntiltak, og har etablert en betalingsordning for barneverninstitusjoner som avviker fra betalingsordningen mellom kommunene og Bufetat. Det fører til at utgiftene til førstelinjebarnevernet i Oslos bydeler ikke er sammenliknbare med utgiftene i de øvrige kommunene.

Figur v-5-1 viser utviklingen av brutto driftsutgifter til barneverntjenesten per barn som har vært i befatning med barnevernet i perioden 2005-2009. For funksjon 244 tar vi utgangspunkt i antall barn med undersøkelse og/eller tiltak, mens vi relaterer utgiftene på funksjonene 251 og 252 til antall barn som har vært i barneverntiltak hhv. i/utenfor sin opprinnelige familie i løpet av året.

Mange kommuner deltar i interkommunale barnevernordninger. Vertskommunen i slike interkommunale barneverntjenester vil vise brutto utgifter for saksbehandling/oppfølging og i noe grad også for lokale tiltak som den interkommunale tjenesten organiserer. Regnskapene for de øvrige deltakerkommunene viser bare kommunens andel av netto driftsutgiftene. For funksjonene 244 – barneverntjenesten – og 251 – barneverntiltak i opprinnelig familie – tar vi i figur 13 derfor utgangspunkt i netto driftsutgifter. For funksjon 252 – barneverntiltak utenfor familien – viser vi brutto driftsutgifter.



Kilde: KOSTRA, prisjustering iht. TBUs deflator (høstrapporten 2010)

Figur v-5-1: Driftsutgifter per barn i barnevernet på landsbasis (ekskl. Oslo), 2005-2009, faste priser (2009-nivå)

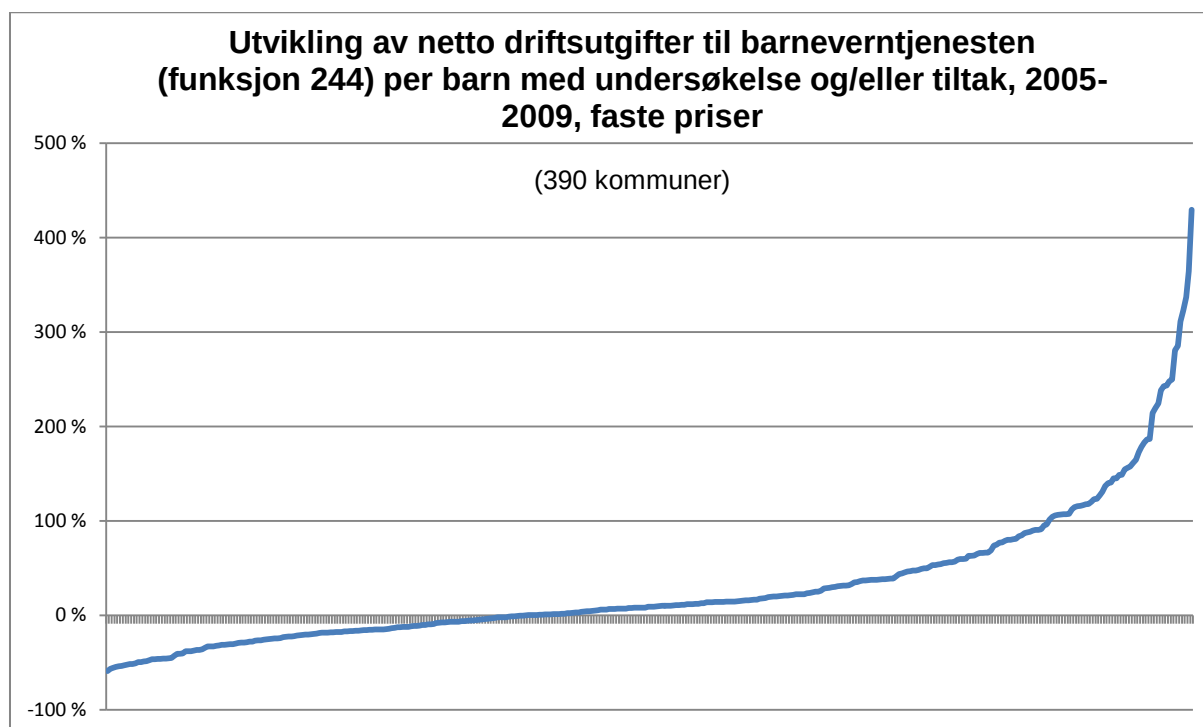
Figuren viser at det har vært en realøkning i netto driftsutgifter per barn med undersøkelse og/eller tiltak på funksjon 244 fra 29.387 kroner i 2005 til 31.122 kroner i 2009 (5,9 prosent). Netto driftsutgifter per barn med tiltak i hjemmet (funksjon 251) viser fra 2005 til 2009 en reduksjon fra 32.302 til 28.627

kroner (- 11,4 prosent). Tiltak utenfor hjemmet viser en økning fra 243.107 kroner i 2005 til 245.110 kroner per barn i 2009 (0,8 prosent).

Dette illustrerer at ressursinnsats per barn viser en langt svakere utvikling enn kommunenes samlede ressursinnsats i barnevernet. Den store økningen i kommunenes samlede utgifter til barnevernet som tabell 2 har vist (16,3 prosent), er således i overveiende grad knyttet til en økning i antall barn som kommer i kontakt med barnevernet, enten ved en undersøkelse eller ved tiltak.

5.1 Utvikling av utgifter til barneverntjenesten (funksjon 244)

Figur v-5-2 viser at utviklingen i gjennomsnittlige utgifter til barneverntjenesten (funksjon 244), varierer betydelig mellom kommunene:



Kilde: KOSTRA

Kommentar: Kommuner med ufullstendige tall og noen få kommuner med urimelige tall (som skyldes få barn med undersøkelse og/eller tiltak) er ekskludert.

Figur v-5-2: Endring i gjennomsnittlige utgifter til barneverntjenesten (funksjon 244) per barn med undersøkelse og/eller tiltak fra 2005-2009, faste priser (2009-nivå). 390 kommuner sortert i stigende rekkefølge²⁴

150 av 390 kommuner har redusert utgiftene på funksjon 244, mens 235 kommuner har økt utgiftene per barn med undersøkelse og eller barneverntiltak på funksjon 244.

I sin rapport fant Telemarksforskning (Brandtzæg m.fl., 2010) at spesielt småkommuner har økt utgiftene til barneverntjenesten, ikke minst i forbindelse med en sterk økning i omfanget av interkommunale barneverntjenester. Dette har ført til at variasjonen i utgifter mellom kommunene er redusert.

Telemarksforsknings funn bekreftes når vi ser på utviklingen i utgifter til funksjon 244 i kommunegruppene, jf. tabell v-5-1 på neste side:

²⁴ I analysen av barnevernutgiftene i kommunene har vi ekskludert en rekke kommuner som viser åpenbart feilaktige og urimelige utgifter. Bl.a. har noen kommuner oppgitt negative utgifter på funksjon 244. Andre viser negative eller ingen utgifter på en av "tiltaksfunksjonene" (251 eller 252), selv om det er registrert barn med tiltak i barnevernets regi.

Tabell v-5-1: Utgifter til barneverntjenesten (funksjon 244) per barn med undersøkelse og/eller tiltak i 2005 og utvikling av utgiftene per barn 2005-2009, kommunegrupper ift. landsgjennomsnittet		
Kommunegruppe	Nivå 2005 ift. landssnitt	Utvikling 2005-2009 ift. landssnitt
Små kommuner:		
1	92,2 %	21,7 %
2	86,0 %	15,2 %
3	73,9 %	57,3 %
5	85,7 %	20,0 %
6	95,4 %	7,1 %
Mellomstore kommuner:		
7	89,8 %	2,1 %
8	92,5 %	-2,2 %
10	77,9 %	23,7 %
11	80,6 %	-1,7 %
12	89,6 %	-5,6 %
Store kommuner:		
13	107,5 %	0,5 %
14	141,5 %	-3,3 %
Kommuner med de høyeste frie inntektene:		
16	92,5 %	88,9 %

Kilde: KOSTRA

Note: Se vedlegg 3 for forklaring av kommunegruppene

Tabellen illustrerer at utgiftene til barneverntjenesten i perioden 2005-2009, er økt mer enn gjennomsnittet for hele landet i kommunegruppene som i utgangspunkt (2005) hadde relativt lave utgifter på funksjon 244. Dette gjelder spesielt småkommunene og kommunegruppe 10 (mellomstore kommuner med middels bundne utgifter og lave frie disponible inntekter). Unntaket er kommunegruppe 11 (mellomstore kommuner med middels bundne utgifter og middels frie disponible inntekter) som hadde relativt lave utgifter i 2005 og viser en reduksjon i utgiftene fra 2005-2009.

En mer detaljert analyse understreker denne tendensen til utjevning: Kommuner med et høyt antall barn per årsverk i 2005, har økt bemanningen i forhold til gjennomsnittet – og de har også økt utgiftene til barneverntjenesten mer enn kommuner som i utgangspunkt hadde et relativt lavt antall barn per årsverk.

Tendenser til utjevning mellom kommunene finner vi også på andre viktige forhold:²⁵

- Kommuner som i 2005 hadde et høyt antall undersøkelser ift. antall innbyggere 0-17 år, viser en svakere vekst fra 2005-2009 enn kommuner med en lav undersøkelsesrate i 2005.
- Dessuten: Kommuner som hadde en høy andel undersøkelser som ikke var avsluttet innen 3 måneder i 2005, viser en reduksjon i andel undersøkelser der 3-månedersfristen overskrides.

Analysene viser også at flere kommuner med høye frie inntekter per innbygger og/eller småkommuner, har økt utgiftene til barneverntjenesten per barn fra 2005 til 2009 mer enn kommuner med lave frie inntekter per innbygger/større kommuner. Dette har muligens sammenheng med at først og fremst mindre kommuner (som oftest også har relativt høye frie inntekter per innbygger), har

²⁵ Tendensene som vi beskriver tar utgangspunkt i korrelasjonskoeffisienter på over +/-0,4. De bekreftes også ved at de aktuelle sammenhengene er signifikante i regresjonsanalyser.

etablert interkommunalt samarbeid innen barnevernet. Dette er ikke motivert ut fra økonomiske-/ besparelshensyn, men ut fra hensynet til et faglig godt fungerende barnevern.

5.2 Utvikling av utgifter til barneverntiltak (funksjonene 251 og 252)

Utvikling av utgiftene til barneverntiltak per barn har sammenheng med sammensetning av tiltakene hhv. i og utenfor barnets opprinnelige familie og hvor mange måneder i løpet av året barna har vært i disse tiltakene.

KOSTRA gir ikke detaljerte tall for de ulike tiltakstypene. Telemarksforskning (Brandtzæg m.fl. 2010) har fått detaljerte tall fra SSB og viser bl.a. en økning i antall tiltak per barn og en betydelig økning i forholdsvis "rimelige" tiltak som barnehage og SFO. Dette kan bidra til å forklare reduksjonen i utgifter per barn med tiltak i sin opprinnelige familie som vi har vist i figur 13.

På samme måte som for utgifter til barneverntjenesten (funksjon 244), finner vi også store variasjoner mellom kommunene når det gjelder utvikling av tiltakskostnader per barn. For mange kommuner er utviklingen imidlertid knyttet til få barn og små endringer i antall barn med barneverntiltak. I tillegg er vi usikre på om noen kommuner med få barn i barneverntiltak har valgt en korrekt fordeling av utgiftene mellom barneverntjenesten (funksjon 244) og "tiltaksfunksjonene" (funksjonene 251 og 252).

Vi velger derfor kun å presentere tall for kommunegruppene, jf. tabell v-5-2:

<i>Tabell v-5-2: Utgifter til barneverntiltak (funksjonene 251 og 252) per barn med tiltak i 2005 og utvikling av utgiftene per barn 2005-2009, kommunegrupper ift. landsgjennomsnittet</i>					
Kommunegruppe		Netto driftsutgifter per barn med tiltak i opprinnelig familie (funksjon 251)		Brutto driftsutgifter per barn med tiltak utenfor opprinnelig familie (funksjon 252)	
		Nivå 2005 ift. landssnitt	Utvikling 2005-2009 ift. landssnitt	Nivå 2005 ift. landssnitt	Utvikling 2005-2009 ift. landssnitt
Små kommuner:					
	1	109,2 %	-4,3 %	94,9 %	-9,0 %
	2	73,3 %	11,7 %	89,5 %	35,5 %
	3	82,3 %	17,8 %	110,8 %	-14,4 %
	5	86,7 %	-7,8 %	92,0 %	9,4 %
	6	68,8 %	28,7 %	86,5 %	21,7 %
Mellomstore kommuner:					
	7	101,8 %	4,0 %	100,5 %	8,5 %
	8	82,0 %	7,7 %	99,2 %	10,5 %
	10	86,0 %	3,5 %	99,5 %	6,9 %
	11	86,9 %	-4,0 %	105,7 %	-0,9 %
	12	111,3 %	-18,8 %	93,3 %	-21,6 %
Store kommuner:					
	13	111,1 %	-5,7 %	96,3 %	9,6 %
	14	120,4 %	24,3 %	109,8 %	-4,8 %
Kommuner med de høyeste frie inntektene:					
	16	84,2 %	102,8 %	125,6 %	-40,6 %

Kilde: KOSTRA

Note: Se vedlegg 3 for forklaring av kommunegruppene

I motsetning til utviklingen av utgiftene til barneverntjenesten i tabell 3, finner vi ingen entydig tendens til utjevning i utgiftene per barn med tiltak i og utenfor opprinnelig familie (hhv. funksjonene 251 og 252) mellom kommunegruppene fra 2005 til 2009.

Klare tendenser til utjevning finner vi imidlertid når det gjelder utvikling i tiltaksrater og andel undersøkelser som avsluttes med tiltak:

- Kommuner med høye tiltaksrater i 2005, viser en lavere vekst fra 2005 til 2009 ($r = -0,45$).
- Dette henger bl.a. sammen med utviklingen i andelen av undersøkelsene som avsluttes med barneverntiltak: Kommuner som avsluttet en høy andel av undersøkelsene med tiltak i 2005, viser en tendens til at færre undersøkelser avsluttes med tiltak i 2009 ($r = -0,64$).

På landsbasis har gjennomstrømningen i hhv. hjelpe- og omsorgstiltak endret seg lite fra 2005-2009.²⁶ Når vi ser på kommunene enkeltvis, finner vi at kommuner som hadde lav utskifting av barn i tiltak i 2005, økte denne relativt sett, både når det gjelder hjelpetiltak og når det gjelder omsorgstiltak (korrelasjonskoeffisienter på hhv. $-0,67$ og $-0,52$). For utviklingen av utgiftene per barn på funksjon 252 (tiltak utenfor familien) har gjennomstrømningen i omsorgstiltak betydning.

5.3 Kvaliteten i barneverntjenesten

Barnevernloven inneholder et krav som allment anses som et kvalitetskrav til barneverntjenestens saksbehandling: Som hovedregel skal barnevernundersøkelser gjennomføres innen tre måneder. I særlige tilfeller kan denne fristen forlenges til seks måneder (jf. barnevernloven § 6-9). Fylkesmannen har iht. samme paragraf anledning til å "bøtelegge" kommunene for fristoverskridelser. I de senere årene har det vært stor oppmerksomhet på kommunenes saksbehandling i barnevernet – og spesielt i forhold til brudd på undersøkelsesfristen (jf. bl.a. Håkonsen og Lunder, 2010).

Åpning av en barnevernundersøkelse representerer ofte en utrygg situasjon og en belastning for familien og barnet. En rask gjennomføring skal derfor bidra til rettssikkerhet for de som er berørt av undersøkelser og redusere belastningen.

På den annen side er mange barnevernsaker komplekse og krever utstrakt kontakt mellom barnevernet og den berørte familien, og omfattende utredninger. I mange saker vil det derfor være god grunn for en lengre undersøkelsesperiode enn tre måneder. Dessuten kan det å være underlagt en barnevernundersøkelse, i noen tilfeller bidra til endringer i foresattes håndtering av sine omsorgsoppgaver. Undersøkelsen i seg selv kan dermed bidra til å løse noen av problemene.

I hele landet har andelen av barnevernundersøkelsene som ikke gjennomføres innen tre-måneders fristen fra 2005 til 2009, blitt redusert noe fra 26,5 til 24,8 prosent. Det er imidlertid store forskjeller mellom kommunene – fra en reduksjon på 100 prosent til en flerdobling av andelen av undersøkelsene som har tatt mer enn tre måneder.

En nærmere analyse av utviklingen i undersøkelser som innebærer en fristoverskridelse viser at:

- Kommuner som hadde en høy andel fristoverskridelser i 2005, har redusert denne andelen relativt mer enn gjennomsnittet fram til 2009.
- Kommuner som har redusert andelen undersøkelser med fristoverskridelser fra 2005-2009, viser en relativ økning i andelen av undersøkelsene som avsluttes med tiltak.²⁷

Vi har kontrollert dette funnet ved å se på andel undersøkelser som overskrider fristen i 2009: Kontrollert for kommunestørrelse, frie inntekter m.m., finner vi at kommuner med en relativ lav andel fristoverskridelser som regel avslutter flere av undersøkelsene med iverksetting av barneverntiltak.

²⁶ Gjennomstrømningen uttrykkes gjennom forholdet mellom antall barn som har vært i barneverntiltak i løpet av året og gjennomsnittet for antall barn i tiltak per 1.1. og 31.12. i året.

²⁷ På landsbasis har andelen av barnevernundersøkelsene som avsluttes med iverksetting av tiltak blitt redusert fra 53,2 prosent i 2005 til 50,3 prosent i 2009. Analysene viser at kommuner med en reduksjon i antall fristbrudd, har redusert andelen av undersøkelsene med tiltak mindre – eller økt den – relativt sett mer enn kommuner med en økning i antall fristbrudd.

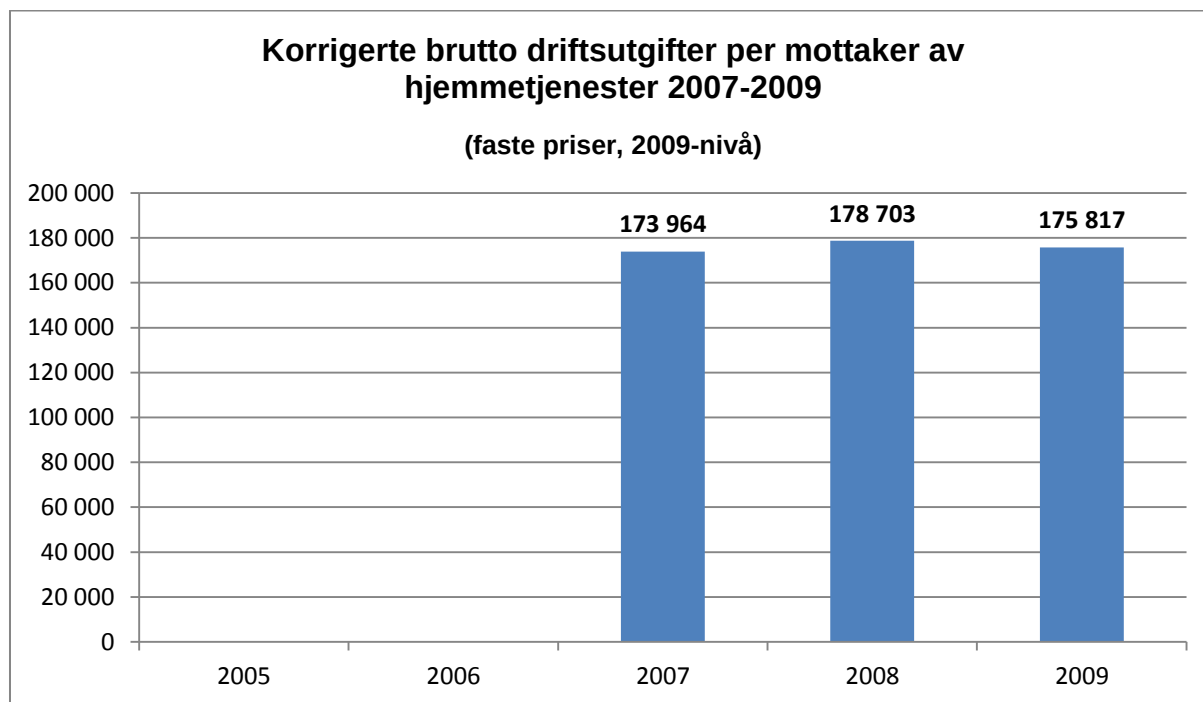
Vi har ikke grunnlag for å tolke dette funnet endelig, men reiser spørsmål om lange undersøkelsesfrister i noen tilfeller kan føre til at man får til en endring i omsorgssituasjonen som gjør at det ikke er behov for å iverksette tiltak. Dette står imidlertid i motstrid til antakelsen om at fokuseringen på undersøkelsesfrister fører til at barnevernet henlegger undersøkelser uten vedtak om tiltak, før en har hatt kapasitet til å foreta en grundig vurdering og utredning.

V 6 Utvikling i pleie- og omsorgstjenesten fra 2005(2007)-2009

Innføring av IPLOS medfører et brudd i tidsseriene for mottakere av og utgifter til hjembaserte pleie- og omsorgstjenester fra 2006. I avsnittene nedenfor drøfter vi derfor først utviklingen i de hjembaserte tjenestene fra 2007 til 2009 og deretter utviklingen for institusjonsbaserte tjenester fra 2005-2009:

6.1 Hjemmetjenester – utviklingen fra 2007-2009

Figur v-6-1 viser utviklingen i korrigerte brutto driftsutgifter til hjemmetjenester fra 2007-2009:



Kilde: KOSTRA, prisjustering iht. TBUs deflator (høstrapporten 2010)

Figur v-6-1: Korrigerte brutto driftsutgifter per mottaker av hjemmetjenester på landsbasis, 2007-2009, faste priser (2009-nivå)

I faste priser har utgiftene per mottaker av hjemmetjenester, vist en økning på 2,7 prosent fra 2007 til 2008, og en reduksjon på 1,6 prosent fra 2008 til 2009.

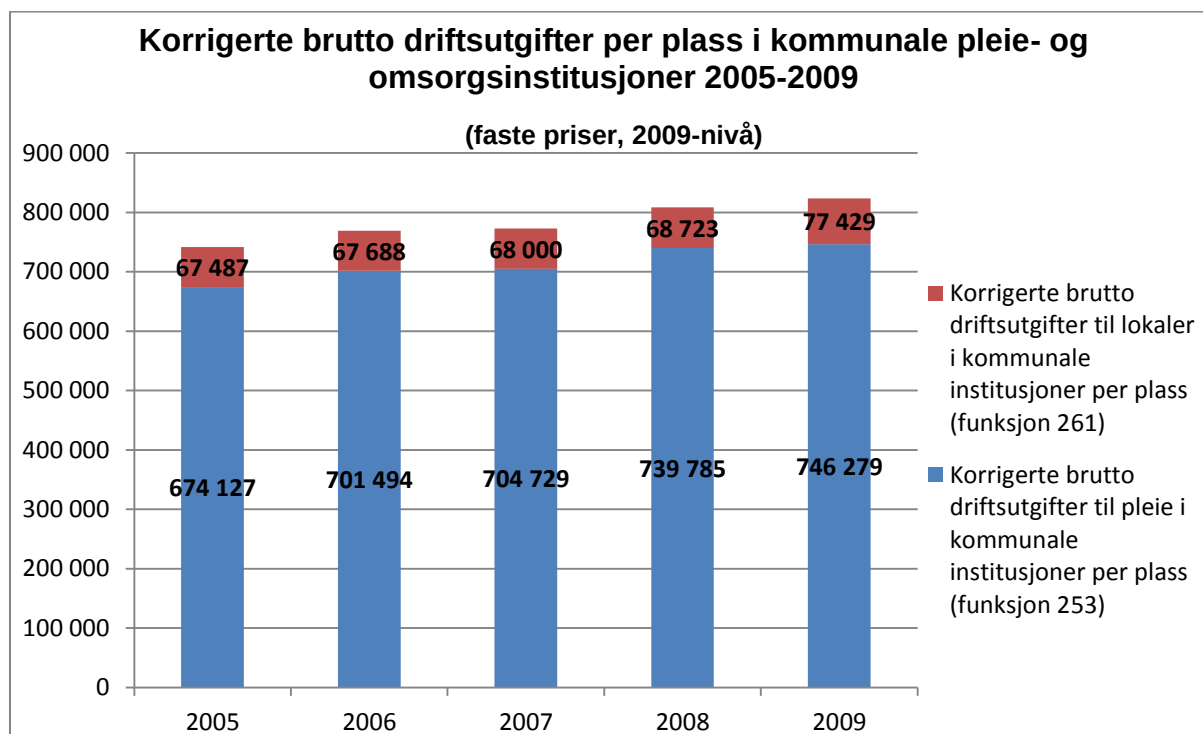
Utgifter per mottaker av hjemmetjenester er et svært grovt mål for enhetskostnadene i hjemmetjenesten, i og med at hjemmetjenestene betjener svært ulike brukergrupper med svært ulik tjenesteintensitet.

Innføring av IPLOS gir etter hvert mulighet for å utvikle bedre produktivetsmål. For 2009 presenterer KOSTRA tall som gjør det mulig å beregne utgifter per hjelptime. Datakvaliteten er – forhåpentlig foreløpig – for mange kommuner dårlig. Gjennomsnittlig kostet en hjelptime i hjemmetjenesten 495 kroner (ikke veid gjennomsnitt for 412 kommuner som har levert fullstendige tall). Standardavviket er imidlertid på hele 425 kroner. Det betyr at tallene som kommunene har rapportert, viser urimelig stor variasjon i utgiftene per hjelptime.

Vi finner at utgifter per mottaker av hjemmetjenester – rimeligvis – har sammenheng med gjennomsnittlig antall hjelptimer per bruker. Dette henger igjen sammen med andelen av brukerne som har omfattende hjelpebehov. En høy andel brukere under 67 år og spesielt en høy andel mottakere av ressurskrevende tjenester bidrar til høyere gjennomsnittlige utgifter per bruker.

6.2 Pleie- og omsorgsinstitusjoner – utviklingen fra 2005-2009

For utgifter per plass i kommunale pleie- og omsorgsinstitusjoner har innføring av IPLOS ingen betydning. Figur v-6-2 viser utviklingen i korrigerte brutto driftsutgifter per plass fra 2005-2009:

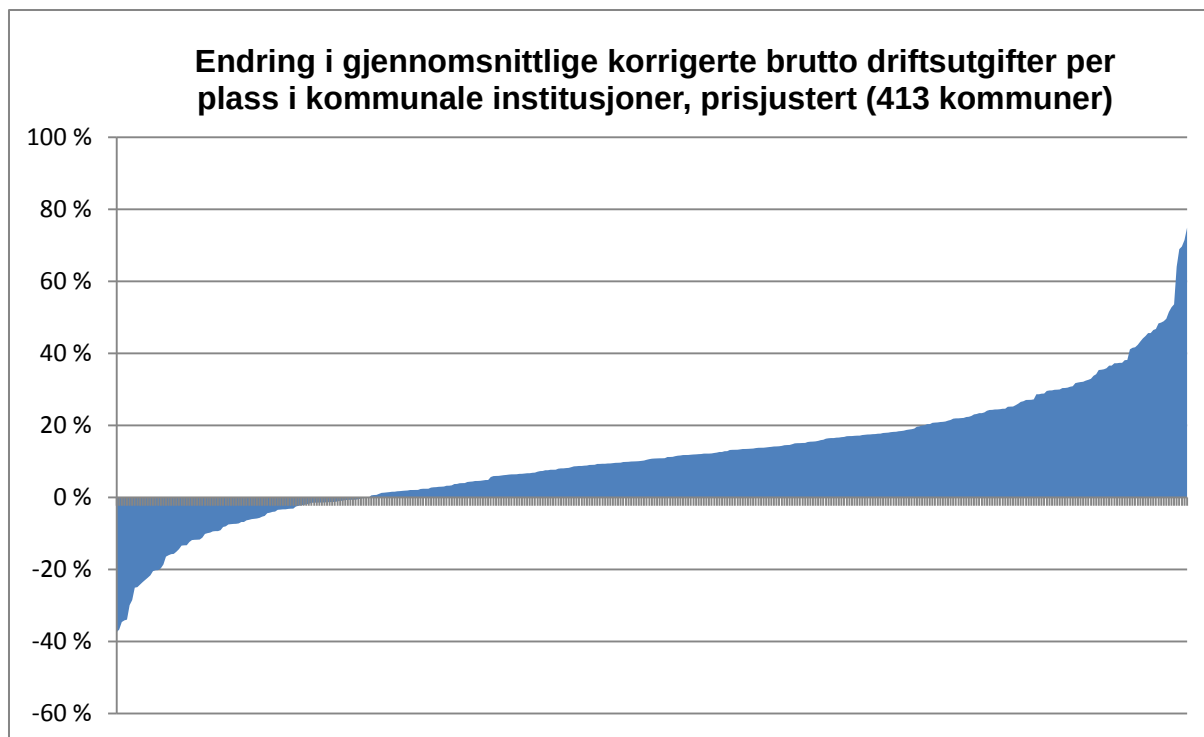


Kilde: KOSTRA, prisjustering iht. TBUs deflator (høstraporten 2010)

Figur v-6-2: Korrigerte brutto driftsutgifter per plass i kommunale pleie- og omsorgsinstitusjoner, hele landet, 2005-2009, faste priser (2009-nivå)

I faste priser har de korrigerte brutto driftsutgiftene i kommunale institusjoner økt med samlet 11,1 prosent per plass fra 2005-2009. Utgiftene til institusjonslokaler (funksjon 261) økte med 14,7 prosent, mens utgiftene til pleie og omsorg i institusjonene økte med 10,7 prosent per plass. Det er rimelig å anta at økningen i lokalutgifter bl.a. har sammenheng med en standardøkning (økning i andel enerom og rom med eget bad/WC) i perioden og satsning på vedlikehold ved hjelp av statlige stimuleringsmidler etter finanskrisen.

Figur v-6-3 viser at utviklingen i utgifter per plass har variert betydelig mellom kommunene:



Kilde: KOSTRA

Figur v-6-3: Endring i gjennomsnittlige utgifter per plass i kommunale pleie- og omsorgsinstitusjoner (funksjonene 253 og 261) 2005-2009 i forhold til landsgjennomsnittet. 413 kommuner sortert i stigende rekkefølge

242 kommuner viser en lavere vekst i utgifter per institusjonsplass enn landsgjennomsnittet, mens 180 kommuner har hatt en større økning enn gjennomsnittet. 7 kommuner har hatt en realøkning i utgiftene per plass på 11,1 prosent, tilsvarende landsgjennomsnittet.

Tabell v-6-1 på neste side tyder på at en sortering av utgifter per institusjonsplass etter kommunegruppe ikke gir noe enhetlig bilde, verken når det gjelder utgiftsnivå i 2005 eller utvikling i utgiftene fra 2005-2009:

Tabell v-6-1: Utgifter per plass i kommunale pleie- og omsorgsinstitusjoner (funksjonene 253 og 261) i 2005 og utvikling av utgiftene per plass 2005-2009, kommunegrupper ift. landsgjennomsnittet		
	Nivå 2005 ift. landssnitt	Utvikling 2005-2009 ift. landssnitt
Små kommuner:		
1	4,5 %	-1,2 %
2	0,5 %	-7,3 %
3	8,8 %	-4,1 %
5	-0,1 %	-10,0 %
6	6,1 %	-3,5 %
Mellomstore kommuner:		
7	2,6 %	6,7 %
8	3,7 %	-2,2 %
10	4,9 %	2,7 %
11	3,4 %	-2,0 %
12	10,2 %	-3,6 %
Store kommuner:		
13	7,4 %	5,3 %
14	-1,4 %	8,2 %
15	-10,3 %	-16,9 %
Kommuner med de høyeste frie inntektene:		
16	28,6 %	-12,8 %

Kilde: KOSTRA

Note: Se vedlegg 3 for forklaring av kommunegruppene

Kommunegruppene 12 og 3 (hhv. mellomstore og små kommuner med middels bundne utgifter og høye frie disponible inntekter) hadde gjennomsnittlig de høyeste utgiftene per plass i 2005. Begge disse kommunegruppene viser en lavere realøkning i utgiftene fra 2005 til 2009 enn landsgjennomsnittet. På den annen side har spesielt Oslo (kommunegruppe 15), men også kommunegruppe 5 (små kommuner med høye bundne utgifter og middels frie disponible inntekter) hatt lavere utgifter per plass i 2005 og viser en betydelig lavere utvikling i utgifter per plass enn landsgjennomsnittet fra 2005-2009.

I en nærmere analyse av hva som kjennetegner kommuner med betydelig økning i utgiftene per institusjonsplass finner vi noen signifikante forhold:

Kommuner med:

- en betydelig økning i antall enerom,
- en økning i andelen av plassene som disponeres til korttidsopphold og/eller en økning i andelen av institusjonsbrukere under 67 år (disse to forholdene viser en innbyrdes korrelasjon på 0,39), og
- en økning i frie inntekter utover landsgjennomsnitt, har økt utgiftene per plass mer enn gjennomsnittet.

6.3 Kvaliteten i pleie- og omsorgstjenestene

I avsnittet ovenfor har vi kommentert at økning i antall enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner, bidrar til å forklare utviklingen i utgifter per plass. Vi ser også at kommuner med en høy andel tilrettelagte rom med bad/WC, hadde relativt høye utgifter per plass i 2009.

For hjemmetjenestene vil en sentral kvalitetsindikator være å sikre at tjenestene er i samsvar med mottakernes behov. Innføring av IPLOS innebærer at kommunene kartlegger og rapporterer

tjenestemottakernes tjenestebehov. For 2009 har bare 156 kommuner levert fullstendige datasett over tjenestetildeling (antall timer per mottaker av hjemmetjenester) og behovsvurdering. Vi finner en sammenheng mellom tjenestetildeling og behovsvurdering på 0,29 for brukere under 67 år og på 0,37 for brukere over 66 år. Dette indikerer at det i mange kommuner er liten sammenheng mellom de tjenestene som ytes og kommunens vurdering av brukernes behov, selv om en del kommuner viser godt samsvar.

Vi har tidligere sett at gjennomsnittlig antall hjelpetimer per mottaker bidrar til å forklare variasjonene i kommunenes utgifter til hjemmetjenester. For de 156 kommuner bidrar også forskjeller i gjennomsnittlig registrert bistandsbehov signifikant til å forklare variasjonene i utgifter per mottaker av hjemmetjenester.